

A ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS E A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20 (*)

Fábio Alexandre Coelho

Procurador do Estado de São Paulo, Advogado e Mestrando em Direito
1ª Turma, no curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Bauru - ITE

1 - INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 seguiu a tradição brasileira ao prever, como regra, a impossibilidade de acumulação de cargos públicos. As exceções vieram consignadas no artigo 37, inc. XVI, além do artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹. Em todo caso, é necessário, embora não esteja expresso no segundo caso, que haja compatibilidade de horários.

Em sua origem, “as acumulações remuneradas nasceram no Brasil, como herança recebida da corte portuguesa, na qual o privilégio de poucos monopolizava os empregos públicos.”²

*Sob orientação do Professor Doutor Luiz Alberto David Araujo.

¹Art. 37, XVI - É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários: a de dois cargos de professor; a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; a de dois cargos privativos de médico;

Art. 117 do ADCT:

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração direta ou indireta.

§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.

²TÁCITO, Caio. *Acumulação de Cargos na Constituição Federal Brasileira*, RDP 7/16, citado por Carlos Velloso quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 163.204-6.

No início, os cargos públicos davam ao seu titular um grande poder, por isso eram transmitidos conforme os interesses da corte, sendo que os agraciados efetivamente se apossavam do cargo. Havia como que um direito, vitalício, à titularidade do cargo, que poderia inclusive ser objeto de livre disposição.

A proibição de acumulação “vem de longe, ou seja, do Decreto da Regência, 18.6.1822, da lavra de José Bonifácio, cuja justificativa tem ainda plena atualidade, quando esclarece que, por ele “se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego, e vença mais de um ordenado, resultando manifesto dano e prejuízo 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 duplicamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos; e, acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregados e funcionários públicos, ocupando os ditos empregos e ofícios, recebem ordenados por aqueles mesmos que não exercitam, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados por outras repartições.”³

Os fundamentos a favor da vedação da acumulação não se ligam, como se vê, apenas à questão da compatibilidade de horários e correlação entre as funções exercidas, como parece indicar uma leitura apressada do texto constitucional. Sustenta-se, ainda, em nível doutrinário, como no exemplo acima, que, em princípio, seria impossível exercer mais de uma atividade sem prejuízo do desempenho das atribuições normais a cargo do servidor.

A Constituição de 1988 seguiu as linhas traçadas acima. Com efeito, estabeleceu a impossibilidade de acumulação de cargos, tendo estendido a proibição aos empregos e funções, abrangendo autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público⁴. Embora tenha aberto uma brecha em determinadas situações, procurou, mesmo nesses casos, seguir os parâmetros acima descritos.

Assim, estabeleceu como requisito para a acumulação, nas hipóteses previstas, a compatibilidade de horários. Ademais, deixou claro que somente pode haver acumulação em casos específicos, expressamente previstos.

Diante da clareza do dispositivo constitucional, no que se refere às hipóteses de acumulação, não surgiram maiores controvérsias em sua interpretação.

O problema, contudo, surgiu quanto ao servidor aposentado.

A doutrina, em sua maioria, entendeu que a proibição não abrangia a acumulação entre cargos e proventos, o que permitiria ao servidor aposentado exercer, após sua aposentação, outro cargo público, desde que fizesse outro concurso.

³MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 380.

⁴Art. 37, XVII, da Constituição Federal de 1988.

Além do elemento histórico⁵, extraído da interpretação dos textos constitucionais anteriores, prevaleceu, na doutrina⁶, a alegação de que "a Constituição atual veda a acumulação de 'cargo' e não se pode ampliar o sentido desse vocábulo de tal modo que abranja a situação do aposentado; o termo foi empregado, no artigo 37, I, em sentido preciso, de modo a não se confundir com função e emprego. Também nos incisos XVI e XVII, a sua utilização foi feita em sentido técnico: o primeiro veda a acumulação de cargos públicos; o segundo estende a proibição a empregos e funções, repetindo a mesma distinção feita no inciso I. Não há menção à acumulação de proventos."⁷

Essa possibilidade de acumulação dos vencimentos do cargo e dos proventos da aposentadoria não encontrou, no entanto, respaldo no Supremo Tribunal Federal.

