



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



PROCESSO Nº 29836/16

ÓRGÃO: Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

ASSUNTO: **Estudos Especiais.**

EMENTA: Processo autuado em face da Decisão nº 4.613/16, exarada nos autos do Processo nº 21762/16-e. Determinação à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para que, em autos apartados, realize estudos especiais acerca do alcance das regras prescritas no art. 54 da Lei n.º 10.486/02. Pensão Militar. Acumulação.

Considerações e sugestões desta unidade técnica.

Senhor Diretor,

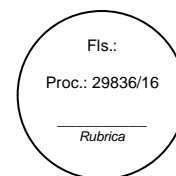
Cuida o presente estudo acerca do alcance das regras prescritas no art. 54 da Lei n.º 10.486/02, que trata sobre a acumulação de pensão militar com outros institutos jurídicos, nos termos mencionados na ementa.

2. Este processo foi autuado por força da Decisão nº 4613/16, proferida no bojo do Processo nº 21762/16-e, que versa sobre a apreciação para fins de registro de pensão militar, em que fora identificada pela Unidade Técnica deste

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Tribunal suposta acumulação de pensão militar com vencimentos de 2 (dois) cargos públicos pela beneficiária do instituidor da pensão.

3. A relevância da matéria deve-se ao fato da ocorrência de inúmeros processos que tramitam nesta Casa em que se verifica casos de acumulação de pensão militar com rendimento de outros institutos jurídicos, tais como proventos de aposentadoria, reforma e disponibilidade, e pensões de outros regimes. Assim, esta c. Corte de Contas determinou o presente estudo especial, objetivando extrair a melhor exegese do disposto no art. 54 da lei de remuneração dos militares do Distrito Federal, conforme a Decisão n.º 4613/16, abaixo transcrita, *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências: 1) contate a pensionista Fernanda Braga Macias com vistas a obter respostas para as seguintes questões: a interessada ainda mantém vínculos com a Prefeitura Municipal de Anápolis e com a Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior? Em caso afirmativo, quais são os cargos ocupados pela interessada?; 2) encaminhe as respostas do subitem anterior a esta Corte; II – **determinar à Sefipe que, em autos apartados, promova estudos especiais acerca do tema objeto dos autos em exame (alcance das regras prescritas no art. 54 da Lei nº 10.486/02), com vistas a melhor subsidiar o TCDF na solução da matéria.** (Sem grifo no original)*

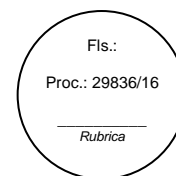
1. Breve histórico das pensões militares

4. As pensões militares já existiam deste o império romano, sendo devida a veteranos de determinadas legiões romanas sobre a forma de sinecuras em colônias comerciais de Roma. No entanto, tais pensões se amoldavam, com as devidas adaptações, com o que conhecemos hoje como reforma dos militares¹.

¹ CLARK, Robert Louis; CRAIG, Lee A.; WILSON, Jack W. **A history of public sector pensions in the United States**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, c2003. p. 25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



5. Na obra do escritor inglês Daniel Defoe, “*An Essay Upon Projects*”, de 1697, já se idealizava um sistema de pensão que amparava as viúvas dos marinheiros em caso de morte destes. Cumpre registrar, ainda, que algumas colônias britânicas na América criaram, também, sistemas de pensões que previam, inclusive, benefícios para as viúvas e órfãos de soldados mortos².

6. No Brasil, ainda como colônia portuguesa, os militares tiveram o primeiro diploma concedendo “montepio” pelo “Plano de benefício dos órfãos e viúvas dos oficiais” da Marinha, de 2 de setembro de 1795, assinado pelo Príncipe D. João no Palácio de Queluz, em Lisboa³.

7. Após a independência, a Lei de 6 de novembro de 1827, que concedia às viúvas dos oficiais do Exército, falecidos e daqueles que viessem falecer, assim como aos órfãos menores de 18 anos, e às filhas que existissem solteiras, a metade do soldo que caberia a seus maridos e pais se fossem reformados, já trazia em seu bojo os primeiros regramentos acerca da acumulação de pensões militares com outros rendimentos, inclusive outras pensões, matéria objeto do presente estudo especial.

8. O Decreto n.º 695, de 28 de agosto de 1890, que criava o montepio para as famílias dos oficiais do Exército, similar ao da Marinha, assinado por Marechal Deodoro da Fonseca, também incluía regras específicas quanto à forma de contribuição daquelas pensionistas que acumulavam pensões, bem como quanto aos casos em que era possível acumulá-las.

9. Ao longo da história, observa-se que tal assunto sempre fora abordado nas legislações que tratavam sobre os planos de montepio, meio soldo e pensões militares.

10. Hodiernamente, o tema é tratado, no que tange aos militares do Distrito Federal, no art. 54 da Lei n.º 10.486/02, fruto da conversão da MPv n.º 2.218 de

² CLARK, Robert Louis; CRAIG, Lee A.; WILSON, Jack W. Opus citatum, p. 31.

³ ROSA, Ruben. **Aposentadorias e pensões: doutrina, non nova, sed nove**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. p. 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



2001, sendo que a tais militares, em regra, até o advento da referida lei, era aplicada o disposto na Lei n.º 3.765/60, que dispõe sobre as pensões militares das forças armadas.

2. Do dispositivo legal estudado

11. Como cediço, a Medida Provisória n.º 2.218, de 5 de setembro de 2001, editada para dispor sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e dar outras providências, foi convertida na Lei n.º 10.486, de 4 julho de 2002.

12. A lei de remuneração dos militares do Distrito Federal, como conhecida, trata, além de assuntos atinentes à remuneração dos referidos milicianos, do instituto da pensão militar em seu Capítulo IX, dispondo sobre contribuição, base de cálculo, beneficiários, perda do direito à pensão e outros.

