Procedência: Conselho de Administração de Pessoal – CAP
Interessada: [redacted]
Número: 14.098
Data: 14 de abril de 2003
Ementa:

Aprovo. Publique-se

Em __/__/__

RENÚNCIA DE APOSENTADORIA – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA – RESPEITO AOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – OBEDIÊNCIA AO ATO JURÍDICO PERFEITO E PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS – EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1998 – PRECEDENTES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – PROVIMENTO DO RECURSO OFICIAL

RELATÓRIO

Vem a esta Procuradoria Geral do Estado recurso oficial manifestado pelo ilustre Secretário de Estado de Planejamento e Gestão em face da Deliberação n.º [redacted]/CAP/2002, por meio da qual, mediante maioria de votos, determinou-se:

> "Renúncia à aposentadoria – Natureza unilateral do ato – Direito da servidora – Provimento, maioria de votos, com voto-desempate da Presidência.

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
00164
FLS.

> Decisão do Egrégio Tribunal de Justiça, em Mandado de Segurança, Processo [redacted], considerou que 'dada a unilateralidade do ato de renúncia à aposentadoria, não pode a Administração Pública obstar-lhe o reconhecimento, sob pena de incorrer em abuso de poder, não sendo necessária, para tanto, expressa autorização legal'.
>
> Renúncia à aposentadoria só deve ser concedida quando não implicar ônus para a Administração Pública (Conselheira Marize Maria).
>
> V.v. Renúncia à aposentadoria afronta alguns princípios jurídicos do sistema, entre eles o da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito (Conselheira Cássia Maria)".

Nesse sentido, não se conformando com a r. Deliberação mencionada, o ilustre recorrente, tempestivamente, apoia suas razões seja em arrazoado de sua assessoria técnica, seja, respectivamente, nos pareceres n.°s 10.628, de 24 de agosto de 1999 e 11.869, de 24 de abril de 2001, ambos da Procuradoria Geral do Estado, os quais, em linhas gerais, negam o direito subjetivo à renúncia da aposentadoria pelo servidor público, ante a ausência de norma legal que a regulamente.

Intimada, a recorrida apresentou suas razões pela manutenção da Deliberação hostilizada, reiterando os argumentos anteriormente expendidos, afirmando que: "O entendimento de que a aposentadoria é renunciável encontra respaldo em inúmeras decisões do Conselho de Administração de Pessoal de Minas Gerais, do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais", estando, ao seu sentir, correto o eminente Conselheiro Domingos Lago, quando averbou:

> "...a aposentadoria é um bem pessoal, e como tal, disponível, constituindo cerceamento de liberdade impedir que o funcionário desista daquilo que conquistou ao longo do tempo de prestação do serviço ao Estado".

Por fim, diz a recorrida "...que a renúncia ora pretendida não acarretará ônus algum ao Estado de Minas Gerais". Isso porque, segundo aduz, aposentou-se em cargo público do Estado de Minas Gerais, e, posteriormente, logrou êxito em concurso público realizado junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, com o que manterá vínculo jurídico apenas com este órgão público federal, desonerando, assim, o erário estadual.

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
00165
FLS.

Examinada a matéria, opino.

PARECER

De início, registre-se que a razão de ser da renúncia pretendida pela interessada consiste no afastamento de vedação constitucional, que se introduziu pela Emenda Constitucional n.º 20, de 16 de dezembro de 1998, o qual vedou, expressamente, a percepção simultânea de proventos e da remuneração, referentes a cargos públicos não acumuláveis na forma da Constituição da República de 1988. Trata-se do artigo 37, § 10, da CR/88. Eis sua redação atual:

> "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".

Acrescente-se, ainda, que referida Emenda Constitucional n.º 20/98 admitiu exceção à regra geral contida no preceptivo constitucional acima transcrito, conforme se afere de seu artigo 11. Contudo, impunha-se o reingresso do servidor ao serviço público em data anterior à vigência da Emenda em questão, o que, por não ser a situação jurídica da interessada, dela não se aproveitou.

