

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

**PROCESSO: 19075/2009**

**ASSUNTO: Consulta.**

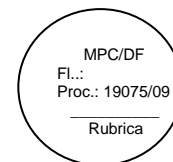
**PARECER Nº 0190/2013-CF**

**EMENTA:** Acumulação de proventos e vencimentos, permitida apenas em face da EC 20: vedação de dupla aposentadoria e teto único, englobando a soma dos proventos e vencimentos. **Decisão TCDF 4906/2010. Ofício nº 236/2012-CF, comunicando julgamento do RMS 32756 (STJ). Corpo Técnico opina por Revisão da Decisão 4906/2010, face ao posicionamento do STF sobre o tema (considerar jurificamente impossível a acumulação de duas aposentadorias por servidores abrangidos pela ressalva constante do artigo 11 de EC 20/98, mesmo que pagas por entes federativos distintos) Reiteração de entendimento anterior deste MPC/DF. Parecer Convergente.**

Tratam os autos de Consulta formulada pela douta PGDF, versando, em princípio, a respeito de servidores efetivos e concursados no DF, mas que são, também, aposentados, recebendo proventos de outro ente federado. Segundo a consulente, após citar os diplomas constitucionais, *“a uma primeira leitura, seria de se entender que, a partir da data da publicação da mencionada Emenda, embora continuassem tais servidores a ter o direito de exercer os cargos em que foram empossados e efetivados, eis que neles foram admitidos sob a égide da redação original da Lei magna, todavia, por ocasião de sua aposentadoria, a eles somente poderiam ser pagos, pelo Distrito Federal, os proventos proporcionais ao tempo de contribuição se eles abrissem mão do recebimento da aposentadoria que anteriormente lhes fora concedida, não se aplicando tal regra àqueles que se houvessem aposentado no segundo cargo até a data da promulgação da referida Emenda”*.

Não obstante, obtempera a consulente que pode haver interpretação de que a acumulação só ocorrerá, se os pagamentos provierem do mesmo erário, o que quer dizer que, caso divirjam os sistemas previdenciários, não haveria problema algum na dupla aposentadoria.

É lembrada, ainda, a Decisão 728/07, TCDF, que declarou ser vedada a acumulação de proventos, deixando de especificar se abrangeria todo e qualquer pagamento independente de sua origem. Ademais, a questão traria reflexos no teto constitucional, para saber se o corte seria aplicado na soma ou, individualmente, apenas, em cada estipêndio.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

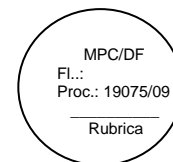
No TCDF, coube ao Corpo Técnico proferir a informação de fls. 192 e seguintes, acrescentando que fora juntado parecer da consultante, que concluiu pelo indeferimento do pedido de aposentadoria compulsória formulado por servidora que atingiu idade limite de permanência no serviço ativo, mas pugnando pela concessão de aposentadoria sem pagamento dos proventos correspondentes, visto que não poderia aposentar-se com percepção de proventos, nem ser exonerada, por falta de previsão legal.

Na sequência, foram destacadas decisões judiciais a respeito, em sentido contrário e a favor da dupla aposentadoria, para posicionar-se definitivamente, assim:

*17. Como resultado, atualmente, à luz do posicionamento do STF no Recurso Extraordinário nº 163204 e do art. 11 da EC nº 20/98, os servidores que completarem setenta anos e se enquadrarem na proibição acumular proventos, devem manifestar a opção, a que estavam obrigados antes da EC nº 20/98, por uma das duas aposentadorias possíveis. Sob esse enfoque, data venia, não há de se falar em nova aposentadoria sem proventos, sequer existente no ordenamento jurídico vigente, tendo em conta que a proibição da dupla aposentadoria decorre da proibição de exercício dos correspondentes cargos na atividade e que a exceção prevista na EC nº 20/98 refere-se tão-somente à acumulação de proventos com vencimentos.*

*18. Certamente, ao permitir a continuidade da prestação dos serviços e do recolhimento das contribuições previdenciárias e proibir a segunda aposentadoria, criou a EC nº 20/98, s.m.j., situação jurídica de questionável coerência. Nada obstante essa constatação, no âmbito do STF, são vários os julgamentos reafirmando a tese prevalecente no Recurso Extraordinário nº 163042 e a validade do disposto no art. 11 da EC nº 20/98 (RE 463028, 527714, 584388 – fls. 135/142). Assim, parece superado o argumento quanto à incoerência gerada pela aplicação do disposto no art. 11 da EC nº 20/98, conforme se depreende do voto da Excelentíssima Ministra Ellen Grace, no processo de Suspensão de Segurança nº 2860...*

