ACUMULAÇÃO REMUNERADA — PROVENTOS DE APOSENTADORIA — CAIXAS DE PENSÕES E APOSENTADORIAS — I.P.A.S.E.

— É lícito perceber cumulativamente proventos pagos pela Caixa de Aposentadoria e Pensões da Light e pelo I.P.A.S.E. — Interpretação do decreto-lei n.º 8.821, de 24-1-46.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 4.537-46

Parecer: Certo empregado, por motivo de invalidez, foi pôsto em inatividade pela Caixa de Aposentadoria e Pensões em que estava inscrito. Dos autos, entretanto, não consta a data da concessão de sua aposentadoria.

2. Em setembro de 1944, foi êle admitido como extranumerário-mensalista, passando a exercer a função de Inspetor de Alunos, na Escola Militar do Realengo. Extinta esta, continuou em igual função, na Escola Militar de Resende.

3. Soube-se, posteriormente, à vista de informação do Serviço de Lepra da Diretoria Geral de Saúde Pública, da Prefeitura do Distrito Federal, que estava êle fichado naquele Serviço, desde 27 de agôsto de 1939.

4. Portador dessa moléstia e, por conseguinte, com direito à aposentadoria no Serviço Público, dúvidas surgiram sôbre se é, ou não, admissível a acumulação dos proventos de uma e outra.

5. Trata-se de fato ocorrido na vigência da Constituição de 10 de novembro de 1937, que em seu artigo 159 vedava a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

6. Foi *ex-vi* dêsse preceito que, a seu turno, se expediu o Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano. Em seu art. 1.º, incluiu êste diploma legislativo as Caixas de Aposentadoria e Pensões, também entidades de direito público. E, dando à referida norma constitucional o verdadeiro sentido, a significação que lhe é própria, imanente, lógica e indeclinável, vedou a acumulação de proventos de inatividade (art. 4.º).

7. Haverá, talvez, quem alegue que, aludindo aquêle dispositivo, ou seja, o art. 159, à acumulação de cargos, excluiu dos seus efeitos a aposentadoria. Isto porque o funcionário aposentado nenhum cargo exerce, tendo mesmo perdido o de que, até então, era ocupante.

8. A meu ver, improcede o argumento. O mencionado preceito da Carta Política de 1937, que, em outros têrmos, revivesceu a parte final do art. 73 da Constituição de 1891, comportava, e bem, a inteligência que se lhe deu.

9. De fato. A aposentadoria — inatividade remunerada — pressupõe, de plano, pura, simples e necessàriamente, atividade, de igual natureza, exercida em cargo ou função pública. Nesse ou nesta, conforme se trate de funcionário ou de extranumerário, é que se aposenta o interessado. Aí, a rigor, apenas se dá a substituição de um por outro estado de direito, da condição de servidor em atividade para a de inativo, em forma legal preestabelecida, e, via de regra, em definitivo. Via de regra, sim, eis que a lei admite a reversão. E, admitindo-a, comprova essa assertiva, pois que determina:

> "A reversão far-se-á, de preferência, ao mesmo cargo" (artigo 81 do E. F.).
>
> "Em casos especiais, a juizo do Govêrno, e respeitada a habilitação profissional, poderá o aposentado reverter ao serviço em outro cargo" (§ 1.º do art. cit.).
>
> "A reversão far-se-á na mesma função exercida pelo aposentado, podendo, porém, em casos especiais, a juizo do Governo, o aposentado reverter a outra função, atendidas as condições de habilitação e capacidade" (art. 56 do D. L. 5.175, de 7-1-43).

10. Provento é vencimento, remuneração ou salário, sob nova e diferente denominação, em face da técnica legal. E' bem verdade que, quantitativamente, pode ser igual ou inferior a estoutros. Isto porque, consubstanciando pagamento *labore facto*, está, por êsse motivo, subordinado ao implemento de prévias condições, determinadas e específicas. E' que, salvas as exceções enunciadas em lei, o cálculo do seu montante deve corresponder, em princípio, ao tempo de serviço prestado pelo servidor.