Em inúmeras decisões, inclusive nas proferidas recentemente, após a pacificação do tema internamente⁸, de que são exemplos as abaixo transcritas, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

"Ementa: - Constitucional. Administrativo. Trabalho. Servidor Público. Proventos e Vencimentos: Acumulação: Impossibilidade. Empregado de Empresa Pública. C.F., art. 37, XVI e XVII.

I – A acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição Federal, artigo 37, XVI e XVII, art. 95, parágrafo único, I.

II – Precedentes do STF: RE 163.204-SP, Velloso, Plenário, 09.11.94; MS 22.182-DF, M. Alves, Plenário, 05.04.95.

III – R.E. conhecido e provido. (Recurso Extraordinário 198190/RJ, Relator Ministro Carlos Velloso, 2.^a Turma, julgado em 03.05.96).

"Ementa: - Constitucional. Servidor Público. Acumulação de Proventos com Vencimentos.

Impossibilidade que resulta da norma contida no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal de 1988.

Entendimento assentado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no RE n. 163.204 – Relator Ministro Carlos Velloso.

Acórdão que decidiu em sentido contrário.

Recurso provido, para o fim de cassação da segurança." (RE n.º 141734/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão, 1.^a Turma, julgado em 22.09.95).

⁵A Constituição atual deixara de fazer menção expressa à impossibilidade de acumulação, tal como a Constituição de 1946, o que significaria que a admite.

⁶DALLARI, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. RT, 2ª edição, revista e atualizada de acordo com a Constituição Federal de 1988, 1992, pp. 76/77. José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros, 13ª ed., 1997, p. 631.

⁷DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. Atlas, 5ª ed., 1994, pp. 372/373.

⁸O STF acabou pacificando, em sua decisão, o entendimento contrário à acumulação de proventos e remuneração do cargo.

"Ementa: - Mandado de segurança. Validade do ato administrativo desta Corte que condicionou a posse de oficial da reserva do Exército, no cargo de Técnico Judiciário do Quadro da Secretaria do Tribunal, a renúncia concomitante aos proventos da reserva remunerada.

- O Plenário desta Corte, recentemente, ao julgar o RE n. 163.204, firmou o entendimento de que, em face da atual Constituição, não se podem acumular proventos com remuneração na atividade, quando os cargos efetivos de que decorrem ambas essas remunerações não sejam acumuláveis na atividade.

- Improcedência da alegação de que, em se tratando de militar que aceita cargo público civil permanente, a única restrição que ele sofre é a prevista no par. 3.º do artigo 42: a de ser transferido para a reserva. A questão da acumulação de proventos com vencimentos, quer se trate de servidor público militar quer se trate de servidor público civil, se disciplina constitucionalmente de modo igual: os proventos não podem ser acumulados com os vencimentos.

- Não sendo os proventos resultantes da reserva remunerada acumuláveis com os vencimentos do cargo de técnico judiciário, se o impetrante quiser tomar posse neste, deverá necessariamente optar por sua remuneração, porquanto não se pode exercer cargo público gratuitamente, o que implica dizer que terá de renunciar à percepção dos proventos resultantes da inatividade militar.

Mandado de segurança indeferido. (MS n.º 22.181/RJ, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 10.08.95).

As decisões contrárias à acumulação criaram um verdadeiro precedente e isto vale principalmente para a administração pública.

É importante notar que em virtude das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo a proferida nos autos do Recurso Extraordinário n.º 163204-6, passou-se a entender, e isto vale principalmente para a administração pública, que a vedação de acumulação atingia também os proventos da aposentadoria. Nesse sentido, cumpre observar, abaixo, alguns exemplos de decisões administrativas que, adotando o entendimento do STF, buscaram adequar-se aos seus ditames, vedando, assim, a acumulação entre proventos e remuneração do cargo.

"IX – DO PROVIMENTO DOS CARGOS.

1. DA NOMEAÇÃO

(...)

2. DA POSSE

2.6. *Os candidatos aprovados e classificados que sejam aposentados do serviço público deverão declarar sua opção, quando convocados para apresentar documentos, entre perceber os proventos de aposentadoria ou os vencimentos do cargo de Procurador do Estado, sendo tal declaração válida a partir do efetivo exercício do cargo de Procurador e não se permitindo qualquer acumulação, salvo as hipóteses em que, em atividade seria possível, de acordo com o inciso XVI, letras a, b e c, do art. 37, da Constituição Federal".* (Boletim informativo da Procuradoria

Geral de Pernambuco. Concurso aberto em 1997). (grifei)

"ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. DESCRIÇÃO.