*19. No tocante à alegação de que o regime de previdência dos servidores públicos posteriormente à EC nº 20/98 seria diferente daquele preexistente, data venia, não se verifica no texto da CF/88 sustentação adequada para essa tese. A simples modificação do requisito de tempo de serviço, para o de tempo de contribuição, e do caráter premial, para o de contribuição e solidariedade, s.m.j, não constituiu novo regime de previdência. Com efeito, a aplicação da EC nº 20/98 não acarretou ruptura capaz de caracterizar novo regime de previdência para os servidores públicos, sobretudo porque, atualmente, os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios permanecem vinculados ao mesmo regime de previdência de antes, assim como o regime geral de previdência social é o mesmo, observadas, obviamente, as alterações relativas à organização financeira e aos requisitos para a concessão de benefícios.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

20. *Da mesma forma, data venia, o regime próprio de previdência dos servidores públicos de todos os entes da federação é aquele estabelecido no art. 40 da CF/88, por disposição expressa nesse sentido. Sob esse prisma, s.m.j., as menções a “regime próprio” constantes do § 20 do art. 40 e do § 5º do art. 201 da CF/88 não significam a possibilidade de criação de regimes distintos entre si em cada ente da federação, mas decorrem da autonomia e das competências específicas dos entes da federação para, inclusive, administrar o regime de previdência dos seus próprios servidores públicos, segundo as regras da CF/88. Aliás, justamente por conta das prerrogativas inerentes a cada ente da federação é que se questiona a constitucionalidade das Leis nº 9.717/98 e 10.887/04. Sob essa perspectiva, s.m.j., não se pode afirmar, por exemplo, que o regime de previdência disciplinado pela Lei Complementar distrital nº 769/08 é diferente do regime de previdência previsto no art. 40 da CF/88 e diferente dos regimes das demais unidades da federação.*

21. *Não bastassem as disposições contidas explicitamente no texto da CF/88, duas questões lógicas contrariam o raciocínio de distinção de regimes: primeiro, se a EC nº 20/98 criou novo regime de previdência, distinto daquele a que os servidores que acumulavam proventos com vencimentos estavam vinculados, não haveria razão para se estabelecer a proibição prevista na parte final do art. 11 da EC nº 20/98; segundo, se o regime próprio de previdência dos entes da federação são diferentes entre si e, por conseguinte, são diferentes também daquele previsto no art. 40 da CF/88, não haveria de se falar de regime de previdência de que trata o art. 40 da CF/88, vale dizer, as disposições constitucionais mencionadas no § 10 do art. 37, no caput e nos §§ 1º, 6º, 14 do art. 40, e no § 1º do art. 149 da CF/88 e no art. 11 da EC nº 20/98, na prática, não se aplicariam a qualquer ente da federação e/ou servidor público.*

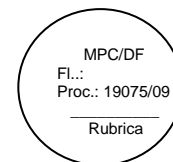
22. *Pelo que se extrai da CF/88, s.m.j., é de se entender que a reiterada referência ao regime de previdência previsto no art. 40 visa à diferenciação dos demais regimes previstos na própria Carta Magna. Veja-se:*

*1) regime de previdência dos servidores públicos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 40) e regime público de previdência complementar, a ser instituído para os novos servidores e para os antigos que expressamente manifestarem a adesão (§§ 14, 15 e 16 do art. 40);*

*2) regime de previdência dos militares (art. 42, §§ 1º e 2º e art. 142, § 3º, X);*

*3) regime especial de previdência dos magistrados e membros do Ministério Público, que passaram a integrar, a partir da vigência da EC nº 20/98, o regime de previdência dos servidores comuns (art. 96, VI, e 129, § 4º);*

*4) regime geral de previdência social dos trabalhadores da iniciativa privada (art. 201, CF/88), ao qual os servidores sem vínculo efetivo também estão vinculados (art. 40, § 13), e regime privado de previdência complementar (art. 202).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

23. *Portanto, s.m.j., ao se estabelecer a proibição de acumular proventos de duas aposentadorias fundadas no regime de previdência de que trata o art. 40, relativas a cargos inacumuláveis na atividade, deve-se ter em conta a diferenciação quanto aos demais regimes de previdência previstos na Constituição, independentemente da unidade da federação a que pertença o servidor, pois os regimes são os mesmos para todos os brasileiros.*

24. *Essa, aliás, foi a fundamentação utilizada pelo TJDF no julgamento da Apelação Cível nº 2004.01.1.007120-0 e parece ser a tendência da jurisprudência do STF, considerando-se o posicionamento adotado, à luz do disposto no art. 11 da EC nº 20/98, nos Recursos Extraordinários nº 463028 e 584388, pela impossibilidade de acumulação de proventos e de pensões, mesmo que a segunda aposentadoria tenha ocorrido antes da EC nº 20/98, e no Recurso Extraordinário nº 527714 e outros semelhantes, pela viabilidade de acumulação de proventos como militar e como servidor civil (fls. 130/142).*