Assim, a essa altura, tendo obtido sucesso no concurso público federal de que participou, cuja remuneração fixada para o cargo público de certo é mais representativa, almeja, a fim de contornar a vedação constitucional aludida, porquanto os cargos não são acumuláveis na forma da Constituição da República de 1988, renunciar aos proventos que percebe pelo Estado de Minas Gerais, não admitindo, entretanto, em momento algum, a restituição das parcelas pagas a tal título, sustentando, com respaldo em jurisprudência, cuidar-se, à sua aposentadoria, de direito subjetivo seu, de natureza disponível.

É certo que o reconhecimento manifestado pelo Poder Público, de quaisquer das esferas que compõem a Federação brasileira, no que concerne à aferição do preenchimento, pelo servidor público, dos requisitos necessários à sua inativação, significa a edição de um ato jurídico

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
000166
FLS.

declaratório, assegurando ao servidor a percepção de valores pecuniários, os quais integrarão então o seu patrimônio.

No entanto, embora não desconheça a linha jurisprudencial que acolhe, com argumentos jusprivatísticos, a renúncia da aposentadoria pelo servidor público, alinho-me, à vista do regime jurídico no qual se encontra inserido o vínculo entre o particular e o Poder Público, ao entendimento esposado nos pareceres desta Casa de números, respectivamente, 10.628/1999 e 11.869/2001.

É que, tendo sido compactados os direitos de determinado servidor público para apuração de seus proventos e formalizada sua aposentadoria, a exemplo da situação jurídica da interessada, tem-se que se configura um ato jurídico perfeito, não se podendo admitir seja facultado ao servidor sua alteração unilateral, uma vez que, se assim fosse, desatender-se-ia ao instituto jurídico mencionado (artigo 5°, inciso XXXVI, da CR/88), aos princípios da legalidade e da moralidade (artigo 37, *caput*, da CR/88 e 13 da CEMG) e, ainda, ao planejamento fiscal público (artigo 155 da CEMG).

A propósito, em decisão recentíssima, já na vigência da Emenda Constitucional n.° 20/98, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por sua 6ª Câmara Cível, à unanimidade, nos autos da apelação cível n.° 237.705-9 (DJMG de 27.02.2003, pp. 01/02), firmou correto entendimento segundo o qual "a renúncia ao direito de aposentadoria não pode ser entendida como ato unilateral do servidor, sendo imprescindível a concordância do ente público, dada a vinculação que continua existindo entre o servidor inativo e o Poder Público, quando da aposentação". E mais, "não há direito líquido e certo do servidor que renuncia à aposentadoria à aceitação desse seu ato pela Administração, visto que essa concordância envolve um exame discricionário".

Do r. voto proferido pelo eminente Relator, Des. DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA, extrai-se breve excerto que bem delimita a afronta que a pretensão de renúncia à aposentadoria de servidor público proporciona aos princípios jurídicos da legalidade e da moralidade, confira-se:

> "Por seu turno, o Estado sustenta que a renúncia tem diversos efeitos em sua esfera jurídica, principalmente financeiros, visto que proporcionaria aposentadoria futura com proventos maiores; sendo assim, afirma que não pode haver renúncia unilateral a esse direito e que sua aceitação está inserida no poder discricionário do ente público.

> Não há como negar que o direito à aposentadoria tem no servidor inativo o seu beneficiário, o que causa a aparência de que somente a ele interessa, ou seja, que apenas o servidor é por ele afetado ou pode sobre ele decidir, importando ressaltar que essa é uma idéia bastante equivocada e que não pode prosperar.
>
> Com a aposentadoria, aquele vínculo profissional de prestação de serviços cessa, mas não pode dizer que não reste ligação alguma entre o inativo e o Poder Público, pois que subsiste vínculo, de natureza distinta, claro, mas subsiste.
>
> Em virtude dessa ligação, não é de se admitir o caráter unilateral da renúncia ao direito de aposentadoria.
>
> De fato, é pertinente o argumento do douto Procurador do Estado segundo o qual o ato de renúncia da aposentadoria não pode ser tido como ato de caráter unilateral, vez que afeta diretamente ao erário estadual e, ainda, por tratar-se de ato para cuja formação concorreu o Estado como parte essencial".