11. A aposentadoria é privativa do funcionário, servidor, ou empregado. Cabe, ùnicamente, àquele que, por motivos preestabelecidos, não mais pode realizar os serviços que se lhe exigiam. De fato. O aposentado é aquêle que, tendo consagrado sua vida aos trabalhos do Es-

tado, inabilitou-se afinal. Não há aposentado que não tenha sido servidor público. Paralelamente, observe-se, servidor público — funcionário ou extranumerário — pressupõe o exercício de cargo ou função. E é nesse ou nesta que êle se aposenta. E' para o cargo ou função anterior que, de preferência, reverterá, se cessarem as causas determinantes do seu afastamento. Por efeito da aposentadoria, perde o cidadão o cargo ou função de que era titular. Perde-o, mas conserva a qualidade de servidor do Estado. Perde-o, não resta dúvida, mas continua vinculado ao Govêrno, à Administração, ao Estado, repita-se. Na verdade, em essência, é o mesmo o vínculo que os prende, o vínculo entre um e outro existente; restringem-se apenas os direitos e deveres, que a lei reajusta à peculiaridade da nova condição de inativo em que a aposentadoria coloca o servidor.

12. Conseguintemente, a proibição de acumular cargos ou funções remuneradas em si mesma contém a de acumulação de proventos. Vedada aquela, proibida estará estoutra. A impossibilidade legal da primeira acarreta, necessàriamente, a inexistência da segunda, que daquela decorre, quase com a mesma relação de causa e efeito.

13. A generalidade, por demais expressiva, do preceito contido no artigo 159 da Carta Política de 1937 participa do sentido irrestrito da norma exarada no art. 73 da Constituição de 1891.

14. Com efeito. Medite-se nos têrmos dos parágrafos 1.º e 2.º do artigo 172 da Constituição de 1934 e nos dizeres finais do art. 185 da Constituição em vigor, e concluir-se-á que, abrindo exceções à regra principal, maior realce deram à sua característica generalidade.

15. E' que são idênticas as expressões dessa mesma regra em todos os Estatutos Políticos da República, *verbis*:

> "... vedadas, porém, as acumulações remuneradas" (art. 73 da Const. de 1891).
>
> "E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios" (art. 172 da Const. de 1934).
>
> "E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios" (art. 159 da Const. de 1937).
>
> "E' vedada a acumulação de quaisquer cargos..." (art. 185 da Const. de 1947).

16. Qualquer lei ordinária em sentido contrário, se exorbita das exceções estabelecidas, viola o princípio constitucional. E no estado atual, a violação tanto mais avultará, quanto é certo que a Constituição vigente somente considera lícita a acumulação "... prevista no art. 96, n.º 1, e a de dois cargos de magistério ou a de um dêstes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

17. Nem uma palavra sôbre acumulação de proventos de inatividade, que, assim, resultou terminantemente proibida. Na verdade, a exceção é de direito estrito, não comportando, por isto, qualquer amplitude de interpretação. Quando muito, obrigará a acurado estudo o caso concreto de aposentadoria correspondente a cargo ou cargos ali indicados.

18. Releva também notar que a exeqüibilidade das leis anteriores não ficou expressamente assegurada na Carta Política em vigor. Terá,

portanto, que resultar da inexistência, ou não, de colisão dos seus dispositivos com o novo preceito a que se devem ajustar com maior segurança e precisão maior.

19. Estou, por conseguinte, pela incidência do caso de que se trata na proibição constitucional.

Êste, o meu parecer.

D. A. S. P., em 15 de outubro de 1946. — *J. A. de Carvalho e Mello,* Assessor Jurídico, contratado.

De acôrdo. A D. P. para reexame do assunto.

Em 28-10-49. — *Abílio Mindêlo Balthar*, Diretor Geral.

*

Processo n.º 4.537-46 — Percepção cumulativa de proventos de aposentadoria como ex-empregado da Light e antigo extranumerário da União. — A Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S. G. M. G.) solicitou o parecer do D.A.S.P. sôbre a aposentadoria de Orlando Costa, inspetor de alunos, referência XI, da Escola Militar de Resende, já aposentado como ex-empregado da Cia. Light.