13. Importa destacar, dentro do sobredito capítulo, o art. 54 da referida Lei, que assim está escrito, ***in verbis***:

“Art. 54. É permitido a acumulação:

I - de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria;

II - de uma pensão militar com a de outro regime, observado o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.”

14. O presente estudo, como dito em linhas volvidas, circunscreve-se à inteligência e alcance do preceito encerrado no dispositivo legal supratranscrito. Conforme se verifica, o artigo em questão versa sobre a possibilidade de acumulação de pensão militar com rendimentos oriundos de outros institutos jurídicos.

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



15. Ocorre que, considerando a estrutura e a redação do artigo, surgem as seguintes questões:

- a) Os incisos do artigo são excludentes entre si? Exemplificando: poderia o beneficiário de pensão militar acumular proventos de aposentadoria com pensão militar e pensão civil?
- b) O inciso “I” comporta a possibilidade de acumulação de uma pensão militar com mais de um provento ou vencimentos, considerando, para tanto, o disposto no art. 37, XVI, da Constituição Federal?
- c) O inciso “II” comporta a percepção de uma pensão militar cumulada com mais de 2 pensões de outros regimes, considerando, por igual, o disposto no art. 37, XVI, da Constituição Federal?

16. Uma melhor compreensão se faz necessária, ante as diversas possibilidades oriundas de uma interpretação feita a partir de uma leitura simples e superficial do artigo em tela, conforme se extrai das questões acima. Desta forma, o que se busca no presente estudo é descobrir e fixar o seu verdadeiro sentido.

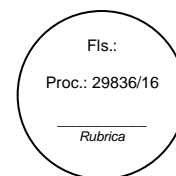
3. A aplicação dos métodos de interpretação ao caso.

17. Nas lições de Celso Ribeiro de Bastos⁴, a atividade de interpretar consubstancia-se em atribuir sentido ou um significado ao texto. Partindo-se do pressuposto que os preceitos normativos são sempre abstrações da realidade e que devem disciplinar um significativo número de situações, as normas necessitam de um alto nível de abstração e generalidade. Consequentemente, segundo o citado autor, tal fato gera a circunstância de que diante de uma determinada situação concreta aparecerá sempre a pergunta consistente em: saber-se se dita situação

⁴ BASTOS. Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação Constitucional**. 3º ed. rev. ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora. p.37-38.
c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



encontra-se abarcada pelo preceito normativo ou não. Para o doutrinador, a resposta a esta indagação somente pode ser fornecida pela interpretação.

18. Carlos Maximiliano⁵ vai além, e aduz que:

“Incumbe ao intérprete aquela difícil tarefa. Procede à análise e também à reconstrução ou síntese. Examina o texto em si, o seu sentido, o significado de cada vocábulo. Faz depois obra de conjunto; compara-o com outros dispositivos da mesma lei, e com os de leis diversas, do país ou de fora. Inquire qual o fim da inclusão da regra no texto, e examina este tendo em vista o objetivo da lei toda e do Direito em geral. Determina por este processo o alcance da norma jurídica, e, assim, realiza, de modo completo, a obra moderna do hermeneuta.”

19. Assim, no intuito de se alcançar o núcleo semântico do artigo em apreço, lançaremos mão dos métodos clássicos de interpretação, tais como o literal, histórico e o teleológico-sistemático, demonstrando, no caso, a convergência entre eles.

3.1 Interpretação Literal.

20. Sabe-se que a interpretação literal é aquela em se leva em consideração o texto da norma, ou melhor, o conteúdo semântico das palavras que a compõe⁶.

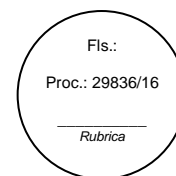
21. Para melhor desincumbir-se dessa tarefa, faz-se necessário destacar que o artigo em apreço, na verdade, é uma reconstrução textual da redação anterior do art. 29 da Lei n.º 3.765/60, que dispõe sobre as pensões militares das Forças Armadas. Explico.

⁵ Maximiliano. Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 8.

⁶ BASTOS. Celso Ribeiro. Opus citatum. p. 57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



22. Até a entrada em vigor da MPv n.º 2.218-01, aplicava-se aos militares do Distrito Federal a lei das pensões militares das Forças Armadas, por força do art. 1º da sobredita lei.⁷

23. A Medida Provisória n.º 2.215-10, de 31.08.01, promoveu diversas alterações no referido normativo legal; dentre elas, a redação do art. 29, que trata da acumulação de pensão militar. Cumpre trazer à lume, a redação original do citado dispositivo legal, ***in verbis***:

“Art 29. É permitida a acumulação:

a) de duas pensões militares;

b) de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria ou pensão proveniente de um único cargo civil.”

24. Após a alteração promovida pela supradita medida provisória, o art. 29 da Lei de Pensões Militares das Forças armadas passou a ter a seguinte redação, ***in verbis***:

“Art. 29. É permitida a acumulação

I - de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria;

II - de uma pensão militar com a de outro regime, observado o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.”

25. Conforme se observa, o art. 54 da Lei n.º 10.486/02 é reprodução fiel do artigo da lei dos militares da Forças Armadas em sua hodierna redação. Assim, observa-se que a redação do art. 54 da lei de remuneração dos militares distritais

⁷ Art 1º São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, os seguintes militares da ativa, da reserva remunerada e reformados das Forças Armadas, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar do Distrito Federal:

a) *Omissis*

b) *Omissis*

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



decorre da mudança no art. 29 da Lei n.º 3.765/60, consistindo, basicamente, na exclusão do inciso “I” e, via de consequência, uma reconstrução do artigo com base na redação do inciso “II”, que, na verdade, previa duas situações, quais sejam:

- a) é permitida acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, aposentadoria e de vencimentos; **ou**
- b) é permitida acumulação de uma pensão militar com pensão proveniente de um único cargo civil.