Portanto, o ato de aposentadoria, regularmente editado e homologado, não comporta seja desfeito unilateralmente, eis que se consubstancia em ato jurídico perfeito, concebido sob regime de direito público, exigindo submissão da Administração Pública à estrita legalidade, não se admitindo, *in casu*, seja interpretado com as nuances do direito privado, mormente pela repercussão no planejamento fiscal do Poder Público, exigindo-se exegese restritiva. A respeito, ponderou o nobre Desembargador DORIVAL GUIMARÃES PEREIRA, no precedente mencionado:

> "Seria temerário admitir que, por qualquer motivo, o particular, unilateralmente e à revelia do ente público, pudesse renunciar à aposentadoria, o que permite o caos que poderia ser formado no **sistema previdenciário nacional, tendo em vista a possibilidade de compensação entre os regimes, por exemplo**" (destacamos).

Logo, o ato de aposentadoria, regularmente editado, não pode ser alterado ao alvedrio do particular, vez que nesta questão subsiste o princípio jurídico basilar de prevalência do interesse público sobre o interesse privado, não comportando, naturalmente, seja investigada, pelos demais Poderes do Estado, a discrição administrativa conferida à Administração Pública de anuir ou não com determinado pedido de renúncia ao ato de aposentadoria.

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
00168
FLS.

A aposentadoria voluntária, enfim, não pode ser alterada pelo simples querer do particular, eis que se impõe a avaliação discricionária da Administração Pública, em prol da coletividade. Traz-se à colação reflexão de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, pertinente à supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que não se respeitou ao editar-se o preceptivo legal aqui tido como inconstitucional:

> "A Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesses de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce 'função', instituto – como visto – que se traduz na idéia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. É situação oposta a da autonomia da vontade, típica do Direito Privado. De regra, neste último alguém busca, em proveito próprio, os interesses que lhe apetecem, fazendo-o, pois, com plena liberdade, contanto que não viole alguma lei.
>
> Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adstrição a uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar um interesse alheio, que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada".[1]

Lado outro, em que pese a um primeiro momento revelar-se sólido o argumento da interessada no sentido de que sua renúncia à aposentadoria será benéfica ao erário estadual, uma vez que perceberá apenas do erário federal pelo exercício do cargo público a que ascendeu via concurso, devo dizer que, a partir da Emenda Constitucional n.º 20/98, tal intenção não poderá mesmo ser acolhida.

[1] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999, p. 57.

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
000169
FLS.

Isso pelo singelo fato de que aludida Emenda determinou a única hipótese admissível de acumulação de proventos e remuneração, qual seja, ter o servidor público aposentado reingressado no serviço público, via concurso, antes da vigência do texto contido na Emenda Constitucional n.° 20/98. Assim, buscar-se outro caminho –renúncia de aposentadoria–, não cogitado pelo constituinte derivado, a fim de ver-se afastado o obstáculo da acumulação ilícita, caminho este não acolhido, como visto acima, pelo regime jurídico de direito público, revela-se uma burla à vedação constitucional. Frise-se que os julgados colacionados pela interessada não examinaram a questão sobre esta ótica, qual seja, prevalência do interesse público sobre o interesse privado.

Ademais, ainda que se admitisse a aquiescência do Poder Público a eventual requerimento da interessada no sentido de se desfazer à sua aposentadoria, tem-se que não há previsão legal que confira respaldo a este agir estatal. No visto aposto no parecer n.° 10.628/1999, alhures citado, o eminente Procurador Geral Adjunto do Estado de Minas Gerais à época, ponderou, com a acuidade de seus pronunciamentos:

> "Visto;
>
> não assiste ao titular renúncia – ato unilateral a direito indisponível como é o direito à aposentadoria.
>
> Tratá-lo como ato condicionado, condicionado a que a Administração Pública lhe conceda outra aposentadoria, pressupõe lei regulando a espécie, o que entre nós se desconhece. Antes, Proposição de Lei n.° 13.807, cuidando dessa possibilidade, está formalmente vetada desde 30/VII/98 ("MG" de 31/VII/98)".

De fato, a aquiescência do Poder Público impõe previsão legal, porquanto, como notório, mesmo no agir discricionário do ente estatal há que haver respaldo na legislação, a qual, então, discrimina as alternativas legais à Administração Pública, facultando-lhe a opção. No precedente citado pela interessada (apelação cível n.° 248.505-0), constante dos autos, colhe-se trecho do r. voto do eminente Desembargador CLÁUDIO COSTA, com o qual se anui, por dar respaldo ao quanto aqui afirmado, veja-se:

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
0170
FLS.