25. *Seguindo-se essa linha de raciocínio e fazendo-se remissão aos casos judiciais já mencionados, conclui-se que os membros do Ministério Público e o Desembargador, se aposentados pelo antigo regime especial, poderiam se aposentar novamente como membros da Magistratura Federal e Estadual, com base no art. 40, § 1º, II, da CF/88. Diferentemente, o servidor aposentado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais não poderia se aposentar como servidor do TST, nem os servidores aposentados pelas Procuradorias Estaduais poderiam se aposentar como juizes, porque ambas as inativações estariam submetidas ao regime de previdência do art. 40 da CF/88. (...)*

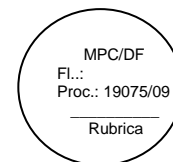
27. *A despeito das considerações expendidas, não se pode desconsiderar a possibilidade de o STF acolher as teses propostas na ADIn nº 3998, tratando da inconstitucionalidade da EC nº 20/98, e nos Recursos Extraordinários nº 675186 e 602946, sobre a diferenciação dos regimes de previdência.*

28. *O segundo questionamento apresentado na Consulta diz respeito ao teto de remuneração para os servidores alcançados pelo art. 11 da EC nº 20/98....*

*(...)*

30. *Inegável que no caso de pensão, conforme o sentido dado ao termo “percebidos cumulativamente ou não” (se em relação ao instituidor ou ao pensionista), o procedimento de somar a pensão com proventos ou com vencimentos percebidos pelo pensionista, para fins de aplicação do teto de remuneração, pode acarretar a mera supressão dos rendimentos do trabalho ou da aposentadoria.*

31. *De todo modo, essa questão deve ser dirimida também pelo STF nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nº 602228 e 602584, originados de decisões do TJDF nos Processos nº 2005.00.2.011032-7, 2005.00.2.007788-9 e 2005.00.2.001571-7, nos quais se concluiu que, para fins de aplicação do teto de remuneração estabelecido no inciso XI do artigo 37 da CF/88, não*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*devem ser somados vencimentos e pensão ou proventos e pensão, por decorrerem de situações jurídicas distintas.*

32. *Pelo exposto, sugere-se:*

*I) tomar conhecimento da presente Consulta, admitindo o Parecer nº 069/2009 – PROPEs como o parecer jurídico a que se refere o § 1º do art. 194 do Regimento Interno do TCDF;*

*II) sem prejuízo de nova apreciação da matéria, à luz de futuros pronunciamentos do egrégio Supremo Tribunal Federal – STF, responder a presente consulta nos seguintes termos:*

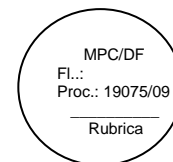
*a) tendo em vista o disposto no § 10 do art. 37, no caput e nos §§ 1º, 6º, 14 do art. 40, e no § 1º do art. 149 da CF/88 e no art. 11 da EC nº 20/98, não há como diferenciar entre si os regimes de previdência dos servidores públicos dos entes da federação, tampouco em relação àquele previsto no art. 40 da CF/88;*

*b) a aplicação da EC nº 20/98, acarretando a modificação do requisito de tempo de serviço, para o de tempo de contribuição, e do caráter premial, para o de contribuição e solidariedade, não constitui criação de novo regime de previdência, de modo que os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios permanecem vinculados ao mesmo regime de previdência de antes, assim como o regime geral de previdência social é o mesmo, observadas, obviamente, as alterações relativas à organização financeira e aos requisitos para a concessão de benefícios;*

*c) a reiterada referência no texto constitucional ao regime de previdência previsto no art. 40 visa à diferenciação das demais espécies de regime de previdência contidas própria Carta Magna, quais sejam: 1 – regime de previdência dos servidores públicos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 40) e regime público de previdência complementar, a ser instituído para os novos servidores públicos e para os antigos que expressamente manifestarem a adesão (§§ 14, 15 e 16 do art. 40); 2 – regime de previdência dos militares (art. 42, §§ 1º e 2º e art. 142, § 3º, X); 3 – regime especial de previdência dos magistrados e membros do Ministério Público, que passaram a integrar, a partir da vigência da EC nº 20/98, o regime de previdência dos servidores comuns (art. 96, VI, e 129, § 4º); 4 – regime geral de previdência social dos trabalhadores da iniciativa privada (art. 201), ao qual os servidores sem vínculo efetivo também estão vinculados (art. 40, § 13), e regime privado de previdência complementar (art. 202);*