(...)

5. *Não existe acumulação de proventos percebidos por inativos com remuneração percebida pelo exercício de cargo, emprego ou função pública*". (Manual do Servidor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) (grifei)

"XI – DO PROVIMENTO DOS CARGOS

(...)

h) *apresentar no caso de perceber proventos inacumuláveis com os vencimentos do cargo para o qual foi nomeado, sua renúncia aos proventos da referida aposentadoria*". (Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Boletim Informativo referente a concurso aberto em 1998). (grifei)

Também no âmbito federal foi seguida a posição do STF, tendo sido editado o Decreto n.º 2.027/96, que deixou claro que não seria possível a acumulação de proventos de aposentadorias com a remuneração de cargo efetivo ou emprego público, na forma dos incisos XVI e XVII do artigo 37 da Constituição Federal.

Para dar aplicação ao Decreto mencionado acima, foi editada, inclusive, a instrução normativa n.º 11, de 17 de outubro de 1998. Seus principais pontos são:

- a) afasta qualquer dúvida quanto à possibilidade de acumulação de proventos com a remuneração percebida pelo desempenho de cargos, emprego ou função pública;
- b) estabelece a necessidade de opção entre proventos ou remuneração do cargo, emprego ou função;
- c) diz que se a opção for pelo vencimento do cargo os proventos da aposentadoria serão suspensos;
- d) salienta que a falta de opção implicará a anulação do ato de nomeação ou contratação, além de impor ao servidor a devolução dos valores recebidos;
- e) obriga o servidor a assinar um termo de responsabilidade, onde afirma que não acumula ilegalmente proventos e vencimentos;
- f) menciona que, caso acumule lícitamente, o servidor deverá juntar uma declaração, a ser colocada em seu prontuário;

Este era, em suma, o quadro que tínhamos antes do advento da emenda constitucional n.º 20.

2 - A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20

A discussão a respeito da possibilidade ou não de acumulação entre proventos e remuneração parecia ter cessado, como vimos, com a prevalência da posição contrária, quando veio a lume a emenda constitucional n.º 20.

Na parte que nos interessa, essa emenda dispôs que:

"Art.37.....

(....)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração."

(...)

"Art. 11. A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo". (grifei)

O exame da emenda, no que tange ao tema da acumulação, demonstra que o legislador, interpretando o texto constitucional, entendeu que em sua redação originária estava resguardada a possibilidade de acumulação. Assim, para evitar infringir o direito adquirido dos que acumulavam proventos e remuneração, manteve a situação préexistente, vedando a acumulação apenas em relação aos que vierem a ingressar no serviço público após a sua vigência.

O advento da emenda destruiu, portanto, a interpretação do Supremo Tribunal Federal. Interferiu, desse modo, nas relações jurídicas construídas com base no entendimento externado pelo excelso tribunal.

Os problemas que surgirão futuramente são previsíveis. Ora, tendo o órgão guardião da Constituição salientado que as acumulações eram vedadas, é normal que a Administração Pública tenha adotado e seguido esta interpretação, o que significou, em contrapartida, a "violação", sob a ótica da emenda, do direito de um número incontável de servidores. Esses servidores, por sinal, já começam a postular administrativamente os direitos que entendem foram violados pela administração pública. Passa-se, desta forma, a considerar ilícito o comportamento adotado anteriormente, ou seja, vedar o ingresso em uma novo cargo ao servidor aposentado, salvo se houvesse, no ato da posse, a opção entre os proventos que o servidor já recebia e a remuneração do futuro cargo.

A própria administração, diante da mudança, já começa, por sua vez, a rever o posicionamento anterior.

Na esfera federal, foi alterado o artigo 118, parágrafo 3.º, da Lei 8.112/90, que trata do Regime Jurídico Único do Servidor Federal, para estatuir que:

"A acumulação proibida da percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, ressalvada quando recorrente de cargos acumuláveis previstos na Constituição, não se aplica aos que até 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20, de 1998,

tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal. (grifei)

Tendo o legislador deixado claro que é permitida, ao menos até o surgimento da emenda constitucional n.º 20, a acumulação de vencimento de cargo ou emprego público com proventos da inatividade, resta apenas saber se a decisão adotada, quanto à opção do legislador, foi correta sob os aspectos jurídico, político e social.