> "Ora, a CF/88, em seu art. 37, estabelece os princípios sob os quais deverá atuar e funcionar a Administração Pública em geral.
>
> São eles, como se sabe, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, acrescidos, na área estadual, pelo princípio da razoabilidade, segundo invocação introduzida pelo art. 13 da Carta Estadual. Ao ser apreciada administrativamente a pretensão da impetrante, firmou a Procuradoria-Geral do Estado o entendimento segundo o qual, **diversamente do que ocorre na área privada**, a Administração é obrigada a submeter-se ao império do princípio da legalidade.
>
> Não existe lei que preveja o que a impetrante deseja. E se porventura o existisse, seria inconstitucional e violadora do principal princípio que deve nortear a atividade administrativa.
>
> Segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles, "Não se compreende o ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – dicricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específica" (Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed., pág. 135)".

De outro ângulo, mesmo que não seja a específica hipótese fática da interessada, deve-se inibir a renúncia à aposentadoria não só pelas razões jurídicas já alinhavadas acima, mas, outrossim, pelo fato de ensejar eventualmente a reversão, instituto jurídico banido do ordenamento desde o advento da Constituição da República de 1988, a qual somente admite como forma de investidura em cargo público a via do concurso público. A única hipótese de retorno ao cargo público anteriormente titularizado é na situação de aposentadoria por invalidez, quando esta especial condição é superada. Sobre a espécie há precedente do Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

> "A aposentadoria voluntária do servidor recorrente importou na renúncia do cargo, sendo desta forma irrevogável, não comportando reversão uma vez que este instituto caracteriza-se por um ato jurídico

Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais
00171
FLS.

> vinculado onde não mais subsistem os pré-requisitos de conveniência, oportunidades e existência de vaga, ocorrente somente nas hipóteses de aposentadoria por invalidez, o que não se harmoniza com a hipótese em exame visto que o recorrente aposentou-se voluntariamente" (RMS n.° 6.426/RJ, Rel. Min. José Dantas, STJ).

Destaque-se, ainda, que a pretensão almejada pela interessada, a par de não revestir-se de legalidade, enseja insegurança nas relações jurídicas, uma vez que enseja o desfazimento unilateral de atos administrativos em conformidade com a lei. Já dissera a Profª. CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, em seu d. parecer (10.628/1999): "A renúncia à aposentadoria afronta alguns dos princípios jurídicos do sistema tais como o da segurança jurídica, o do ato jurídico perfeito, dentre outros".

Por fim, registre-se que a pretensão da interessada, conforme se afere de sua petição inicial, consiste na suspensão dos proventos, e pela eventualidade, seja deferido o pedido de renúncia, sem, em momento algum, se dispor a restituir aos cofres estatuais o quanto percebido a tal título, afrontando-se, ao meu sentir, a moralidade pública, propiciando, ademais, enriquecimento ilícito. Ora, se admitido fosse a renúncia, *ad argumentandum*, seus efeitos seriam *ex tunc*. Já, a suspensão de proventos, por si só, não elide a acumulação ilícita, assim determinada pela Constituição da República de 1988 na redação dada pela Emenda Constitucional n.° 20/98.

CONCLUSÃO

Do que vem de ser exposto, sou de parecer que deva ser conhecido o recurso oficial, por tempestivo, e, no mérito, ser-lhe dado provimento, cassando-se a Deliberação n.° [redacted]/CAP/2002, uma vez que não há legislação estadual autorizando o Estado de Minas Gerais a aquiescer ao pedido de renúncia da aposentadoria, e mais, em face do regime jurídico público no qual se insere a relação jurídica entre a interessada e o Poder Público, impõe-se a prevalência do interesse público sobre o privado, em

respeito não só à segurança das relações jurídicas, mas, também, ao ato jurídico perfeito e exaurido.

É o que me parece, sub censura.

Belo Horizonte, 10 de abril de 2003.

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Procurador do Estado

Masp. n.º 598.222-8

OAB/MG-62.597

Aprovado. Em 11.4.03.

Mariane Ribeiro Bueno Freire

Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica

MASP 363.167-8 OAB/MG 56566

Aprov. Em 14.3.2003