ACUMULAÇÃO REMUNERADA — PROVENTOS DE APOSENTADORIA — SUBSÍDIO

— Não constitui acumulação proibida o recebimento de proventos da inatividade juntamente com o subsídio de senador.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Requerente: Joaquim de Lima Pires Ferreira
Mandado de segurança n.º 2.625 — Relator: Sr. Ministro Macedo Ludolf

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 2.625, do Distrito Federal, em que é requerente Joaquim de Lima Pires Ferreira e requerido o Ministro da Fazenda:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por maioria de votos, rejeitar a preliminar de decadência e deferir o pedido, com exclusão de pagamento de atrasados, de conformidade com as notas taquigráficas devidamente inseridas no processo.

Rio de Janeiro, 1 de julho de 1953. — *Sampaio Costa*, Presidente. — *Macedo Ludolf*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — O caso, a ser agora solvido, ventilou-o o Dr. Joaquim de Lima Pires Ferreira, sob alegação de ser aposentado, há muitos anos, no lugar de Lente da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, julgando-se com direito de perceber os proventos da inatividade, juntamente ao lado do subsídio que lhe compete como Senador Federal.

Alude ter ficado privado daqueles proventos, a partir de março de 1948, em virtude de Portaria do então Ministro da Fazenda.

Como, porém, tivesse êste Tribunal em ação movida por outros interessados em identidade de situação, declarado inconstitucional a aludida Portaria, mandando, em conseqüência, pagar cogitados proventos, exceto aos militares reformados — diz mais o impetrante que pretendera, assim, lhe fôssem extensivos os efeitos do aresto.

Essa pretensão, segundo ainda está apontado, indeferiu-a o titular da Pasta pré-indicada, em consonância com parecer da Consultoria Geral da República, por ser considerada acumulação proibida a hipótese debatida, e também por não ter sido o requerente autor ou assistente na causa aqui decidida.

É atribuída ao despacho indeferitório a data de 21 de janeiro do corrente ano, asseverando a parte haver ficado ciente dêle a 12 de abril último, quando lhe forneceram o teor do citado despacho.

A impetração conclui no sentido de ser líquido e certo o direito em tela, assegurado pelo art. 185, da Constituição federal, têrmos em que se quer a concessão de mandado de segurança contra o Ministro da Fazenda, a fim de que ordene o pagamento dos reclamados proventos de aposentadoria, inclusive atrasados, desde a data em que houve suspensão de tal pagamento, por ato acoimado de ilegal e abusivo.

A inicial se acha instruída com documentação bastante, vindo aos autos as informações prestadas pela autoridade coatora (lê a fls. 31).

O eminente Dr. Subprocurador Geral opina pela denegação do *writ*, após suscitar preliminar de decadência (lê a fls. 38).

É o relatório.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Relator) — O que se enfrenta, em verdade, como bem aduziu a ilustre Subprocuradoria Geral, é a Portaria datada de março de 1948, emanada do Sr. Ministro da Fazenda.

Em tôrno dela e com o fim de nulificá-la, desenvolveu-se a argumentação do impetrante, porfiando em demonstrar que o fato de ser senador não afeta seu suposto direito líquido e certo à percepção, também, dos proventos de inativo, suspensos desde aquêle ano de 1948.

Ora, é evidente que a reclamação formulada pelo mesmo impetrante à autoridade em questão teve cunho legítimo de pedido de reconsideração, defluente do resultado favorável alcançado, em ação proposta por seus colegas do Senado, em igualdade de situação.

Note-se que tal pedido surgiu em 1952, após quatro anos de vigência da cogitada Portaria, sem que, além do mais, pudesse êle ter a virtude de convalescer o prazo improrrogável de decadência, fixado por lei em 120 dias, para dar lugar ao uso da medida excepcional.

Isto está assente em jurisprudência, principalmente a que se constituiu neste Pretório.

Portanto, dada a simplicidade e natureza do assunto, cuja configuração deve limitar-se ao que ficou definido, voto pelo não conhecimento do mandado requerido, em vista de sua arguída e procedente caducidade.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Sr. Presidente, *data venia* do Relator, conheço do pedido.

