

09/06/2005

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.149-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE(S) : JOÃO DE DEUS BASTOS  
ADVOGADO(A/S) : ANA CRISTINA NOVAES FREDDI E OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL  
DE CONTAS DA UNIÃO  
IMPETRADO(A/S) : COORDENADOR-GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA  
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA - ABIN

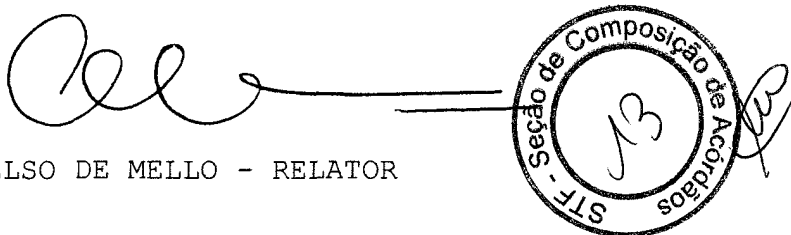
E M E N T A: **MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DE ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA - NÃO-CABIMENTO**, NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO **IMPETRADO** CONTRA AGENTE ESTATAL (**ABIN**) **QUE FIGURA COMO MERO EXECUTOR** DE DELIBERAÇÃO **EMANADA** DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - **INSTAURAÇÃO** DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **SOMENTE** CONTRA MINISTRO DO TCU, **APONTADO** COMO AUTORIDADE COATORA, **EM FACE DO CARÁTER IMPOSITIVO** DA DELIBERAÇÃO IMPUGNADA - **MILITAR REFORMADO SOB A CARTA FEDERAL DE 1969, QUE REINGRESSA** NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, **APOSENTANDO-SE** EM CARGO PÚBLICO DE **NATUREZA CIVIL ANTES** DA PROMULGAÇÃO DA EC Nº 20/98 - **CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIAS - POSSIBILIDADE** (EC Nº 20/98, **ART. 11**) - MANDADO DE SEGURANÇA **CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, DEFERIDO.**

A C Ó R D ã O

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Nelson Jobim, **na conformidade** da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em conhecer**, em parte, do mandado de segurança, **e**, na parte de que conheceram, **em deferi-lo**, por votação unânime, **nos termos** do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Cezar Peluso e, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso.

Brasília, 09 de junho de 2005.

CELSON DE MELLO - RELATOR



09/06/2005

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.149-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE(S) : JOÃO DE DEUS BASTOS  
ADVOGADO(A/S) : ANA CRISTINA NOVAES FREDDI E OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL  
DE CONTAS DA UNIÃO  
IMPETRADO(A/S) : COORDENADOR-GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA  
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA - ABIN

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): A douta Procuradoria Geral da República, ao opinar pela concessão do mandado de segurança, assim examinou a presente impetração (fls. 180/185):

"MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TCU. ACÚMULO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA MILITAR E CIVIL.

- **Legalidade da dupla percepção** por cumulação sucessiva de cargos públicos no tempo refutadas.
- **Situação excepcional** do impetrante, **legitimada** pelas disposições da Constituição de 1967 e da redação original da Carta vigente.
- **Precedente** julgado por essa Egrégia Corte em 8.9.2004.
- Parecer pela concessão da ordem.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR

**Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por João de Deus Bastos em face de ato praticado pelo Tribunal de Contas da União, por obra de sua 1ª Câmara, consubstanciado no acórdão n.º 1.420/2004 - TCU, que negou provimento ao pedido de reexame necessário do acórdão n.º 1.658/2003 - TCU - 1ª Câmara, cuja decisão considerou ilegal o ato de aposentadoria do impetrante em**



MS 25.149 / DF

cargo da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), **ante a impossibilidade de acumulação de aposentadorias, negando registro ao ato, determinando a suspensão do pagamento dos proventos, dispensando a devolução dos valores recebidos de boa-fé e determinando** que o ora impetrante optasse **entre** a aposentadoria em questão e a reforma militar.

2. **Na abertura da peça inicial**, o impetrante noticia que aposentou junto a então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, órgão sucedâneo do extinto Serviço Nacional de Informações e atual Agência Brasileira de Inteligência - ABIN a contar de 1º de agosto de 1994. Detinha, também, proventos decorrentes da transferência para a reserva remunerada junto ao Ministério do Exército no posto de Capitão ocorrida em 30 de setembro de 1983. Era, contudo, **beneficiário da acumulação prevista no art. 99, § 4º, da Emenda Constitucional n.º 1**, de 17 de outubro de 1969.

3. **O ingresso no extinto Serviço Nacional de Informações - SNI** ocorreu mediante Contrato Individual de Trabalho em 1º de outubro de 1983, passando à condição de estatutário e estável no serviço público, em 12 de dezembro de 1990, **em face** do Regime Jurídico Único.