3 - A OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA ALTERAÇÃO

Antes de mais nada, é importante dizer que a indicação dos termos oportunidade e conveniência prende-se ao fato de que o assunto já havia sido pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, o que implica dizer, em última análise, que a interpretação do legislador vem para mostrar qual o sentido e o alcance que entendia aplicáveis ao regime da acumulação antes da reforma vir à tona.

Embora não seja comum, esta técnica é plenamente válida, não obstante não ser muito recomendável, principalmente por romper com a segurança jurídica.

Por outro lado, sendo "indubitável que a norma nasce das realidades contingentes do grupo social que tem de reger e disciplinar"⁹, não pode haver "um desajustamento entre a realidade material dos fatos e a realidade formal das normas"¹⁰.

Assim, não obstante seja indiscutível que o legislador goza de liberdade ao inovar a ordem jurídica, é importante saber se foi oportuna e conveniente sua interferência em um assunto já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, e que apresenta atualmente uma grande importância social.

Quanto ao primeiro aspecto, deve ser dito, inicialmente, que não apenas pelo fato das decisões emitidas serem do Supremo Tribunal Federal serve para demonstrar sua relevância no caso. Qualquer que fosse o órgão de cúpula, o que é relevante, pelo menos num primeiro momento, é que a questão já estava pacificada. Todavia, é indiscutível que, sendo oriunda do órgão de cúpula na interpretação constitucional, sua relevância é ainda maior. O ponto de relevo é que com base na interpretação do STF, assim como de outros tribunais que acabaram seguindo seu entendimento, foram criadas ou modificadas inúmeras relações jurídicas.

Só para exemplificar o alegado acima, urge trazer à baila a posição do servidor que, já aposentado, e portanto recebendo proventos, teve seu ingresso no serviço público barrado ou mesmo precisou optar pela remuneração em detrimento do provento da aposentadoria e vice-versa. São situações que, devido à verdadeira mudança operada, abalam a segurança jurídica, afetam a tranquilidade social e levam o Poder Judiciário a descrédito.

Em relação à acumulação em si, a alteração veio contra vários fundamentos

⁹DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. Saraiva, 1996, 2ª ed., p. 30.

¹⁰DINIZ, Maria Helena, *ob. cit.*, p. 30.

políticos, sociais e econômicos que justificariam a manutenção do entendimento contido nas decisões do STF.

De início, cumpre recordar que essa emenda dispõe, em sua grande parte, sobre o regime de previdência social. A referência à acumulação de cargos, constante da primeira parte do artigo 11, melhor se enquadraria se tivesse sido incluída pela Emenda Constitucional n.º 19, que tratou da reforma administrativa. Não obstante este fato, pode-se perceber que a acumulação entre proventos e remuneração do cargo, agora expressa, vai, além de tudo, até contra os próprios fundamentos da reforma da previdência, como será demonstrado abaixo.

Quando se analisa o Livro Branco da Previdência Social¹¹, que exerce a função de uma verdadeira exposição de motivos das reformas efetuadas e, ainda, uma indicação das que virão possivelmente ocorrer, verifica-se que todas as alterações no sistema previdenciário visam, no dizer do governo, a adequá-lo à realidade, sobretudo no que concerne ao custeio. Outro ponto de relevo é a busca de seu fortalecimento, que se refletirá no valor dos benefícios. Dentro dessas diretrizes, está consignado que "A aposentadoria não é um complemento de renda que o trabalhador, depois de certo tempo de serviço, pode dispor. *Não faz sentido que o cidadão, depois de obter a aposentadoria, retorne ao mercado de trabalho para disputar, com os mais jovens, os empregos disponíveis.* Não faz sentido, igualmente, que a sociedade arque com os custos desse benefício, se o cidadão ainda tem plena capacidade de trabalho." (grifei)

A necessidade de evitar que os aposentados não ingressem novamente no mercado de trabalho é claramente ressaltada. Essa alteração é fruto do quadro atual do mercado de trabalho. A preocupação maior demonstrada é com o desemprego.

Sem sombra de dúvida, a acumulação da remuneração do cargo público com os proventos de aposentadoria vai contra essa tendência de evitar que o trabalhador aposentado volte ao mercado de trabalho para competir com os mais jovens.