26. De antemão, pode-se concluir que, quanto à primeira questão (Os *incisos do artigo são excludentes entre si?*), os incisos são, de fato, excludentes, uma vez que os dois incisos são, em verdade, a cisão do inciso “II” na redação anterior do art. 29 da Lei n.º 3.765/60, em que a conjunção alternativa “**ou**”, que possui valor disjuntivo, ou seja, separa alternativas, restou implícita na reconstrução do artigo pelo legislador infraconstitucional, uma vez que não há interdependência semântica entre as duas opções. Veja-se que se a intenção do legislador fosse realmente deixar clara a ideia de benefícios cumulativos, decerto, ter-se-ia utilizado o conectivo “**e**”, no caso, com valor aditivo.

27. Quanto ao inciso “II”, a literalidade não nos leva a outra conclusão se não a de que a acumulação da pensão militar somente se dará com uma de outro regime. Novamente, explica-se: a utilização do artigo “**a**” no singular na expressão “(...) com **a** de outro regime”, conjugado com a redação anterior, novamente do art. 29 da Lei n.º 3.765/60, nos faz chegar a tal conclusão. Se assim não fosse, poderia o legislador ter reescrito o referido inciso da seguinte forma:

“É permitida a acumulação:

I - (...) omissis;

*II - de uma pensão militar com **as de outros regimes**, observado o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.”*

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



28. Nesse caso, se fosse vontade do legislador, permitir-se-ia a acumulação de uma pensão militar com outras de outros regimes, sem limitação, como acontecia em legislações pretéritas, conforme se demonstrará à frente. Contudo, extrai-se da dicção do dispositivo que, como na redação anterior da Lei n.º 3.765/60, a acumulação de pensão militar dar-se-á somente com uma de outro regime.

29. No entanto, como grande parte da doutrina, entende-se que o método filológico, dado de forma isolada, não nos dá elementos suficientes para chegarmos a uma conclusão definitiva quanto ao alcance da norma, sendo necessário complementá-lo com outros métodos, que serão vistos adiante, uma vez que o presente método representa o ponto de partida de qualquer processo interpretativo.

3.2 Interpretação Histórica

30. Nas lições de Celso de Bastos⁸, o método histórico busca alcançar o sentido da lei através da análise de seus precedentes legislativos, quais sejam, os relatórios, debates em plenário ou discussões em comissões. Procura-se ressaltar o contexto histórico da lei no momento em que fora promulgada.

31. Outrossim, deve-se observar a evolução da norma no tempo, suas transformações para se adaptar ao contexto sócio-econômico que circundava a lei no momento de sua elaboração. Carlos Maximiliano⁹ traduz essa ideia de forma brilhante:

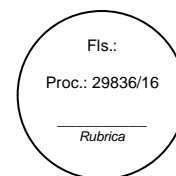
“O que hoje vigora abrolhou de germes existentes no passado; o Direito não se inventa; é um produto lento da evolução, adaptado ao meio; com

⁸ BASTOS. Celso Ribeiro. Opus citatum. p.58.

⁹ Maximiliano. Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 112.
c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



acompanhar o desenvolvimento desta, descobrir a origem e as transformações históricas de um instituto, obtém-se alguma luz para o compreender bem.”

32. A assistência do Estado às famílias de seus servidores tem origem com os próprios militares. Foi o Montepio da Marinha o primeiro estatuto de caráter assistencial permanente organizado no Brasil. Em seguida, surgiu o meio-soldo, com finalidades idênticas, para os oficiais do Exército. Em suma, as pensões militares eram divididas em montepio, meio-soldo e pensão especial, com sutis diferenças entre elas.

33. A evolução dessas normas no tempo se deu de forma desordenada, tornando-se um emaranhado de leis sem uniformização, o que levou à consolidação delas no final da década de 1930, objetivando uma melhor organização e compreensão das disposições relativas às pensões militares.

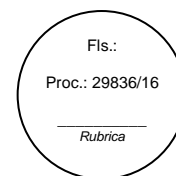
34. No que tange à acumulação de tais benefícios com outros rendimentos recebidos dos cofres públicos, verifica-se que desde a Lei de 6 de novembro de 1827, conhecida como “lei do meio-soldo”, que concedia às viúvas e órfãos menores a metade do soldo que caberia a seus maridos e pais se fossem reformados, já existia a preocupação com tais acumulações. O art. 4º daquela lei assim dispunha¹⁰:

“Art 4º - São excluídas do benefício desta lei: 1º as viúvas, órfãos, filhas, e mais, que receberem dos cofres nacionais alguma pensão a título de montepio, ou remuneração de serviços, ou que tiverem a propriedade, ou serventia vitalícia de algum ofício, ou emprego, cujo rendimento iguale ou exceda ao meio soldo concedido por esta lei: mas não chegando este recebimento a metade do soldo de seus finados maridos, pais, ou filhos, perceberão tanto quanto faltar a preencher a dita quantia (...) omissis.”

¹⁰ Com adaptações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



35. Posteriormente, já nos primeiros anos da República, o Decreto n.º 695, de 28 de agosto de 1890, que criava e disciplinava o montepio para as famílias dos oficiais do Exército, nos moldes do da Marinha, em seu art. 26, não limitava a quantidade de pensões, mas, assim como na lei anterior, fixava um teto para acumulações.

36. Mais adiante, já no Estado Novo de Getúlio Vargas, o Decreto n.º 3.695, de 6 de fevereiro de 1939, que regulamentava o Decreto-lei n.º 196/38 e consolidava as disposições referentes a pensões militares, também permitia quaisquer acumulações (militares ou militares e civis) desde que a soma delas não ultrapassasse determinado valor.