4. **Em 30 de junho de 2004**, o impetrante foi notificado pelo segundo impetrado **afirmando indevida a acumulação de proventos** e que poderia optar por um dos benefícios, sob pena dos proventos percebidos na ABIN serem cancelados.

5. **O impetrante não fez a opção. Foi, então, cancelado o seu benefício** percebido na Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, a contar de 1º de agosto de 2004. **O cancelamento derivou de decisão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, que não considerou** a situação de excepcionalidade prevista na Emenda Constitucional vigente à época da respectiva investidura e aposentadoria do impetrante, **e nem ao fato** do segundo benefício **ser anterior** à EC n.º 20/98.

6. **Em repulsa ao ato coator**, pronunciou, ainda, o impetrante pela insustentabilidade do ato combatido, pois a lei não prejudicará o direito adquirido e, também, pela inexistência de vedação constitucional à percepção cumulativa de proventos de reforma de servidor militar com proventos de aposentadoria de servidor civil. **Trouxe** à colação manifestações do



MS 25.149 / DF

STF sobre o tema, a exemplo do MS n.º 25.015/DF, MS n.º 25.084, MS n.º 24.958, dentre outros.

7. **Sustenta**, ainda, **que não foi atingido pela EC n.º 20/98**, porque foi reformado no serviço militar e ingressou no serviço público civil **em 1983, antes da edição** da referida emenda.

8. **Diz**, também, **que não existe vedação à percepção cumulativa** de proventos de reforma (transferência para a reserva) de servidor militar com os proventos de aposentadoria de servidor civil, porque a vedação do § 6º do artigo 40 não foi estendida aos militares. **Sendo assim, possível e legal a acumulação de proventos de militar** do Exército e de servidor civil.

9. **Requer** o impetrante, ao final, o **restabelecimento dos proventos** recebidos da Agência Nacional de Inteligência - ABIN, **cancelados indevidamente**.

10. O pedido da cautelar **foi examinado** a fls. 105, **restando deferido**.

11. O **Tribunal de Contas da União** prestou **informações** a fls. 116/139. **Nelas, asseverou: a impossibilidade** de acumulação de proventos decorrentes de cargos inacumuláveis em atividade desde a vigência da Constituição anterior, **mesmo** daqueles que se aposentaram e retornaram ao serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 20/98; **não vislumbra** a possibilidade de um Coronel da Arma de Infantaria do Exército acumular outro cargo de Analista de Informações; **não incidência** de decadência administrativa; **não cabimento** de liminar face à ausência de 'fumus boni iuris' e do 'periculum in mora'.

12. **A Agência Brasileira de Inteligência**, por seu turno, acostou as informações a fls. 173/176. **Alegou**, em síntese, **ilegitimidade passiva** ad causam da desta autoridade impetrada, **e inexistência** de ato ilegal ou abusivo da autoridade e de direito líquido e certo.

13. Após, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.

14. **Caso idêntico foi já examinado** no âmbito do Ministério Público Federal. Foi em manifestação ofertada **no MS 24.958**, levado à relatoria do Eminentíssimo Ministro MARCO AURÉLIO. O enquadramento desta causa é exatamente o mesmo, e, por congruência, são reproduzidas, em seguida, as ilações então



MS 25.149 / DF

desenvolvidas. Foram extraídos os excertos que fundamentavam argumentos que não são veiculados na presente impetração, mas a essência do raciocínio se mantém no trecho abaixo revisitado:

**'De início, cumpre salientar a ilegitimidade passiva ad causam do segundo impetrado, visto que, consoante bem pontuado na decisão concessiva de medida liminar, nada mais fez que cumprir determinação emanada pela Corte de Contas - legitimada a tanto pelo inciso IX do artigo 71 da Constituição da República.**

Mesmo que refutadas a maioria das alegações do impetrante, o pleito merece prosperar, consoante será demonstrado.

(...)

**No que concerne à alegada decadência administrativa,** releva notar que a **jurisprudência** dessa Excelsa Corte **já assentou** o caráter complexo do ato de aposentadoria, **em vista** do que dispõe o artigo 71, III, da Carta Política. Tal entendimento pode ser visualizado na sempre rememorada decisão a seguir transcrita:

'APOSENTADORIA. ATO ADMINISTRATIVO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA. NATUREZA. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA.