Observa-se, portanto, que os fundamentos existentes quando do advento da emenda não são apenas os já referidos.¹² Há hoje um outro fator que não pode ser desprezado. Refiro-me ao desemprego, que "está rondando o mundo, principalmente a Europa, onde as estatísticas são alarmantes. Os percentuais de desemprego, em face da força de trabalho, no final de 1993, eram as seguintes, em ordem crescente: Luxemburgo 2,6%, Holanda 8%, Alemanha 9%, Grécia 9%, Dinamarca 10,5%, França 11%, Itália 11%, Inglaterra 11,5%, Irlanda 18% e Espanha 21,5%."¹³

No Brasil, se observarmos apenas a cidade de São Paulo, veremos que o desemprego atinge, hoje, em torno de 20% da população economicamente ativa.

¹¹Site do Ministério da Previdência Social.

¹²Compatibilidade de horários, correlação entre as funções e impossibilidade de serem bem exercidas concomitantemente.

¹³Fonte Revista "Veja", edição de 5.1.94, p. 34, citada por Luiz Carlos Amorim Robotella. O Moderno Direito do Trabalho, LTr, 1994.

Ora, escolher a possibilidade de acumulação de proventos e remuneração do cargo, embora se saiba que fica limitada ao teto remuneratório previsto na Constituição, em desfavor da maior possibilidade de acesso aos cargos públicos, o que seria mais uma forma de facilitar o acesso ao mercado de trabalho, é ir contra a tendência mundial de luta contra o desemprego.

Neste sentido, não pode ser olvidado que o direito, em especial o Direito Constitucional, "apóia-se no elemento político, essencialmente instável, a esta particularidade atende, com especial e constante cuidado, o exegeta. Naquele departamento da ciência de Papiniano preponderam os valores *jurídico-sociais*"¹⁴. (grifei)

A emenda vai, como se vislumbra claramente, na contramão da realidade. Ademais, demonstra que a Constituição de 1988 não está sendo adequadamente interpretada, em especial no que se refere aos limites expressos e implícitos que limitam qualquer mudança em seu texto. Parece mesmo que muitas limitações nem sequer existem.

Desse modo, faz-se necessária uma "releitura" da Constituição de 1988, pois "*A experiência comprova que um dado preceito da Constituição pode sofrer mudanças em seu sentido, significado e alcance, independentemente de reformas constitucionais. Através da interpretação, em suas diversas formas de expressão, da construção empreendida pelos tribunais, dos usos e dos costumes, as constituições também são modificadas quanto à substância, sem mudar uma vírgula sequer da letra de seus preceptivos*".¹⁶ (grifei)

Assim, inúmeros artigos da Constituição merecem uma "releitura", para não dizer adequada interpretação.

4 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A GARANTIA DE ACESSO AO TRABALHO

A partir de agora, tentaremos aferir se é possível retirar da Constituição Federal fundamentos para vedar a acumulação dos proventos com a remuneração do cargo.

Começando pelo artigo 1.^o, que além de constar do Título I, refere-se aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, é importante observar que sua interpretação deve ser a mais ampla possível, sobretudo para entendermos que dispõe também acerca do direito ao ingresso no mercado de trabalho, pois hoje, em face dos fatos que nos são apresentados, não basta pura e simplesmente ressaltar a relevância social do trabalho. O ponto inicial da interpretação diz respeito à própria necessidade de se assegurar o ingresso no mercado de trabalho. Para atingir esse objetivo, é imprescindível, entretanto, que se busque dar a maior aplicabili-

¹⁴Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e Interpretação do Direito*. Forense, 1993, p. 305.

¹⁵Este trabalho não seria necessário se o legislador soubesse trabalhar de maneira adequada com os princípios que lhe dão suporte e fundamento.

¹⁶Bulos, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997, prefácio, p. XVII.

dade possível, dentre outros dispositivos, ao artigo 6.º, que traz em seu bojo os chamados direitos sociais.

Os direitos sociais, como é o caso específico do referente ao trabalho, não podem ficar apenas no papel. Em consequência, cumpre ao poder público incentivar a criação de empregos, possibilitando que todos tenham acesso ao mercado de trabalho.

Esses dois dispositivos, entretanto, pela sua importância, serão melhor analisados em um tópico específico.

Outros dispositivos da Constituição também tratam do trabalho, porém em nenhum deles se percebe uma nítida preocupação com o desemprego e a criação de novos postos de trabalho. O que se almejou, na Constituição de 1988, foi apenas o fortalecimento do trabalho. Isso se justifica, em parte, pelo fato da atual Constituição ter mais de dez anos de vigência e o tema ter adquirido novos contornos atualmente.