37. Em 5 de julho de 1943, na tentativa de regulamentar o acúmulo de pensões e proventos de aposentadorias, Getúlio Vargas promulgou o Decreto-lei n.º 5.643, que dispunha especificamente de tais acumulações. Nesse particular, cabe reproduzir os arts. 1º e 2º do referido normativo:

“Art. 1º Fica proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas ou Institutos de Aposentadoria e Pensões ou outras entidades autárquicas.

Art. 2º Não se compreendem na proibição de acumulada, nem estão sujeitas a quaisquer limites:

- a) a percepção conjunta de pensões civis ou militares;***
- b) a percepção de pensão com vencimento, remuneração ou salário de cargo, função ou emprego público;***
- c) a percepção de pensão com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma.”*** (Sem grifo no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



38. Posteriormente, a redação supra fora reproduzida no Decreto-lei n.º 8.821/46 e no Decreto n.º 32.389/53, este último consolidava as disposições legais referentes às pensões militares.

39. Como se observa, o limite quanto à quantidade de pensões ou pensão com outros rendimentos dos cofres públicos não foi objeto de tanta preocupação do legislador até então. No entanto, é de se notar que a atenção estava voltada para um limitador quase comum a todas as regras de acumulação, qual seja, o valor da soma dos benefícios. Essa regra, inclusive, encontra-se estampada na legislação atual, tendo como referência o art. 37, XI, da Constituição Federal.

40. No tocante ao número de benefícios possíveis de acumular, deve-se destacar os trabalhos legislativos que precederam o advento da Lei n.º 3.765/60. Em 5 de julho de 1958, o então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que dispunha sobre as pensões militares, fruto de um estudo acerca da complexa legislação e da situação deficitária em que se encontrava o montepio militar, objetivando, desta forma, equacionar tais situações.

41. Na Câmara dos Deputados, o referido PL ganhou o n.º 4.427/58, sendo a matéria relativa a acumulações de pensões, na redação original enviada pelo chefe do Poder Executivo, tratada no seu art. 30, da seguinte forma, *in verbis*:

*“Art. 30 – É permitida a percepção conjunta de pensões militares com vencimentos, remuneração ou salário, proventos de disponibilidade, reforma ou aposentadoria e pensões civis, **desde que não ultrapasse o valor dos vencimentos correspondentes ao mais elevado posto da hierarquia das forças armadas.**”*

42. No Senado Federal não houve emenda ao PL no tocante ao art. 30. Contudo, quando em discussão na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o então Deputado Ferro Costa propôs a emenda n.º 21, alterando a redação do referido artigo para que as acumulações não ultrapassassem o valor de

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



três vezes o salário mínimo da região. Na justificação da proposta, o então deputado assim se manifestou:

*“O instituto da pensão tem fundo assistencial e não se compadece com o preceito consignado no art. 30 do Projeto. **Se o Estado estivesse em condições de assistir os seus servidores de qualquer categoria com a largueza do preceito substituído, nada teria a impugnar. Mas constituir privilégio em detrimento de outras categorias - a dos servidores civis - não me parece orientação sadia.**”* (Sem grifo no original)

43. Após os pareceres das demais comissões rejeitando a emenda n.º 21, e a manutenção do artigo na sua redação original enviada pelo Executivo, o projeto retornou à CCJ da Câmara, após emendas do Plenário da Casa, em que, após novos debates, sugeriu-se outra redação para o art. 30, no seguinte sentido:

“Art. 30 – É permitida a acumulação:

a) De duas pensões militares;

b) De uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria ou pensão proveniente de um único cargo civil.”

44. O Projeto de Lei n.º 4.427/58 foi aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República, dando origem a Lei n.º 3.765/60 que dispôs sobre as pensões militares, aplicando-se aos militares do Distrito Federal **ex vi** do art. 1º da própria lei, em que foi mantida a redação proposta pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, conforme artigo suso transcrito, alterando-se apenas o seu número, que passou a ser o art. 29 da referida lei.

45. Anos mais tarde, no final da segunda metade da década de 1990, foram implementadas tanto a reforma administrativa (EC n.º 19/98) como a da previdência (EC n.º 20/98), que tiveram como pano de fundo questões de ordem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



econômica, tais como o aumento do déficit das contas públicas com despesas de pessoal.

46. A conjuntura econômica do final da década de 1990, as sobreditas reformas e a busca por um cenário fiscal mais equilibrado, motivaram o Poder Executivo a publicar as Medidas Provisórias n.º 2.215-10 e 2.218, ambas no ano de 2001. Esta última, deu origem a vigente Lei n.º 10.486/02 dispondo especificamente sobre as forças auxiliares do Distrito Federal; aquela, promoveu diversas alterações na multicitada Lei n.º 3.765/60, dentre quais pode-se destacar a exclusão dos militares do Distrito Federal do âmbito de sua aplicação, bem como a redação do art. 29.

47. Como alhures demonstrado, o art. 54 da Lei n.º 10.486/02, objeto do presente estudo, e o art. 29 da Lei n.º 3.765/60 possuem a mesma redação. Assim, pela semelhança dos artigos e pelo mesmo espírito que impulsionou tanto as alterações da Lei n.º 3.765/60 quanto à assunção da Lei n.º 10.486/02, ambas fruto de conversão de medidas provisórias, é que se faz oportuno trazer à baila a exposição de motivos da MP 2.215-10 que, dentre outras, alterou a redação do art. 29 da retromencionada Lei n.º 3.765/60, conforme segue:

“Arts. 27 e 39:

Extinta a faculdade de contribuição para um ou dois postos ou graduações acima, de forma a adequar ao disposto no art. 40, § 7º da Constituição, e à política adotada para os civis.

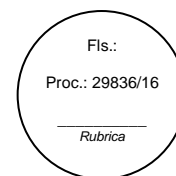
Vedação da possibilidade de acumulação de pensão militar, aplicando os mesmos critérios dos civis e na observância ao disposto no art. 40, § 6º da Constituição.”