2. O servidor em aprêço, fichado no Serviço de Lepra da Prefeitura do Distrito Federal desde 22-8-39, foi aposentado pela Caixa de Aposentadoria e Pensões em que estava inscrito (Cia. Light), em data não indicada no processo, "por ser portador de forma clínica contagiante".

3. Entretanto, pela Portaria número 47-M, de 29-7-43 (D. P. 73-43), foi êle admitido como inspetor de alunos, referência VIII, do Instituto Profissional 15 de Novembro, por indicação, aliás, do D. A. S. P. (E. M. n.º 2.016, de 1943, *in Diário Oficial* de 13 de julho de 1943).

4. Pela E. M. n.º 2.166, de 4-8-44, o D. A. S. P. novamente propôs sua admissão, desta vez como inspetor de alunos, referência XI, da Escola Militar do Realengo, o que foi efetivado por portaria publicada no *Diário Oficial* de 30-9-44.

5. Cumpre notar que sua admissão se verificou mediante prova de habilitação, sendo certo que êle foi inspecionado, a 1-9-44, pela Junta Militar de Saúde da Escola Militar do Realengo, que o julgou apto para o serviço.

6. Posteriormente, passou para a Escola Militar de Resende, em virtude da extinção da do Realengo (D. 17.891-45).

7. Mas sòmente em fevereiro de 1946 teve a S. G. M. G. conhecimento das circunstâncias relativas à enfermidade e aposentadoria do interessado (item 2), por comunicação do referido Serviço de Lepra, havendo, então, solicitado a audiência do D. A. S. P.

8. Tratava-se, portanto, de examinar a possibilidade da acumulação de proventos de duas aposentadorias: uma pela Caixa de Aposentadoria, da qual já estava em gôzo, e outra pelo I. P. A. S. E., como extranumerário da União.

9. Em seu parecer de 23-5-46, acentuou esta D. P.:

"*a*) que, de acôrdo com o art. 9.º do Decreto-lei n.º 2.004-40, era permitida a acumulação de proventos de aposentadoria ao associado obrigatòriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social;

b) que o art. 11 do mesmo Decreto-lei dispunha ser lícita a acumulação de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social

com o de aposentadoria ou pensão paga pela União, Estados ou Municípios;

c) que, pelo Decreto-lei n.º 2.043, de 27-2-40, foram êsses artigos revogados;

d) que pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, foi expressamente proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais; e

e) que, entretanto, com a expedição do Decreto-lei n.º 8.821, de 2-1-46, revogando os Decretos-leis ns. 2.043-40 e 5.643-43, e revigorando, outrossim, os arts. 9 e 11 do Decreto-lei número 2.004-40, ficou permitida a acumulação em foco".

10. Em vista disso, concluiu a D. P. pela percepção cumulativa, pelo interessado, de ambos os proventos (item 8), o que foi aprovado pelo Sr. Diretor-Geral do D. A. S. P., ao restituir o processo ao M. G. em 27 de maio de 1946.

11. Acontece, porém, que, pelo Ofício n.º 2.104, de 11-6-46, o D.A.S.P. pediu, à S.G.M.G., que lhe fôsse devolvido o processo para novo estudo.

12. O processo foi então estudado pelo Sr. Assessor Jurídico do D.A.S.P., que concluiu :

"pela incidência do caso de que se trata na proibição constitucional" sendo o mesmo processo enviado a esta D.P., para reexame do assunto.

13. Reexaminando cuidadosamente a matéria, julga conveniente esta D.P. fazer um estudo restrospectivo sôbre as acumulações de proventos de aposentadoria.

14. Dispunha o art. 159 da Carta de 1937: "E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

15. Regulamentando êsse dispositivo, foi expedido o Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, cujo art. 4.º estabelecia :

"É proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a dêstes com os de função ou cargo público".

16. E' evidente que, neste passo, a lei foi além do que estabelecia a Constituição, pois esta apenas se referia à situação na atividade, ao passo que aquela abrangeu também os inativos. Nem por isso, porém, se poderia arguir tal dispositivo de inconstitucional, pois seu objeto, além de dizer respeito a matéria tìpicamente legal, não contrariou nenhum dos direitos assegurados pela Carta de 1937.