Para exemplificar o sentido dado pela Constituição, cuja disciplina está, como se viu, voltada, em regra, somente para o fortalecimento dos vínculos já existentes, podemos exemplificar com os seguintes artigos:

"Art. 170. A ordem econômica, *fundada na valorização do trabalho humano* e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VIII – *busca do pleno emprego;*" (grifei)

"Art. 193. *A ordem social tem como base o primado do trabalho*, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais." (grifei)

"Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e *sua qualificação para o trabalho*". (grifei)

"Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

(...)

IV – *formação para o trabalho;*"

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à *profissionalização*, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social

do adolescente portador de deficiência, mediante o *treinamento para o trabalho* e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos". (grifei)

Apenas em duas situações específicas o legislador constituinte deixou manifesta a necessidade de ser garantido o acesso ao mercado de trabalho. São elas:

"Art. 7.º

XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, *mediante incentivos específicos*, nos termos da lei; (grifei)

"Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

III – *a promoção da integração ao mercado de trabalho;*" (grifei)

Em relação ao primeiro dispositivo, nota-se, de plano, que a hipótese descrita volta-se tão-somente às mulheres.

O artigo 203 também não supre a omissão. Diz somente que propiciará condições para o ingresso no mercado de trabalho. Contudo, não fala em sua expansão.

Essa omissão do legislador é aparente e é plenamente compreensível. Com efeito, ao dizer que o valor social do trabalho é um fundamento da República Federativa do Brasil, sendo um princípio fundamental, o legislador constituinte não excluiu a proteção ao trabalho, principalmente no que diz respeito ao efetivo acesso. O princípio vai mais longe, busca o trabalho em seu nascedouro e interfere na interpretação de todos os demais dispositivos da Constituição.

5 - O TRABALHO COMO UM VALOR E UM DIREITO

Como já mencionado, a Constituição de 1988 agasalha no artigo 1.º o valor social do trabalho ao lado da livre iniciativa. Devem, portanto, conviver de maneira harmônica.

A menção feita é fruto da longa evolução pela qual passou o trabalho até ser reconhecido como um valor dentro da sociedade.

Em princípio tido como secundário no processo produtivo, o trabalho ganhou magnitude com o passar do tempo.

Sua evolução pode ser exposta, basicamente, com a indicação de quatro períodos:¹⁷

1.º - Vai até 1848. Surgiram, principalmente no começo do século XIX, as primeiras leis regulamentando o trabalho. Pela primeira vez o Estado passa a interferir no mercado de trabalho.

2.º - De 1848 a 1890. A partir da publicação do Manifesto Comunista de Marx e Engels,

¹⁷Conforme Granizo-Rothvoss. *Derecho social*. Madrid, Reus, 1935, p. 24-7. citado por Délio Maranhão e Luiz Inácio B. Carvalho. *Direito do Trabalho*. Fundação Getúlio Vargas, 17ª ed., 1993. pp. 18-19.

surgiram vários movimentos pela melhoria da condição social dos trabalhadores.

3.º - De 1890 a 1919. A realização da Conferência de Berlim¹⁸ e a publicação da Encíclica *Rerum Novarum* marcam esse período.

4.º - De 1919 até hoje. Em 1919 é criada a Organização Internacional do Trabalho¹⁹. Esse período é de suma importância por corresponder ao chamado período de constitucionalização do direito do trabalho.

Vê-se, assim, que o artigo 1.º, em consonância com essa evolução, demonstra o grande apreço do constituinte pelo trabalho, a ponto de elevá-lo ao nível de princípio fundamental da nossa República. Além disso, não pode ser esquecido que o mesmo artigo consagrou também a dignidade da pessoa humana. Ora, se não for assegurado à pessoa o direito de ingressar no mercado de trabalho pode se dizer, sem qualquer medo de errar, que lhe falta dignidade. O trabalho é fonte de sustento e de realização pessoal e familiar. Merece, sem dúvida, ser interpretado amplamente esse dispositivo.

Quanto ao artigo 6.º, no que concerne à menção ao trabalho como um direito, ele vem na linha de evolução acima descrita.