Já tenho ponto de vista externado a respeito da decadência em casos como tais. Considero a decadência, em tais casos, para o efeito de se verificar a sua apuração, equiparada à prescrição; e é doutrina tranqüila que, quando a obrigação do Estado se vence em obrigações parciais, das datas dessas obrigações parciais decorre o prazo da prescrição, o que é também aplicável ao caso da decadência. Demais, não pode a portaria de 1948 ser invocada como têrmo de contagem da preclusão, porque, de 1948 a esta parte, o Congresso já foi renovado. Um era êsse Congresso, posteriormente houve outra eleição e o Congresso foi renovado. De modo que os congressistas — não sei se é a hipótese do suplicante, mas inda que não seja — os congressistas eleitos posteriormente não estão vinculados àquela portaria de 1948, porque a êsse tempo ainda não eram congressistas. Assim, não se pode estabelecer como regra a vigência da portaria de 1948, para o efeito de haver como precluso o ato para os congressistas de 1953. Dir-se-á que, na hipótese, o suplicante é senador da República desde 1948, tendo tomado, portanto, conhecimento da portaria. Então, êle, individualmente, estará dentro da regra formulada pelo Relator. Essa regra, no meu entender, não prevalece, não decide a hipótese, porque se trata de coação que se renova cada mês, quando a Fazenda se nega a pagar-lhe os vencimentos. Êste ponto de vista adotei em sentença, ainda juiz da Vara da Fazenda, que fui, contra ardente pleiteação do Procurador Temístocles Cavalcânti, mantida pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, sentença proferida numa ação proposta por um professor do Ministério da Marinha.

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — V. Exa. dá licença para uma observação? Nas ações em geral tem que ser assim. Penso que não há discrepância de opiniões. Mas, em se tratando de medida excepcional do mandado de segurança, em que não se pode cogitar de prescrição e, sim, de caducidade, parece-me que não é possível adotar o ponto de vista que V. Exa. está defendendo.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Êsse é o sentido, a meu ver, abrangedor. Mas, na hipótese, há uma peculiaridade: o suplicante, face à decisão dêste Tribunal na ação que invocou, requereu ao

Ministro que lhe mandasse pagar também os seus proventos de professor aposentado. E o Ministro indeferiu. Então essa decisão do Ministro de Estado, indeferindo por fundamentos novos, por motivos novos, inclusive enfrentando a decisão dêste Tribunal, não é uma decisão nova, na espécie? Essa decisão está ligada, está vinculada à portaria de 1948? Ainda outro dia, aqui, decidimos um caso de decadência — ou de prescrição, mas a razão é a mesma — em que, já resolvido o assunto mais de um ano antes do pedido de reconsideração, mas apreciado êsse pedido de reconsideração pelo Govêrno, o Tribunal admitiu que estava reaberto o debate em tôrno do direito pleiteado, que o Govêrno abrira mão daquela preclusão que se concluíra em seu favor, permitindo o reexame do caso. É a hipótese, *mutatis mutandis*. Face à decisão do Tribunal, o suplicante requereu ao Ministro da Fazenda o pagamento e, não obstante, o Ministro da Fazenda, depois de ouvir a Consultoria Geral da República, negou-lhe, já então invocando razões face à própria decisão do Judiciário. A meu ver, abriu uma instância nova para o debate da questão. Sustento que o mandado de segurança não é via reparatória. Por isso, quando estava ouvindo, aqui, disse logo: não dou mandado de segurança com os efeitos que se quer; vou examinar, no mérito, o ato em si. Não posso dar mandado de segurança para também pagar saldos de 1948 em diante. Mas, para efeito do exame da ilegalidade do ato que negou pagamento, não há decadência.

Data venia, conheço do pedido.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Com a devida vênia do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Relator) — Como bem situou o julgado dêste Tribunal, na apelação cível n.º 2.069, a hipótese que volta a ser discutida por via do presente processo não condiz tìpicamente com o aspecto de acumulação de cargos e, sim, de proventos de inatividade, acumulados com os subsídios de cargo eletivo.

Ora, o que estabelece o invocado art. 185, da Constituição vigente, é a vedação do exercício de mais de um cargo, salvo exceções ali previstas expressamente.

A matéria vem agitada de muito longe, ao propósito do estatuído, a respeito, já na primitiva Carta republicana de 1891, não vindo a pêlo alinhar agora argumentos sôbre o sentido jurídico da norma de que se trata e âmbito de sua eficácia.

Nela, fora de dúvida, não se pode e não se deve incluir o aposentado ou pensionista do Estado, nas condições com que se apresenta o impetrante. Ao contrário disso, seria dar ao texto interpretação extensiva incompatível com a sua finalidade, contida em limite bem definido.