17. Esclarecendo dúvidas sôbre a interpretação rígida dêsse dispositivo (item 15), o Decreto-lei n.º 819, de 27-10-38, declarou, em seu art. 6.º, ser "lícita a acumulação dos benefícios das Caixas e instituições de Previdência Social com as aposentadorias e pensões concedidas pela União, Estados e Municípios", o que foi confirmado pelo Decreto-lei n.º 910, de 30-11-38.

18. Aí, como se vê, houve um recuo do legislador, para o efeito de restringir a amplitude da proibição anterior. Não se pode, porém, taxar de inconstitucional êsse dispositivo porquanto, se não estava vedado pela Constituição o exercício simultâneo de cargo público e de emprêgo nas entidades particulares a que se referiam as instituições de previdência social (por exemplo, funcionário federal e empregado da

Ligth), não estaria, por conseqüência, proibida, pela Constituição, a acumulação dos respectivos proventos de aposentadoria.

19. Mas o Decreto-lei n.º 1.922, de 28-12-39, em seu artigo único, vedou "a acumulação de proventos de aposentadorias, em cargo federal, estadual ou municipal, com os de igual natureza das Caixas de Aposentadoria e Pensões ou Institutos congêneres, revogadas as disposições em contrário".

20. Era êsse, portanto, o princípio vigente, quando surgiu o Decreto-lei n.º 2.004, de 7-2-40, que novamente restringiu a proibição de acumular, abrindo várias exceções à regra geral, como veremos depois.

21. Poucos dias depois, contudo, foi expedido o Decreto-lei n.º 2.043, de 27-2-40, que revogou, em parte, o de n.º 2.004, citado.

22. Posteriormente, passou a matéria a ser regulada pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, cujo art. 1.º dispunha: "Fica proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas ou Institutos de Aposentadorias e Pensões ou outras entidades autárquicas".

23. Acontece, porém, que o Decreto-lei n.º 8.821, de 24-1-46, atualmente vigente, reafirmou a tendência permissiva da acumulação de proventos, revigorando a legislação respectiva. Assim é que em seu art. 1.º estabeleceu: "Ficam revogados o Decreto-lei n.º 2.043, de 27 de fevereiro de 1940, e o de n.º 5.643, de 5 de julho de 1943".

24. Ora, os decretos-leis revogados foram exatamente aquêles que ampliaram a proibição de acumular, estendendo-a a todos os proventos (itens 21 e 22).

25. No art. 2.º, dispõe expressamente o citado Decreto-lei n.º 8.821, conforme a retificação constante do *Diário Oficial* de 11-10-46 : "Ficam revigorados os artigos 9.º e 11 do Decreto-lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, e restabelecida a redação dos seus artigos 1.º e 10.º.

26. Os artigos revigorados estabelecem *verbis*: "Art. 9.º — Ao associado obrigatòriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social, por exercer mais de um emprêgo, é lícito acumular os benefícios concedidos por essas instituições".

"Art. 11 — E' lícita a acumulação, na forma do presente decreto-lei, de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão paga pela União, Estados ou Municípios".

27. E' bem de ver que, sendo o interessado ex-empregado da Cia. Light e antigo extranumerário da União, contribuía, obrigatòriamente para a Caixa de Aposentadoria e Pensões daquela emprêsa e para o I.P.A.S.E., estando, pois, amparado pelo art. 9.º, transcrito (item 26).

28. Cumpre, aqui, salientar que o interessado, pela Portaria n.º 183, publicada no B.I. 271, de 26-11-46, foi aposentado como Inspetor de Alunos XI, da Escola Militar de Resende.