48. Verifica-se que a alteração do dispositivo legal não deixa dúvida quanto aos objetivos da norma em apreço, quais sejam, a impossibilidade de acumulação de pensão militar e a convergência com os parâmetros utilizados para os servidores civis, que, registre-se, veda a acumulação de mais de 2 (duas) pensões.

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



49. Noutro vértice, não se pode deixar de observar que ao citar o art. 40, § 6º da Constituição, reforça-se a possibilidade de acumulação de pensão militar com vencimentos ou proventos de cargos acumuláveis, ou seja, o inciso “I” do art. 54 da Lei n.º 10.486/02, por extensão da exposição de motivos do art. 29 da Lei n.º 3.765/60, por possuir redação idêntica à daquele dispositivo, deve ser interpretado no sentido de que aqueles beneficiários que percebem vencimentos ou proventos decorrentes de cargos acumuláveis fazem jus à pensão militar e, nesse caso, de forma cumulativa

50. Lado outro, de todo o processo evolutivo apresentado, constata-se que a norma em apreço trilhou um caminho no sentido de restringir a possibilidade de acumulação de pensão com diversas outras pensões. No entanto, é de se observar que o ponto comum em praticamente todas as normas é a fixação de um teto para limitar os valores resultantes das acumulações. No que concerne à quantidade, não há dúvidas que foi a Lei n.º 3.765/60 que passou a restringir tal possibilidade.

51. Portanto, a interpretação histórica da norma positivada no art. 54 da Lei n.º 10.486/02 nos demonstra que tal dispositivo deve ser entendido de forma restritiva no que tange ao inciso “II” da Lei n.º 10.486/02, como reflexo de sua evolução no tempo. No mesmo sentido, entendemos que, pelo mesmo motivo, os dois incisos do repisado art. 54 da Lei n.º 10.486/02 devem ser interpretados de forma excludente, de molde que a escolha de um impossibilita a escolha de outro.

3.3 Interpretação teleológico-sistemática

52. O método sistemático consiste em considerar o preceito jurídico a ser interpretado como parte do sistema normativo mais amplo que o envolve. Em síntese, busca-se comparar o dispositivo objeto de interpretação com os demais da própria lei a que pertence, com outras leis que versam também acerca da mesma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



matéria, com a jurisprudência e com a própria Constituição. No festejado livro “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, Carlos Maximiliano¹¹ aduz que :

“Consiste o processo sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.”

53. Por seu turno, o método teleológico é aquele que procura revelar a finalidade da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito.

54. Nesse sentido, o método interpretativo teleológico-sistemático, em que se busca compreender a finalidade da norma em face do sistema constitucional e de outras leis que versem sobre o tema, se faz adequado pois, conforme observado do contexto histórico da norma, desde os trabalhos que antecederam a publicação da Lei n.º 3.765/60, o legislador buscava a convergência das normas das pensões militares com as dos civis.

55. Nesse propósito, considerando a disciplina da acumulação de pensão para os servidores civis, constata-se que tanto no art. 225 da Lei n.º 8.112/90, em sua redação original, aplicável no Distrito Federal por força da Lei distrital n.º 197/91, como no art. 30-D da Lei Complementar distrital n.º 769/08 (com redação dada pela LC 840/11 - Regime Jurídico Único dos Servidores Civis do Distrito Federal), somente é permitido a acumulação de duas pensões. Senão vejamos:

“Art. 225. Ressalvado o direito de opção, é vedada a percepção cumulativa de mais de duas pensões.”

“Art. 30-D. Ressalvado o direito de opção, é vedada a percepção cumulativa de mais de duas pensões pagas por regime próprio de previdência social.”

¹¹ Maximiliano. Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 104.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



56. Do mesmo modo que a legislação dos militares respeitante à matéria, a lei que antecedeu a Lei n.º 8.112/90 não limitava quaisquer acumulações de pensões¹². Veja-se, mais uma vez, que a evolução dos dispositivos que tratam da matéria é sempre no sentido da limitação dos benefícios.

57. Para melhor observar, não é despiciendo lembrar as alterações promovidas pela MP n.º 664/14 (convertida posteriormente na Lei n.º 13.135/15) na Lei n.º 8.112/90, que enrijeceram ainda mais as regras para concessão de pensões civis. Assim, a novel redação do art. 225, promovido pela lei retro, não deixa dúvida. Vejamos:

“Art. 225. Ressalvado o direito de opção, é vedada a percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro ou companheira e de mais de 2 (duas) pensões.”

58. Do cotejo da redação anterior com a nova redação, verifica-se que, adicionalmente à vedação de acumulação de mais de 2 (duas) pensões, é vedada a acumulação de pensão deixada por mais de um cônjuge.

59. Trilha no mesmo sentido a evolução da legislação que trata do benefício de pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tratado no art. 124 da Lei n.º 8.213/91. Senão vejamos, ***in verbis***:

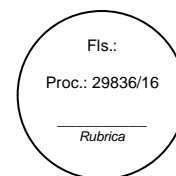
¹² Art. 192 da Lei n.º 1.711/52:

*“Não se compreendem na proibição de acumular, **nem estão sujeitas a quaisquer limites**:*

- a) a **percepção conjunta de pensões civis ou militares**;*
- b) a **percepção de pensões com vencimento, remuneração ou salário**;*
- c) a **percepção de pensões com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma**;*
- d) a **percepção de proventos quando resultantes de cargos legalmente acumuláveis**.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



“Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social:

I – omissis;

II - omissis;

II - omissis;

III - omissis;

IV - omissis;

V – omissis;

VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressaltado o direito de opção pela mais vantajosa. (Incluído dada pela Lei nº 9.032, de 1995)” (Sem grifo no original)

60. Como se verifica, o inciso VI fora incluído pela Lei n.º 9.032/95, ou seja, anteriormente não existia previsão nesse sentido. A redação anterior do supratranscrito artigo apresentava somente 3 (três) hipóteses em que era vedada a acumulação.