Pela nossa Constituição, o direito ao trabalho não fica, assim, vinculado às leis de mercado. Ao contrário, o Estado deverá interferir quando for necessário realizá-lo. A Constituição, neste ponto, possui amplo enfoque social. A proteção é grande, pelo menos no papel, pois sendo um verdadeiro direito, deve ser implementado pelos poderes públicos.

A norma em foco é de eficácia limitada, "necessitando de um comportamento legislativo infraconstitucional ou da ação dos administradores para seu integral cumprimento"²⁰.

Porém, o fato da norma ser de eficácia limitada não impede que produza efeitos. Um dos mais importantes é impedir que o legislador atue em sentido contrário aos seus mandamentos, tornando, dentre outras conseqüências, "inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem"²¹.

Assim, a emenda Constitucional n.º 20, além de ir contra as decisões do STF, que haviam criado um verdadeiro precedente, viola, embora de maneira indireta, o inciso IV, do parágrafo 4.º do artigo da Constituição Federal. Atinge, além disso, o princípio fundamental constante do artigo 1.º.

Como se percebe, jamais se poderia, nas atuais circunstâncias, permitir a acumulação entre proventos e remuneração. O entendimento favorável cerceia ainda mais o já reduzido mercado de trabalho e faz com que prevaleça um interesse particular em detrimento do interesse público.

¹⁸Pela primeira vez houve uma conferência internacional para discutir temas ligados ao trabalho.

¹⁹O Tratado de Versalhes criou a OIT com o intuito de permitir uma harmonização das legislações e evitar que fatores sociais viessem dar origem a um novo conflito bélico.

²⁰David Araujo, Luiz Alberto, Nunes Júnior, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 20.

²¹David Araujo, Luiz Alberto, Nunes Júnior, Vidal Serrano, Ob., cit. p. 21.

Cabe, por fim, lembrar que o parágrafo 2.º do artigo 5.º assevera existirem outros direitos e garantias além dos expressos na Constituição, principalmente nos tratados internacionais em que o Brasil for parte²², o que amplia ainda mais o direito.

São essas, em suma, as linhas básicas que deveriam ter guiado o intérprete quando da busca do sentido e do alcance dos preceitos constitucionais referentes ao trabalho, objeto indireto da emenda em apreço.

6 - CONCLUSÃO

Após tecermos as considerações acima, podemos concluir o seguinte:

1.º - A emenda constitucional atingiu fortemente a segurança jurídica de nosso ordenamento ao ir contra decisões pacificadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Possibilitou a acumulação de proventos com a remuneração do cargo quando já estava pacificada a sua impossibilidade. Mexeu, assim, com inúmeras relações jurídicas, trazendo intranqüilidade social.

2.º - Desprezou a realidade ao deixar de observar que a acumulação implica a diminuição dos postos de trabalho e, em conseqüência, no aumento do desemprego. Foram os legisladores, em suma, contra os fatos que os cercam.

3.º - Não deu a devida interpretação aos dispositivos constitucionais, o que importou em ofensa, ainda que indireta, ao inciso IV, do parágrafo 4.º, do artigo 60, da Constituição Federal, que versa sobre as chamadas cláusulas pétreas. Atingiu, ainda, inúmeros outros artigos, em especial o 1.º e o 6.º, sendo que os dois dispositivos enquadram-se, também, no rol dos considerados "imutáveis" pelo legislador derivado.

4.º - Demonstra, mais uma vez, que as alterações legislativas não observam os princípios que informam nosso ordenamento, mesmo que capitulados como cláusulas pétreas, o que nos leva à conclusão de que, infelizmente, os interesses pessoais continuam a preponderar sobre o interesse público.

²²Em matéria de trabalho, existem as convenções da OIT e os Instrumentos Internacionais de Proteção de Direitos Humanos que dispõem acerca do trabalho, consagrando-o como um direito do homem.

BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES, Vidal Serrano Júnior. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Mutação Constitucional*. Editora Saraiva, 1997.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. Editora RT, 2.^a ed., 1992.
- DINIZ, Maria Helena. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. São Paulo: Saraiva, 2.^a edição, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 5.^a edição, 1994.
- MARANHÃO, CARVALHO, Délio, Luiz Inácio B. *Direito do Trabalho*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 17.^a ed., 1993.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Editora Forense, 13.^a ed., 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 22.^a edição, 1997.
- ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O Moderno Direito do Trabalho*. Editora LTR, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 13.^a edição, 1997.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 14.^a ed. ver. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.