29. Alegar-se-á, talvez, que, na conformidade do regime instituído pelo Decreto-lei n.º 4.450, de 9-7-42, a aposentadoria dos extranumerários da União não é concedida pròpriamente pelo I.P.A.S.E., de vez que seus ônus correm por conta de importância transferida pelo orgão de pessoal do Ministério, o que equivale a dizer que o provento é pago pela União. Mesmo nesta hipótese, porém, o interessado fica amparado pelo art. 11, transcrito (item 26), que permite a acumulação de pro-

ventos, pagos pela Caixa de Aposentadoria e Pensões da Cia. Light (item 2) e pela União (item 28).

30. Em face, pois, da legislação vigente, é lícita a acumulação dos referidos proventos. Resta examinar se a referida legislação se concilia com os preceitos constitucionais:

31. Dispõe o art. 185 da Constituição: "E' vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

32. E' evidente que tal proibição só se refere a cargos ou funções públicas e não a empregos em entidades particulares. A Cia. Light, embora concessionária de serviços públicos, é tìpicamente uma emprêsa particular, entidade jurídica de direito privado, cujos emprêgos, lugares ou funções poderão ser acumulados com cargo público. Amanhã, poderá uma lei proibir tal acumulação; mas esta não é vedada atualmente.

33. A êsse respeito, acentua o parecer do Sr. Assessor Jurídico do D.A.S.P.: "A aposentadoria — inatividade remunerada — pressupõe, de plano, pura, simples e necessàriamente, atividade de igual natureza, exercida em cargo ou função pública".

"A aposentadoria é privativa do funcionário, servidor, ou empregado. Cabe, ùnicamente, àquele que, por motivos preestabelecidos, não mais pode realizar os serviços que se lhe exigiam. De fato. O aposentado é aquêle que, tendo consagrado sua vida aos trabalhos do Estado, inabilitou-se afinal. Não há aposentado que não tenha sido servidor público. Paralelamente, observe-se, servidor público — funcionário ou extranumerário — pressupõe o exercício de cargo ou função".

"Conseqüentemente, a proibição de acumular cargos ou funções remuneradas em si mesma contém a de acumulação de proventos. Vedada aquela, proibida estará estoutra. A impossibilidade legal da primeira acarreta necessàriamente a inexistência da segunda que dela decorre, quase com a mesma relação de causa e efeito".

34. Estabelecidas estas premissas, o parecer trata do que prescreve o artigo 185 da Constituição vigente: "É vedada a acumulação de quaisquer cargos...", para concluir pela impossibilidade da acumulação no caso em estudo.

35. O parecer em aprêço está muito bem fundamentado, pois aduz valiosos argumentos de natureza jurídica... Mas se refere, como se vê das suas premissas (item 33), à acumulação de proventos, ou melhor, de provento e de salário de extranumerário da União, pois o aludido parecer é de 15-10-46 e, portanto, anterior à aposentadoria concedida, pelo M. G., a 26-11-46 (item 28), *quando o mesmo provento decorre de cargo ou função incompatível com a função exercida.*

36. Mas não é esta a situação do interessado no presente processo. Êle atualmente está aposentado pela Caixa da Cia. Light e pelo I.P.A.S.E. em virtude de ter exercido funções *cuja acumulação não era, nem é, vedada por lei.*

37. O caráter permissivo dessa acumulação bem se patenteia através de um dos considerandos que acompanharam o aludido Decreto-lei número 8.821, de 24-1-46, atualmente vigente, o qual está concebido nos seguintes têrmos: "Considerando que, não havendo o que proibir no exercício, por um mesmo indivíduo, de mais de um emprêgo privado, ou de um emprêgo público com um privado, lógico é que, se por êsse mo-

tivo ficar sujeito a mais de uma instituição de previdência social, venha êle a fruir conjuntamente os benefícios concedidos por essas instituições".

38. Em face, pois, de todo o exposto, esta D. P. reafirma o seu parecer anterior, no sentido de que ao interessado é lícito perceber cumulativamente os proventos pagos pela Caixa da Light e pelo I.P.A.S.E.

39. Com êste parecer, esta D. P. propõe seja o anexo processo restituído à S. G. M. G.

D. P., em 14 de abril de 1947i. — *Astério Dardeau Vieira, Diretor* de Divisão.

Aprovado — Em 15-4-47. — *Bittencourt Sampaio*.