Os proventos da aposentadoria incorporam-se ao patrimônio individual, segundo postulado dominante, enquanto, por outro lado, o auferimento de subsídios é inerente ao desempenho da função eletiva, no que se entende sobretudo com a sua necessária representação.

Ambas as situações, assim particularizadas, em absoluto não ficaram envolvidas pelo legislador constituinte, através daquele art. 185, onde se acha proibido apenas o exercício simultâneo de cargos públicos, quando não enquadrados nas condições ali especificadas.

Ir além dessa limitação pela forma verificada na espécie, é dar ao preceito significação claramente diversa de seu verdadeiro alcance, ocasionando lesão ao direito adquirido do inativo, tocante ao gôzo das vantagens que lhe ficaram asseguradas ao se aposentar.

Sendo, pois, pela argüida inconstitucionalidade do ato administrativo em exame, sem haver outro ponto a considerar, defiro em conseqüência a segurança, conforme a inicial, mas excluído

o pagamento sôbre atrasados, por incabível a pretensão nessa parte, dada a natureza processual da medida.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Concedo a ordem, nos têrmos da conclusão do Ministro Relator, para afastar o ato do Ministro, a fim de que sejam pagos os proventos da aposentadoria ao suplicante, sem qualquer referência a atrasados, o que dependerá de iniciativa do próprio Govêrno, ou de ação do interessado.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, quando êste Tribunal teve o ensejo de enfrentar hipótese idêntica à ora ventilada no presente mandado de segurança, ao apreciar a apelação cível n.º 2.069, do Distrito Federal, manifestei-me da seguinte maneira:

"A egrégia 1.ª Turma dêste Tribunal, ao enfrentar a apelação interposta nestes autos, certificou-se de início que através da mesma percutia-se assunto de natureza nìtidamente constitucional; e assim sendo, inclinou-se desde logo pela prática do art. 97, do nosso Regimento. E, andou acertadamente, porque, só ao Tribunal Pleno é que toca, privativamente, desbravar o campo em casos que tais.

Pleiteia-se nos autos duas indagações estreitamente vinculadas à Lei Maior.

Cuida-se, em primeiro lugar, de saber se o militar embora reformado ou na reserva remunerada pode perceber, quando no exercício de mandato legislativo, cumulativamente com os proventos da inatividade, o subsídio parlamentar.

Essa primeira indagação, a meu ver, não se reveste de maior complexidade. Para seu deslinde basta a inspeção, ainda que perfunctória, dos textos aplicáveis à espécie. Senão, vejamos. Reza o § 5.º do art. 182 da Constituição:

"Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do pôsto quer esteja em atividade, na reserva ou reformado."

Os que julgam possível a acumulação figurada, para chegar a essa conclusão, negam ao mandato parlamentar o caráter de cargo público. Mas se esquecem que essa maneira de entender se não harmoniza, a tôda sorte, com o disposto *in principio*, no próprio art. 182, § 4.º, que expressamente dispõe em contrário, ao definir a natureza dos cargos temporários a que alude:

"O militar em atividade que aceitar cargo público temporário, *eletivo ou não*, será agregado ao respectivo quadro."

Face a tão perentória afirmação, não é lícito duvidar de que o mandato legislativo se inclui indisfarsàvelmente como cargo público temporário, para o efeito da proibição constitucional de que cogita o § 5.º do art. 182. No que concerne aos militares, portanto, é indiscutível a constitucionalidade do ato executivo que os privou dos proventos da inatividade durante o exercício do mandato legislativo. Solvida a controvérsia, no que tange à sua primeira parte, passemos por derradeiro a analisá-la de referência aos demais autores, funcionários civis que, em igualdade de condições, pretendem por sua vez ajuntar aos proventos da aposentadoria os subsídios parlamentares devidos pelo exercício do mandato.