*d) na linha do posicionamento do STF no Recurso Extraordinário nº 163204 e nos termos do art. 11 da EC nº 20/98, os servidores que completarem setenta anos e se enquadrarem na proibição de acumular proventos devem manifestar a opção, a que estavam obrigados antes da EC nº 20/98, por uma das duas aposentadorias possíveis, procedimento esse adequado à regularização da acumulação ilícita de cargos, sem se*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*cogitar de concessão de nova aposentadoria sem proventos, sequer prevista no ordenamento jurídico;*

*e) o disposto no inciso XI do art. 37 e no § 11 do art. 40 da CF/88 não possibilita a separação de remuneração ou subsídio, proventos, pensão ou outra espécie remuneratória para fins de aplicação do teto de remuneração, sejam percebidos na mesma ou em diversas unidades da federação, sejam acumuláveis por força de regras constitucionais ordinárias ou excepcionais;*

*III) autorizar o arquivamento do feito.*

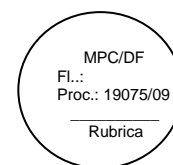
Em seguida, a Senhora Inspetora, **diversamente**, opinou pelo **sobrestamento** da apreciação da matéria:

9. *Vê-se, portanto, a complexidade que envolve a matéria. Todavia, não há, ainda, jurisprudência firmada acerca da questão, pois várias decisões estão pendentes de julgamento pelas instâncias superiores, inclusive, conforme demonstrado pela instrução, a Adin nº 3998, tratando da inconstitucionalidade da EC nº 20/98. (...)*

13. *Desse modo, o Supremo Tribunal Federal decidiu reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No entanto, ainda pende de julgamento terminativo o mencionado Recurso Extraordinário.*

14. *Assim, em face da relevância da matéria e atenta ao fato de que, apesar de o objeto da questão constante no multicitado RE tratar da definição acerca do direito à percepção de duas pensões, não há como dissociar do reflexo na aposentadoria, vez que são benefícios da mesma natureza, e, ainda, considerando que a questão posta se encontra em discussão pelo Supremo Tribunal Federal, poderia este Tribunal, s.m.j., por prudência, sobrestar o pronunciamento quanto ao mérito da presente consulta até o deslinde do RE nº 584.388-2/Santa Catarina.*

15. *Quanto à abordagem concernente ao teto de remuneração, conforme bem demonstrou a instrução, a matéria, no momento, encontra-se devidamente disciplinada. Contudo, convém alertar à Procuradoria-Geral do DF acerca da tramitação do Projeto de Emenda à Constituição -PEC nº 89-A/07, que estabelece o mesmo teto remuneratório para todas as esferas de governo e, por meio de substitutivo, possibilita que o servidor tenha o limite remuneratório considerado individualmente para cada uma das remunerações percebidas em decorrência de acumulações lícitas.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Os autos vieram ao MPC/DF para pronunciamento, momento em que proferimos, naquela época, parecer pelo não sobrestamento:

*Primeiramente, esta representante do MPC/DF entende que em matéria de consulta não deve a Corte sobrestar a sua apreciação. Por se constituir em matéria relevante, para toda a Administração Pública local, a decisão permitirá aos interessados que, imediatamente, discutam, inclusive, a sua constitucionalidade, em virtude do caráter normativo que ostenta. Além do mais, há notícia de que membros desta Corte e servidores foram atingidos por força por decisão judicial<sup>1</sup>, não sendo razoável que se tratem desigualmente pessoas que estejam naquela mesma situação. Bem por isso, há o Ofício 550/08, contendo grave denúncia no sentido de que haveria outros servidores distritais na mesma situação, com extrapolação de teto, rogando ao TCDF que analisasse a questão. Além desses, foram expedidos os Ofícios 655/07, aditando o 587/07, e 694/07, carreados para os autos 21632/05. De registrar que o Ofício 695/07, reiterando os demais, formou o processo 11398/08, apensado ao 21632/05. Soma-se a isso o Ofício 42/07, da lavra do então Procurador Inácio Magalhães Filho, o qual deu origem ao processo 27464/08, mas que não possui qualquer andamento, autuado, todavia, em agosto de 2008, mas sem decisão até o momento.*

*Nesse sentido, para o Parquet, o TCDF deve enfrentar o tema sem demora.*

No mérito, claro foi o posicionamento que se apresentou naquela oportunidade (parecer 0796/2010-CF):

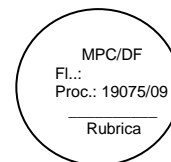
*Como se sabe, o STF no RE 163.204-6 pacificou o entendimento de que com a CF de 1988 a acumulação de proventos e vencimentos somente seria permitida quando fosse possível a acumulação na atividade. Esse entendimento foi reiterado por meio do Mandado de Segurança 22.182-8. Ou seja, a admissão e a permanência dos aposentados em cargo público efetivo inacumulável, tanto daqueles admitidos antes da CF/88, quanto daqueles admitidos após 5/10/1988, basearam-se em interpretações errôneas da administração, rechaçadas pela Suprema Corte.*