O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência de decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa.' (RE 195.861 - ES - 2ª T. - Rel. Min. MARCO AURÉLIO - DJU 17.10.1997)

O ato complexo é assim caracterizado por Hely Lopes Meirelles:

'é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo. O essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único. (...) O ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir



MS 25.149 / DF

deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial.' (Direito Administrativo Brasileiro. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 167 - grifos no original)

**Diante** de tal explanação, **o ato de aposentadoria não se aperfeiçoa antes do registro levado a efeito pelo Tribunal de Contas da União.** É o posicionamento **também adotado** por Lúcia Valle Figueiredo. **Confira-se:**

'Doutra parte, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões também serão examinadas e, se legais, serão registradas, dando-se, destarte, eficácia plena ao ato praticado, que deixa de estar sob condição resolutória.' (Curso de Direito Administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 350 e 351)

**Nesse diapasão,** uma vez estabelecido que o ato de aposentadoria juridicamente se completa no momento em que tem sua legalidade apreciada e confirmada pela Corte de Contas - por meio do registro, regulado nos artigos 39 e 40 da Lei n.º 8.443/92 - , resta claro que não há de se falar de sua anulação ou mesmo revogação, visto estar ele ainda 'in fieri'.

**No caso concreto,** portanto, a negativa de registro da aposentadoria do impetrante pela Corte de Contas por ilegalidade - patente, como já observado - consubstancia a materialização da não finalização de um ato administrativo.

**Nesse sentido,** não cabe falar de impossibilidade de anulação de ato administrativo em face da defesa do direito adquirido dos administrados - alegação, diga-se, contrastante ao entendimento solidificado nessa Egrégia Corte (Súmula n.º 473) -, visto que em verdade não havia sequer ato administrativo acabado.

(...)

**Para fundamentar a concessão da ordem, é suficiente relembrar recentíssima decisão dessa Egrégia Corte, relatada por V. Exa., em hipótese**



MS 25.149 / DF

por absoluto análoga à presente, relatada no Informativo n.º 360/STF:

O Tribunal, por maioria, **deferiu** mandado de segurança **impetrado** contra ato do Tribunal de Contas da União **que declarara ilegal** a reforma do marido da impetrante, Coronel da Aeronáutica falecido em 1998, **e que implicara o cancelamento** da pensão militar por ela recebida. **Na espécie**, o militar servira à Força Aérea Brasileira por trinta e seis anos, **tendo sido reformado em 1982**, quando passara a receber os proventos respectivos. **Após sua reforma**, trabalhara, sob o regime da CLT, **por um período** de onze anos, **como pesquisador sênior** do Centro Técnico Aeroespacial - CTA, **emprego que**, nesse ínterim, **fora transformado em cargo público e no qual o militar veio a se aposentar, em 1993, percebendo proventos**. Com seu falecimento, a **impetrante** vinha recebendo duas pensões (militar e civil). **Tendo em conta que a reforma do militar e o seu retorno ao serviço público se deram sob a égide da CF/67 que, no § 9º do art. 93, permitia a acumulação de proventos de inatividade dos militares da reserva e dos reformados** quanto a contratos para prestação de serviços técnicos ou especializados, como no caso, **entendeu-se que não haveria óbice** ao recebimento da pensão militar pela impetrante. **Salientou-se**, ainda, que a CF/67 **seria aplicável** à reforma e a **CF/88**, na sua redação original, **à aposentadoria civil**, haja vista que somente a partir do advento da EC 20/98, que instituiu o teto previsto no § 11 do art. 40, estaria vedada a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o aludido artigo. Vencido, em parte, o Min. Joaquim Barbosa que fazia ressalva no sentido de possibilitar que o TCU verificasse a regularidade da aposentadoria civil. (CF/67, com a redação dada pela EC 1/69: 'Art. 93. As patentes, com as vantagens, prerrogativas e deveres a elas inerentes, são asseguradas em toda a plenitude, assim aos oficiais da ativa e



MS 25.149 / DF

da reserva como aos reformados. ... § 9º A proibição de acumular proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de função de magistério ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.' (MS 24742, julgado em 08.09.2004)

**No caso dos autos, o impetrante encontra-se na mesma excepcional situação, visto que, aposentado em 30.07.1979 como militar, veio a retornar ao serviço ativo ainda no mesmo ano, desta feita como civil, em serviço técnico e sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, no extinto Serviço Nacional de Informação.**

**Assim, enquadra-se ele na previsão excepcional contida no artigo 93, § 9º, da Constituição pretérita, razão pela qual se revela ilegal o ato coator.'**

15. **Da mesma forma aqui. O impetrante, ainda que levado à reserva remunerada em função militar, foi galgar emprego público, posteriormente transmutado em cargo público, de feição técnica, a teor do Decreto 82.379/78 (art. 16, parágrafo único). Incide, portanto, a exceção do art. 93, § 9º, da Constituição vigente à época, o que representa a possibilidade de serem, efetivamente, acumulados os vencimentos referentes às atribuições de cargo técnico e os proventos da reserva. Se a acumulação era admitida, não pode, de fato, vir a situação do impetrante ser vilipendiada, ainda porque resguardada pela EC 20/98, em seu art. 11.**

16. **Diante do exposto, o parecer é pela concessão da ordem." (grifei)**

É o relatório.