61. Em qualquer dos regimes, depreende-se que há de alguma forma limites à acumulação de pensões e, a exemplo da evolução legislativa das pensões militares, demonstrada em tópico pretérito, a evolução da pensão civil, tanto na União quanto no Distrito Federal, e da pensão por morte do RGPS, caminharam juntos na direção de limitação desses benefícios.

62. No que tange à jurisprudência pátria, alguns julgados dos Tribunais Regionais Federais – TRF também convergem no sentido de que a interpretação dada ao art. 29 da Lei n.º 3.765/60 deve ser restritiva, impossibilitando a acumulação de 3 (três) benefícios. Cabe colacionar a ementa de alguns desses julgados:

ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. ACUMULAÇÃO COM DOIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (APOSENTADORIA E PENSÃO POR MORTE). IMPOSSIBILIDADE. ART. 29 DA LEI Nº 3.765/60. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2215-10/2001. NOVA REDAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



ENRIQUECIMENTO ILÍCITO PELO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA DE BOA-FÉ. POSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. SÚMULA 235/TCU. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PROVIDAS. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A impetrante percebe pensão militar, por reversão, na qualidade de filha, por morte de seu pai ocorrida em 26.02.1991, desde o falecimento de sua genitora que se deu em 13.04.1997, bem como recebe, cumulativamente, dois benefícios previdenciários do INSS, a saber: aposentadoria, desde 18.04.1983, e pensão por morte de seu marido, desde 09.02.1986.
2. A jurisprudência pacífica desta Corte entende que as pensões militares devem ser regidas pela legislação vigente na data do óbito do seu instituidor, que se deu anteriormente à vigência da Medida Provisória nº 2215-10/2001, que conferiu nova redação ao art. 29 da Lei nº 3.765/60, quando ainda estava em vigor a redação original do referido dispositivo legal, que apenas permitia a acumulação de duas pensões militares, de uma pensão militar com proventos de uma aposentadoria ou de uma pensão militar com proventos de uma pensão civil, quer seja ela previdenciária ou estatutária, **já que a acumulação de benefícios recebidos dos cofres públicos deve ser entendida de maneira restritiva.**
3. **No caso em tela, como a impetrante, além da pensão militar, percebe dois benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão por morte), esta deve renunciar a um dos benefícios previdenciários se quiser continuar a perceber a pensão militar,** sendo correto o ato da administração militar (exército) que exigiu a entrega do comprovante de opção por um dos benefícios previdenciários expedido pelo INSS, sob pena de suspensão do pagamento da pensão militar.
4. A nova redação do art. 29 da Lei nº 3.765/60 dada pela MP 2215-10/2001 também não contempla a hipótese pretendida pela impetrante, já que, além de excluir a possibilidade de cumulação de duas pensões militares, continua permitindo apenas a acumulação de uma pensão militar com proventos de aposentadoria ou com uma pensão de outro regime, não sendo possível a acumulação da pensão militar com dois benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão por morte), com a ampliação da incidência da norma aludida e a criação de uma terceira hipótese de acumulação de benefícios, à míngua de autorização legal.
5. O fato da impetrante optar por um dos benefícios previdenciários para fins de percepção da pensão militar não implica em enriquecimento ilícito por parte do erário, mas sim em observância ao princípio da legalidade, já que inexistia disposição legal permitindo a percepção cumulativa da pensão militar com dois benefícios previdenciários.
6. Não há que se falar em boa-fé por parte da impetrante na percepção da pensão militar cumulativamente com os benefícios previdenciários recebidos do INSS, uma vez que tais valores não foram pagos espontaneamente pela Administração em decorrência de equívoco ou divergência de

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



interpretação, mas sim em razão de declaração firmada pela impetrante no sentido de que não recebia dos cofres públicos quaisquer valores a título de proventos de aposentadoria ou pensão, posteriormente retificada pela mesma, após auditoria interna que apurou a irregularidade e a intimou para realização de opção entre um dos benefícios previdenciários.

7. Desta forma, uma vez afastada a boa-fé da impetrante, mostra-se cabível a devolução ao erário dos valores indevidamente recebidos pela mesma, com a observância da legislação sobre a matéria, conforme o disposto na Súmula 235 do Tribunal de Contas da União.

8. Apelação e remessa oficial providas para cassar a liminar e reformar a sentença recorrida para denegar a segurança requerida. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula nº 512 do STF. Custas pela impetrante. (APC nº 2005.33.00.008471-8/BA, TRF da 1ª Região, 1ª Turma, Rel. Conv. Juíza Federal Sônia Diniz Viana). (Sem grifo no original)

“CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. CUMULAÇÃO DE APOSENTADORIA ESTATUTÁRIA E PENSÃO DO FALECIDO ESPOSO COM PENSÃO MILITAR DEIXADA PELO PAI. IMPOSSIBILIDADE.

- Trata-se de Apelação em Mandado de Segurança interposta pela Impetrante, ora Apelante, ROSENI MENDONÇA DOS SANTOS, visando atacar a r. sentença a quo, que julgou improcedente o pedido inicial e denegou a segurança, em ação na qual a Impetrante requer que seja determinado à autoridade coatora que dê prosseguimento ao procedimento de habilitação, com a conseqüente concessão de pensão militar, por morte de seu pai, sem exigência de opção, possibilitando-se a acumulação com os proventos de sua aposentadoria, que recebe como professora aposentada da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu, e pensão por morte de seu marido, paga esta última pelo INSS.