*Dessa forma, em tese, não poderia ser permitida a hipótese de que cuida a consulta, o que só foi possível com a EC 20/98:*

*"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*

<sup>1</sup> ACP 2008.01.1.124548-9.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*em lei de livre nomeação e exoneração."*

*§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.*

*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.*

Assim ocorrendo, apenas a partir da EC 20/98 foi permitida a acumulação, nos termos indicados; repita-se: o que antes era proibido, segundo o STF. Ou seja, desde então, os servidores que se encontravam nesta situação, eram sabedores que a acumulação que exerciam padecia de inconstitucionalidade. Por isso, a interpretação deve ser restritiva, criando direito novo. Somente a partir da Reforma da Previdência é que se permitiu que aquelas situações perdurassem, mas, para a percepção do benefício, foi vedada a nova aposentação. E fosse como fosse, o teto deveria incidir, notadamente após a publicação da Lei 11.143/05.

Cite-se importante texto de doutrina publicado no Suplemento Direito & Justiça, de 07.06.99:

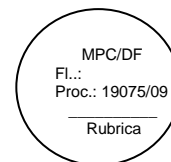
"(...)

Agora, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 16.12.98, todos os questionamentos relacionados ao tema em destaque ficaram definitivamente solucionados, pois o art. 37 da CF foi acrescido do § 10, vedando, de forma taxativa, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados, evidentemente, aqueles cargos acumuláveis na atividade, os cargos em comissão e os eletivos. A partir de 16.12.98, portanto, é vedada a acumulação de proventos com vencimentos excetuados os casos já referidos. E no tocante àqueles servidores, já aposentados, que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda, o art. 11 tratou de excluí-los da proibição de acumular, isto é, se retornaram ao serviço no período de 5.10.88 a 15.12.98 poderão continuar acumulando a remuneração do cargo efetivo com os proventos. Só não poderão obter dupla aposentadoria, ou seja, quando completarem, no novo cargo, o tempo necessário para nova aposentadoria, ou atingirem a idade limite de 70 anos, terão que optar por uma aposentadoria apenas, a que lhe for mais vantajosa. Com a promulgação dessa Emenda, perderam objeto, tanto a decisão TCU nº 816/96, quanto a ADIn nº 1691-DF já referidas, visto que todas as acumulações anteriores foram consideradas legais.

(...)

*A proibição de acumular vencimentos com proventos é a regra que vale somente a partir da EC nº 20, que alterou o art. 37 da CF, nele incluindo o § 10 já*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*referido, ou seja, quem, sendo aposentado pelo Tesouro, desejar ingressar no serviço público, terá, necessariamente, daqui por diante, que suspender ou renunciar aos proventos da aposentadoria. Todavia, se o servidor ingressou antes de 16.12.98, poderá acumular os proventos com os vencimentos do novo cargo, sendo-lhe, contudo, vedada dupla aposentadoria, ressalvadas as acumulações permitidas na atividade.” (não consta o grifo no original) (Acumulação de Proventos com Vencimentos, Izaías Dantas Freitas).*

Complemente-se, ainda quanto ao teto, a doutrina do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que dispõe, expressamente, acerca das hipóteses de acumulação válidas:

*“(...) Assim, por ser a acumulação um direito (nas hipóteses permitidas), há de se concluir que o servidor não pode ser impedido de acumular. Por ser proibida a superação do teto, **há de se concluir que os valores correspondentes ao segundo cargo (ou emprego) terão de ser detidos ao alcançarem, uma vez somados com os do cargo (emprego) anterior, o equivalente ao teto remuneratório.***

*(...) Se, desde logo, o servidor já era retribuído pelo teto (...) A solução em tal caso haveria de ser sempre a permissiva da acumulação, resolvendo-se o problema por uma dentre as seguintes fórmulas, em tese cogitáveis: ou se consideraria ser esta uma hipótese, conquanto não prevista em lei, autorizada implicitamente na Constituição, ao reconhecer o direito de acumulação – e que é a solução correta, ao nosso ver – ou, o servidor que já estivesse no teto perceberia apenas parte de sua remuneração no cargo (ou emprego) inicial e parte no segundo deles (Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, 26ª edição, Malheiros Editores, p. 284)*

De forma semelhante, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou:

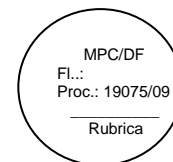
*“1.Tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade do artigo 37, XI da CF/88, por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança nº 24875/DF, não há se falar em direito adquirido ou mesmo em ato jurídico perfeito **quando a soma dos proventos cumulados com vencimentos ultrapassa o teto remuneratório.***

*2.Fixado o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela Lei nº 11.143/05, **deve a cumulação de proventos e vencimentos percebida pelo impetrante submeter-se a essa limitação.***