MS 25.149 / DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):

Reconheço, preliminarmente, a falta de legitimidade passiva "ad causam" do Coordenador-Geral de Recursos Humanos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, acolhendo, em conseqüência, a questão prévia por ele suscitada, eis que "o pedido do impetrante está estritamente ligado à verificação da legalidade da decisão impositiva do TCU", sendo que o "Coordenador-Geral, indicado como coator na inicial, não pode se recusar a cumprir a determinação do Tribunal de Contas da União", pois "A Corte de Contas tem competência estabelecida na Constituição Federal para 'assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade do ato" (artigo 71, inciso IX, CF/88)" (fls. 173/176 - grifei).

Excluo, pois, do pólo passivo da presente relação processual, esse agente da Administração Pública, passando a examinar, desse modo, o fundo da controvérsia jurídica suscitada nesta sede mandamental.

Cumpre ressaltar, a esse respeito, que o Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar situação em tudo



MS 25.149 / DF

idêntica à que se analisa na presente causa, proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

**"MANDADO DE SEGURANÇA. COORDENADOR GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA ABIN. EXECUTOR DE ATO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO QUANTO AO PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TCU. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL ANTES DA EC 20/98. POSSIBILIDADE. ART. 11 DA EC 20/98.**

1. O Presidente da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo de mandado de segurança quando o ato impugnado reveste-se de caráter impositivo. Precedente [MS n. 24.001, Relator MAURÍCIO CORREA, DJ 20.05.2002].

2. Prejudicada a impetração quanto ao Coordenador Geral de Recursos Humanos da ABIN, mero executor do ato administrativo do Tribunal de Contas da União.

3. O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração.

4. O art. 93, § 9º, da Constituição do Brasil de 1967, na redação da EC 1/69, bem como a Constituição de 1988, antes da EC 20/98, não obstavam o retorno do militar reformado ao serviço público e a posterior aposentadoria no cargo civil, acumulando os respectivos proventos. Precedente [MS n. 24.742, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, Informativo n. 360].

5. Reformado o militar sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil [art. 40 CB/88] cumulado com provento militar [art. 42 CB/88], situação não abarcada pela proibição da emenda.

6. Segurança concedida."

(MS 25.090/DF, Rel. Min. EROS GRAU - grifei)



MS 25.149 / DF

Impende acentuar, por relevante, que essa orientação - em tudo aplicável ao presente caso - vem sendo observada em sucessivos julgamentos plenários proferidos a propósito da mesma controvérsia mandamental, que ora se renova na presente sede processual (MS 24.997/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MS 25.015/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MS 25.036/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MS 25.037/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MS 25.045/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA - MS 25.152/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - MS 25.192/DF, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.), valendo referir, no ponto, decisão, da lavra do eminente Ministro CARLOS VELLOSO, consubstanciada em acórdão assim ementado:

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: APOSENTADORIA: ACUMULAÇÃO: PROVENTOS DA RESERVA MILITAR COM OS DE APOSENTADORIA EM CARGO CIVIL. EC 20/98, art. 11.**

**I. - Militar reformado que reingressa no serviço público, em cargo civil, e que vem a aposentar-se neste, antes da edição da EC 20/98. Acumulação permitida: EC 20/98, art. 11.**

**II. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal.**

**III. - M.S. deferido.”**

(MS 25.096/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

Sendo assim, tendo em consideração o fato de que a situação exposta nesta causa não diverge dos precedentes ora referidos, conheço, em parte, do presente mandado de segurança e, nessa parte, defiro o pedido, para cassar (no que concerne à parte ora impetrante) o Acórdão n° 1.420/2004/TCU e o Acórdão n° 1.658/2003/TCU, ambos emanados



MS 25.149 / DF

da colenda Primeira Câmara do E. Tribunal de Contas da União e relativos ao Processo TC-008.689/1995-4, eis que, por incidir, na espécie, a cláusula de ressalva constante do art. 11 da EC n° 20/98, reveste-se de plena legitimidade a acumulação remunerada que o E. TCU rejeitou nas decisões objeto desta impetração mandamental.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'O' followed by a horizontal line that extends to the right and then curves back down.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MANDADO DE SEGURANÇA 25.149-2**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

IMPTE.(S): JOÃO DE DEUS BASTOS

ADV.(A/S): ANA CRISTINA NOVAES FREDDI E OUTRO(A/S)


IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO

IMPDO.(A/S): COORDENADOR-GERAL DE RECURSOS HUMANOS DA AGÊNCIA  
BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA - ABIN

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu, em parte, do mandado de segurança, e, na parte de que conheceu, deferiu-o, por votação unânime, nos termos do voto do relator. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Cezar Peluso e, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 09.06.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
7) Luiz Tomimatsu  
Secretário