Ficou estabelecido que o desempenho do mandato parlamentar corresponde ao exercício de cargo público para todos os efeitos. Tôda a questão, por isso, está na dependência da resposta que venha a ser dada à seguinte indagação: o art. 185, da Constituição federal vigente, proibe, tão só, o exercício simultâneo de cargos públicos ou também a acumulação de estipêndios a êles inerentes, embora o servidor se encontre em um dêles na inatividade remunerada? *Data venia* dos que pensam em contrário, tenho para mim que o legislador constituinte de 1946 seguiu as pegadas, de

alto cunho moralizador, deixadas por seus antecessores, ao substanciarem a regra contida no art. 73, da Constituição de 1891. O texto atual, embora menos explícito, reveste-se, em meu entender, da mesma amplitude vislumbrável no anterior: alcançando destarte, e, vedando a acumulação, não só de vencimentos, como a dêstes com os proventos da inatividade. Não me encontro só e desamparado nesse passo. Abrigo-me, ao revés, à sombra sobremodo protetora e sôbre todos os títulos autorizada, do provecto Carlos Maximiliano, que assim pontifica:

"Em suma; não se acumulam cargos; pouco importa que sejam federais, estaduais ou municipais; nem proventos, quer êles resultem de aposentadoria, jubilação ou reforma, quer se denominem ordenado, gratificação, sôldo, subsídio, emolumentos ou custas."

E acrescenta, a seguir:

"O texto de 1946 é menos claro que o de 1891; não fala em remuneração, porém, o espírito sobreleva a letra, e colima, precìpuamente, o acúmulo de proventos (*Comentários à Constituição Federal*, vol. III. pág. 246)".

E' evidente que pelo fato de não usar a Constituição vigente das expressões "cargos remunerados" encontradas nas anteriores, não é lícito admitir que o legislador, assim procedendo, teve por escopo tolerar a acumulação de remuneração, em casos como o objetivado. Se vedasse apenas o exercício concomitante de dois ou mais cargos, permitiria *ipso facto* a acumulação de duas ou mais remunerações; o que é manifestamente contrário ao espírito da interdição; que além de objetivar a circunstância geralmente aceita de que o funcionário que serve a mais de um cargo, em regra desserve o serviço público, também, visa, obviar a situação da desigualdade, privilégio resultante da acumulação de proventos, por alguns servidores, em detrimento de outros que integram a grande maioria.

Em conseqüência, não vislumbro na Circular n.º 448 qualquer vício manifesto de inconstitucionalidade com fôrça bastante para invalidá-la como pretentem os autores. Rejeito, por isso, *data venia* dos Srs. Ministros Relator e Revisor a argüição suscitada".

E' o meu voto, indeferindo a segurança.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Sr. Presidente, voto de acôrdo com o Sr. Ministro Henrique DÁvila.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Preliminarmente, por maioria, vencidos os Ministros Relator e Henrique D'Ávila, rejeitaram a argüição de decadência; no mérito, foi adiado o julgamento por ter pedido vista o Ministro Ábner de Vasconcelos, após haverem votado os Ministros Relator, Cunha Vasconcelos, Cândido Lobo e Afrânio da Costa, concedendo o mandado com exclusão de pagamento de atrasados, e os Ministros Henrique D'Ávila e Alfredo Bernardes indeferindo o pedido. Impedido o Ministro Djalma da Cunha Melo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — A tese da acumulação de proventos de cargos públicos vem discutida no país desde o advento da Constituição de 1891. Desafiou as maiores autoridades e acabou vencendo em tôrno da mesma natureza técnica das funções.

A respeito, a última expressão legislativa é a constituinte de 1946 que, sem desconhecer o choque dos interêsses em tôrno do assunto, elaborou o art. 185. Vedou a acumulação de cargos ressalvada a hipótese do juiz, de poder também exercer a cátedra, e a de dois cargos, técnicos ou científicos, compatíveis pelo horário.

Porque a Constituição não deve vedar, além do que exprimem os seus têr-

mos perentórios, êste egrégio Tribunal, reconheceu lícita a acumulação de subsídio parlamentar com os proventos de aposentadoria civil. De fato, aquêle dispositivo não cogita desta modalidade de acumulação, pelo que não o veda. E' a lógica de seguro raciocínio. A exegese constitucional, por sua vez, dá-lhe seu apoio. Não se restringem situações jurídicas, de origem constitucional, por simples compreensão dedutiva. Demais, por julgado que se tornou definitivo, já êste Tribunal solucionou a controvérsia ora suscitada. Seria tratamento desigual para com portadores da mesma relação de direito.

A pretensão do impetrante, além de ser líquida e certa à luz do texto constitucional, está à sombra de uma interpretação que representa por si só uma garantia.

Acompanhando o voto da maioria, defiro o pedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deferiram o pedido, contra os votos dos Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Alfredo Bernardes. Os Srs. Ministros Cândido Lobo e Afrânio da Costa, votaram de acôrdo com o Relator. Impedido o Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Sr. Ministro Sampaio Costa.