*3.O teto remuneratório, que é a expressão de valores, diretrizes, balizamento resgatados pela moralidade pública, foi regulamentado no ano de 2005 com o advento da Lei Federal 11.143/2005. No âmbito do Ministério Público foi regulamentado pela Lei Federal 11.144/2005. Portanto, o ato tido por coator não atenta a legalidade. **A partir desse marco, é que me parece legal a limitação da acumulação remuneratória ao teto constitucional.***

*4.Recurso Ordinário em Mandado de Segurança conhecido, mas desprovido, para manter o acórdão recorrido que denegou a ordem.*

*Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Felix Fischer, Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com a Sra. Ministra Relatora (DJ 07/02/08, p. 1, RMS 24855 / RS).*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

No TCDF, a matéria já foi abordada nos autos do processo 1532/93, e, apesar de o TCDF haver determinado que o Corpo Técnico analisasse a questão sob a ótica da decisão do STF antes citada, sobrestou, em 1999, o feito até a decisão do STF na ADIN 1691. O processo só voltou a andar em 2009, determinando que fosse feita a opção por uma das pensões, já que foram as duas fruto de acumulação indevida.

Vejamos o que o MPC/DF afirmou no parecer 1292/99:

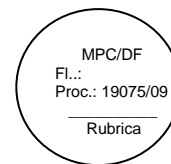
*Isto posto, o Ministério Público discorda da conclusão do Corpo Instrutivo. O art. 11 da Reforma da Previdência previu **direito novo**, já que era vedada totalmente a acumulação; e **direito novo com efeitos pretéritos apenas nos termos como vem enunciado**. Assim, por ser uma concessão da norma, sendo totalmente excepcional, há que ser interpretada restritivamente. Nada há no artigo em referência, que autorize a interpretação implícita da norma constitucional. Muito pelo contrário. O legislador foi claríssimo: tolerou acumulação nas hipóteses que indica e mesmo assim, proibida a percepção de mais de uma aposentadoria. Ora, se, nos termos do art. 11, não se tolera mais de uma aposentadoria, por que se admitiria vantagem ainda maior para aqueles que não estejam rigorosamente na hipótese prevista na Reforma? Nenhum argumento pode servir à tese de que para os que já acumulam proventos inacumuláveis, a Constituição permitiu aí a dupla aposentadoria. Isso está longe de estar escrito na Constituição Federal. Não há que se falar, ademais, em direito adquirido e na aplicação do art. 3º da EC nº 20/98, pois o direito inexistia à época, como reconheceu o STF.*

*7.Único argumento contrário ao que vem defendido é saber se na hipótese de contribuição para ambos os benefícios, não se estaria aí admitindo o confisco de valores, ao se criar a figura esdrúxula da contribuição sem qualquer contrapartida. Mas, na hipótese, tratando-se de servidor público aposentado, mormente distrital, não houve contribuição para a aposentadoria, o que afasta a preocupação.<sup>2</sup>*

No TCU, em diversos precedentes, também, foi determinado ao interessado que optasse por um dos dois benefícios (Decisão n. 105/2001 - 1ª Câmara; Decisão n. 07/2002 - 1ª Câmara; Decisão n. 14/2002 - 2ª Câmara; Decisão n. 22/2002 - 2ª Câmara; Decisão n. 46/2002 - 2ª Câmara).

No entanto, aquela Corte chegou a afirmar que a vedação da acumulação seria aplicável apenas após a publicação da decisão pretoriana, qual seja, a partir de 01.04.96. mencionada decisão do TCU foi alvejada, por inconstitucional, em sede de liminar (ADIn nº 1691/DF), mas após prejudicada, em face da Reforma da Previdência.

<sup>2</sup> A esse respeito, digno de nota o que salientei em meu livro, Reforma da Previdência, quanto à Adin 1664-0-UF, afinal julgada prejudicada em face de não aditamento e posterior conversão da medida provisória em lei. Por meio daquela, vedava-se a aposentadoria a cargo do RGPS cumulada com qualquer outra provinda do regime público de previdência do servidor público. O relator entendeu que, por não haver na Constituição Federal, a hipótese híbrida do contribuinte sem o correspondente benefício, houve por bem conceder a medida liminar. No entanto, o fez com a expressa ressalva de que a norma traduzia proibição, não contida na Constituição Federal, de alcançar-se a aposentadoria, para a qual regular e obrigatoriamente contribuía o aposentado. Como se viu, todavia, no caso em estudo, a situação é diversa, posto que, diante da proibição de acumular, veio a EC 20/98, autorizando-a, mas consignando expressamente a vedação, o que diferencia a hipótese do precedente anteriormente citado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*De registrar, também, que o MPC/DF já havia ressaltado o seu posicionamento nos autos do processo nº 1398/03, que deu origem à Decisão 728/07, vide Parecer do então Procurador Inácio Magalhães Filho:*