- A simples leitura da norma de regência, permiti-nos concluir, nitidamente, que a alusão a cumulatividade de benefícios deve ser compreendida de forma restrita. Ora, a previsão contida num inciso deve ser entendida isoladamente do outro, porquanto faz referência às únicas possibilidades de acumulação legal, sendo incabível a conjugação de ambos os incisos, com a finalidade de ampliar a incidência da norma supracitada, criando uma terceira hipótese de acumulação de benefícios, pretendida pela Impetrante, porém não concedida pelo legislador.” (AMS 70012, TRF da 2ª Região, 5ª Turma Especializada, Rel. Desembargador Federal Paulo Espírito Santo, DJU 06/03/2008, p. 316/317). (Sem grifos no original)

63. O Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou acerca da matéria, conforme abaixo reproduzido:

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



“RECURSO ESPECIAL. MILITAR. PENSÃO DE FILHA. ART. 29 DA LEI N. 3.765/1960. REDAÇÃO ORIGINAL. APLICABILIDADE. TEMPUS REGIT ACTUM. ACUMULAÇÃO COM MAIS DE DUAS PENSÕES PREVIDENCIÁRIAS. IMPOSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. POSSIBILIDADE. MÁ-FÉ CONFIGURADA DIANTE DA PROVA DE DECLARAÇÃO FALSA DA BENEFICIÁRIA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

- 1. O Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão no sentido de que, tendo o instituidor da pensão militar falecido na época de vigência da redação original do art. 29 da Lei n. 3.765/1960, vedando a acumulação da pensão militar com mais de uma pensão previdenciária, esta é a norma que deve ser aplicada.**
- 2. A inversão do que ficou decidido, como pretendido pela recorrente, demandaria o reexame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência que contraria a Súmula 7/STJ.**
- 3. Recurso especial a que se nega seguimento.” (RECURSO ESPECIAL Nº 1.187.791 – BA; Ministro Sebastião Reis Junior; sexta turma; DJe 05/02/14) (Sem grifo no original)**

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. FALECIMENTO APÓS A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 29 DA LEI N. 3.765/60. PENSÃO PÓS-MORTE. CUMULAÇÃO COM OUTROS DOIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE.

- 1. Com o advento da Medida Provisória nº 2215-10, de 31.08.2001, o art. 29 da Lei n. 3.765/60 passou a autorizar a acumulação de pensão militar somente com (i) proventos de disponibilidade, reforma, vencimento ou aposentadoria; (ii) com pensão de outro regime. Não mais se contempla a hipótese de acumulação, pelo beneficiário do militar falecido, de duas pensões militares, sendo permitida a acumulação "de uma pensão militar com a de outro regime".**
- 2. Não houve, todavia, a exclusão da limitação "de um único cargo civil" existente na parte final da redação original do referido art. 29 da Lei n. 3.765/60, a fim de ampliar a incidência da norma e criar uma terceira hipótese de acumulação de benefício, de pensão militar com dois benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão por morte).**
- 3. Neste panorama jurídico-processual, à míngua de autorização legal, não é lícita a pretensão da recorrida à tríplice acumulação - de pensão militar pelo falecimento de seu genitor, pensão do IPERJ pelo falecimento de sua genitora e aposentadoria da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.**
- 4. Recurso especial provido.” (RECURSO ESPECIAL Nº 1.208.204 – RJ; Ministro Mauro Campbell Marques; segunda turma; DJe 09/03/12). (Sem grifos no original)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MILITAR. PENSÃO DE FILHA. ART. 29 DA LEI Nº 3.765/1960. REDAÇÃO ORIGINAL. APLICABILIDADE. TEMPUS REGIT ACTUM. ACUMULAÇÃO COM DUAS PENSÕES PREVIDENCIÁRIAS. IMPOSSIBILIDADE. SUSPENSÃO DE COTA-PARTE ATÉ EVENTUAL OPÇÃO DA INTERESSADA.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que o regramento do direito à pensão por morte há de ser feito com base na lei vigente à época do óbito do instituidor.

2. Tendo o militar falecido em 24/3/1999, portanto, anteriormente à vigência da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, **aplica-se a redação original do art. 29 da Lei nº 3.765/1960, que vedava a acumulação da pensão militar com mais de uma pensão previdenciária.**

3. **Para afastar a acumulação ilegal de benefícios, deve-se suspender a cota-parte da pensão militar até que a interessada renuncie a uma das pensões previdenciárias, se esta for sua opção.**

4. *Agravo regimental a que se nega provimento.” (AgRg no REsp n.º 989802 – RJ; Ministro Og Fernandes, sexta turma; DJe 09/10/12). (Sem grifos no original)*

64. Como se observa, a jurisprudência pátria entende, também, que as acumulações de pensões com outros institutos jurídicos devem ser interpretadas de forma restrita, impossibilitando que o interprete crie novas possibilidades de acumulações não previstas no art. 29 da Lei n.º 3.765/60, cujo o conteúdo é idêntico ao do art. 54 da Lei n.º 10.486/02, como exaustivamente já explicitado.

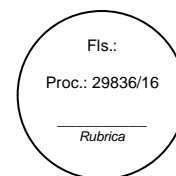
65. Noutro vértice, há quem argumente que a inteligência do citado dispositivo deve ser realizada em conjunto com o previsto no art. 37, XVI, da Constituição Federal. Explica-se: a título de exemplo, a viúva que é beneficiária de 2 (duas) pensões civis oriundas de cargos acumuláveis na forma da Constituição (Art. 37, XVI) legadas pelo *de cujus* e que, posteriormente, venha a se tornar beneficiária de pensão militar deixada pelo pai, passaria a perceber três benefícios pensionais, sem se falar, ainda, da possibilidade dessa mesma beneficiária perceber vencimentos de cargos também acumuláveis, como de professora, por exemplo.

66. Em que pese os argumentos daqueles que entendem ser possível tal situação, com espeque no supracitado dispositivo constitucional, invocando, para

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



tanto, uma possível interpretação conforme a Constituição, entendemos não ser cabível tal raciocínio.