*Da parte desse Ministério Público, convém salientar que os presentes autos retornaram à Inspeção em função do MS nº 25.192, originário do STF, que reconheceu a possibilidade de um servidor militar reformado cumular seus proventos com outros derivados de aposentadoria civil.*

*8. A partir desse julgado, foi que esse Órgão Ministerial levantou a possibilidade de que a interpretação dada pelo STF poderia sugerir outras duas vertentes: uma, no sentido de considerar-se possível a acumulação de proventos militares com civis, mesmo para os milicianos que se tenham aposentado em momento posterior à edição da EC nº 20/98; outra, ainda no campo das indagações, tendo por parâmetro o princípio da isonomia, quanto à possibilidade de que as aposentadorias civis anteriores à citada emenda, que tinham natureza premial, poderem ser acumuladas com aquelas posteriores, cuja natureza é de caráter contributivo.(...)*

*Percebe-se, pois, que se sedimenta a possibilidade de o militar acumular os proventos militares com os civis, desde que tenha ingressado no serviço público antes da EC nº 20/98, em função da limitação imposta pelo artigo 11 dessa emenda. Isso porque trata-se de regimes previdenciários diferentes: o militar, (no caso distrital) amparado pelo artigo 42, CF, e o civil, pelo artigo 40 da Carta Magna.*

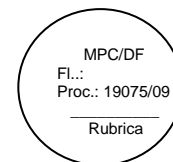
*Note-se que a Constituição apenas proibiu a acumulação dos proventos militares com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os casos permitidos pela própria CF. É o que se depreende do artigo 37, § 10, CF:*

*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.*

*Daí a não-concordância com as sugestões da Inspeção contidas nos itens “a.2” e “b” (fl. 127), os quais convém reproduzir:*

*a.2) na hipótese de acumulação de vencimentos com proventos de reserva remunerada ou reforma, em face da ressalva mencionada na alínea “a”, será facultada ao militar inativo que venha a implementar os requisitos para aposentadoria em cargo civil diverso dos mencionados nos artigos 57 da Lei nº 7.289/84 e 58 da Lei nº 7.479/86 e aos beneficiários de pensão por ele instituída a opção pelo benefício mais vantajoso;*

*b) é vedada a acumulação de proventos com proventos por servidor público ou militar, somente admissível quando decorrente de cargos acumuláveis na forma da Constituição Federal e nas hipóteses previstas na Decisão TCDF nº 5440/04, observando o contido na Decisão TCDF nº 6551/2005, adotadas no Processo nº 756/04;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*Em realidade, ao militar, segundo os argumentos já trazidos, não há a proibição de acumular proventos com proventos, desde que atendido o artigo 11 da EC nº 20/98. Logo, essas duas ponderações do digno Corpo Técnico não merecem guarida por parte do Parquet.*

*Quanto à acumulação de proventos civis, cabe assinalar que, em verdade, a intenção desse Ministério Público, ao levantar a questão das diferentes naturezas de aposentadorias (premial e contributiva), foi a de exatamente provocar o debate para a melhor solução para o caso. Assim, diante do entendimento que vem sendo adotado no judiciário e também no TCU, o Parquet aquiesce à posição defendida pela Inspetoria, no sentido de ser impossível a acumulação desse jaez, ressalvados os casos explicitados pela própria Constituição.*

*No tocante às pensões, o Ministério Público concorda com os argumentos apresentados pela Unidade Técnica.*

*Diante do exposto, esse Órgão Ministerial acolhe as sugestões da 4ª Inspetoria, relatadas às fls. 126/127, com exceção dos itens “a.2” e “b”, porquanto, segundo entendimento do TCU, derivado de julgado do STF (MS 25.192), adotado inclusive pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao militar é possível acumular proventos militares e civis, desde que tenha ingressado novamente no serviço público, pelas formas previstas pela Constituição, até a data da Emenda Constitucional nº 20/98.*

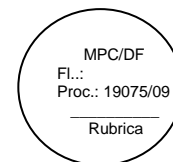
*Cumpre salientar que, no TCU, vários processos abordaram o assunto, também por meio de Consulta, uns, ainda pendentes de decisão (Processo TC-001.816/2004-1), outros já decididos, como o TC-023.986/2006-4, TC-017.351/2005-2 (Acórdão 2274/09), TC-020.132/2005-8 e a Representação do MPC/DF, TC-030.632/2007-5 (Ata 09/2010 – Plenário Sessão 24/03/2010, Aprovação 25/03/2010 e Dou 26/03/2010).*

*Nesse sentido, o MPC/DF reitera o seu posicionamento.*

Diversamente decidiu o TCDF, ao tempo em que determinou o acompanhamento de demandas judiciais que indica, *verbis*:

**DECISÃO Nº 4906/2010**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - informar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal que o Tribunal de Contas do DF: a) tem por juridicamente possível a acumulação de duas aposentadorias pagas por entes federativos distintos, se embasar-se na ressalva constante do art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1998; b) entende que, tendo em conta o caráter alimentar dos proventos, os princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, da isonomia e da razoabilidade, bem como a ausência de legislação que regule a matéria, o teto constitucional, referente à*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*situação prevista na alínea anterior, deve incidir sobre os proventos considerados "de per si", isto é, não tomados cumulativamente; c) as situações previstas nas alíneas anteriores podem ser alteradas em razão do que vier a ser decidido definitivamente no Mandado de Segurança nº 26.974-DF, que tramita no Supremo Tribunal Federal, ou da edição de normas legais ou regulamentares em atendimento ao Acórdão 564/2010 - Plenário/ TCU; II - determinar à PGDF e à 4ª Inspeção de Controle Externo que acompanhem a tramitação dos Processos TC nºs 001.816/2004-1 e 030.632/2007 no TCU e do Mandado de Segurança nº 26.974 no Supremo Tribunal Federal, devendo a segunda manter o Plenário informado dos eventuais desdobramentos. Impedido de participar do julgamento deste processo o Conselheiro RONALDO COSTA COUTO. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator. (grifei)*

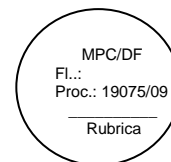
Ato contínuo acostou-se **Ofício nº 236/2012-CF**, trazendo ao conhecimento do TCDF relevante julgamento do RMS 32756 – STJ, que trata de matéria similar ao tema ora discutido. Em decisão anterior, resolveu o TCDF determinar o sobrestamento até julgamento das demandas judiciais que indica **(d. 4947/2012)**. Retornando os autos, concluiu a instrução que permanecia inalterado o fundamento do sobrestamento, devendo o mesmo persistir. O posicionamento deste MPC restou vencido conforme **decisão 2574/2013**, que concluiu pela manutenção de sobrestamento e deferimento de sustentação oral pelo Procurador-Geral do DF.

**Retornando aos autos, após detalhada análise, sugere o corpo técnico a Revisão da Decisão 4906/2010, em face de jurisprudência pacífica do STF, senão vejamos:**

*Como se pode observar, o mais recente julgado da Corte Suprema sobre o tema foi amparado em decisão proferida em sede de Repercussão Geral no RE 584388, o qual, inclusive, foi utilizado no voto de vista mencionado anteriormente, apresentado pela Conselheira Anilcéia Machado, como fundamento para o posicionamento divergente quanto à Decisão nº 4906/2010.*

*Apenas para relembrar, no RE 584388 o STF negou provimento à Recurso Extraordinário que vindicava dupla percepção de pensão por morte de servidor público aposentado que reingressou no serviço público antes da edição da Emenda Constitucional nº 20/98. O improvido do recurso foi amparado exatamente no entendimento de que, apesar de a EC 20/98 ter preservado a situação daqueles servidores que retornaram ao serviço público antes da sua promulgação, proibiu, em seu art. 11, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*Constituição. Assim, se era proibida a percepção de dupla aposentadoria estatutária não seria possível se cogitar direito à segunda pensão, uma vez que o art. 40, § 7º, da Constituição subordinava tal benefício ao valor dos proventos a que o servidor faria jus. (...)*

*Portanto, a questão está sedimentada pela Excelsa Corte, no sentido da impossibilidade de acumulação de duas aposentadorias por servidor que acumulava proventos com vencimentos amparado pelo artigo 11 da Emenda Constitucional nº 20/98, bem como a percepção de duas pensões por eles instituídas.*

*Diante dessa constatação, verifica-se que o encaminhamento dado por meio da alínea “a” do item I da Decisão nº 4906/2010 encontra-se, na atualidade, divergindo da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. (...)*

*Assim, considerando a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal acerca do assunto, entende-se necessário rever a alínea “a” do item I da Decisão nº 4906/2010, para que esta e. Corte considere não ser possível a percepção simultânea de duas aposentadorias, mesmo que os respectivos proventos sejam vinculados a sistemas previdenciários distintos e pagos por diferentes esferas de governo, por servidores abrangidos pela exceção constante do artigo 11 da Emenda Constitucional nº 20/98.*

Este *parquet* concorda com a conclusão alcançada. Conforme já apresentado, este MPC/DF já se manifestou conclusivamente a respeito da demanda posta, momento em que, sem maiores delongas, reiteram-se todos os termos do **parecer nº 0796/2010-CF**, já transcrito em boa parte nos parágrafos anteriores.

É o parecer.

Brasília, 14 de março de 2014.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**  
Procuradora MPC/DF