67. Ocorre que a Constituição Federal de 1988 outorgou ao legislador infraconstitucional a prerrogativa de tratar sobre as pensões militares, conforme se verifica do art. 42, § 2º, ou seja, trata-se de norma de eficácia limitada, dependente de lei específica para o exercício do direito ou benefício consagrado.

68. Nesse sentido, caberia ao legislador infraconstitucional dispor sobre a matéria, inclusive, no caso, limitando a possibilidade de acumulação de pensões, como assim o fez nas multicitadas leis. Ademais, não se deve entender que a permissividade de acumulação de cargos públicos dispostos no inciso XVI do art. 37 da CF/88 deve se estender às pensões militares.

69. A última Constituição que dispôs expressamente acerca da possibilidade de acumulação de pensões resultantes de acumulação de cargos públicos foi a Constituição de 1934¹³. Portanto, se quisesse o constituinte a manutenção da observância de tal preceito, poderia manter tal disposição nas Constituições que as sucederam.

70. Outrossim, observa-se que a Constituição deixou claro que somente as acumulações de cargos públicos e a de proventos devem atender às exceções do

¹³ Art 172 - É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

§ 1º - Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço.

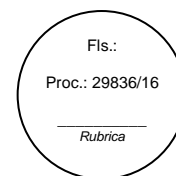
§ 2º - **As pensões de montepio e as vantagens, da inatividade só poderão ser acumuladas, se reunidas, não excederem o máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos legalmente acumuláveis.**

§ 3º - *omissis*

§ 4º - *omissis*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



art. 37, XVI. É que o se pode observar do art. 37, § 10, da CF 88. Senão vejamos, ***in verbis***:

“§ 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 em lei de livre nomeação e exoneração.”

71. O silêncio do Constituinte quanto às pensões não deixa dúvidas que as regras de acumulações de pensões reger-se-ão pelas respectivas leis que versem sobre o assunto. Ademais, não se deve olvidar que, não obstante as pensões decorrerem do cargo ou cargos ocupados pelo instituidor, tratam-se de institutos distintos, motivos pelos quais podem ter regras diferentes tratando de acumulações, inclusive no sentido de restringir a acumulação de pensões a somente 2 (duas), sem que se siga em rota de colisão com o disposto no art. 37, XVI, da CRFB de 1988.

72. A alegação que a leitura do art. 54 da Lei n.º 10.486/02 em conjunto com o disposto no art. 37, XVI, é a que melhor atende aos fins constitucionais, com o fito de albergar situações de acumulações de mais de uma pensão de outros regimes, além da pensão militar, não merece abrigo, uma vez que conforme demonstrado, em nenhuma passagem do texto constitucional houve disposição no sentido de que as pensões, sejam civis ou militares, deveriam observar o disposto no inciso retro, como o fez quando tratou da vedação de acumulação de proventos e destes com vencimentos.

73. Houve sim, disposição clara e inequívoca de que aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal, e, desta forma, o legislador infraconstitucional bem se desincumbiu do seu mister, frise-se, atribuído pela própria Constituição, limitando a acumulação de pensões a somente 2 (duas).

74. Outrossim, assim como o constituinte tratou as acumulações de cargos públicos como exceção à regra, o acúmulo de pensões, tratada pela lei

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



infraconstitucional, também se trata de exceção. Assim, é consabido que em regra de hermenêutica as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva, ou seja, onde o legislador restringiu, não cabe ao intérprete destinar ampliações concessivas, desnaturando a literalidade da lei, a evolução da norma e o próprio fim a que se destina.

75. De mais a mais, ainda que se entenda de forma diversa, insta consignar que a interpretação conforme a Constituição deve respeitar alguns limites, não se admitindo a concepção de um sentido que não provenha razoavelmente do texto da lei.

76. Para o ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Gilmar Ferreira Mendes¹⁴, em obra doutrinária de sua autoria, tais limites “*resultam tanto da expressão literal da lei quanto da chamada vontade do legislador. A interpretação conforme à Constituição é, por isso, apenas admissível se **não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador.***” (Sem grifo no original)

77. O doutrinador português Gomes Canotilho¹⁵ entende que “*a interpretação das leis em conformidade com a constituição deve afastar-se quando, em lugar do resultado querido pelo legislador, se obtém uma regulação nova e distinta, em contradição com o sentido literal ou sentido objectivo claramente recognoscível da lei ou **em manifesta dessintonia com os objetivos pretendidos pelo legislador.***” (Sem grifo no original)

78. No mesmo sentido, Celso de Albuquerque Silva¹⁶ alude aos “*limites impostos ao princípio da interpretação conforme, representados pela expressão*

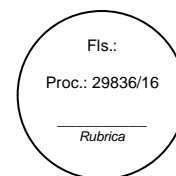
¹⁴ Mendes, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9º. Ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 1.293.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra : Livraria Almedina. 1999. p.1.152.

¹⁶ SILVA, Celso de Albuquerque. **Interpretação Constitucional Operativa**. Rio de Janeiro : Lumen Juris. 2001. p. 75.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



literal do texto e pelos propósitos inequivocamente colimados pelo legislador.”

(Sem grifo no original)

79. O também ministro do STF, Dr. Luís Roberto Barroso¹⁷, igualmente em obra doutrinária, não destoa dos demais, e aduz que “*não é possível ao intérprete torcer o sentido das palavras nem adulterar a clara intenção do legislador*”.

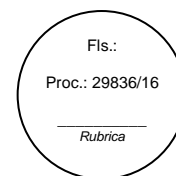
80. Portanto, a interpretação teleológico-sistemática do dispositivo em tela sugere a impossibilidade de acumulação de pensão militar com mais de uma pensão de outro regime ou de outros regimes, ou seja, deve-se limitar a acumulação de pensão militar com somente uma de outro regime. Da mesma forma, interpretar de forma conjunta os incisos “I” e “II” do multicitado art. 54 da Lei n.º 10.486/02, a fim de se criar terceira hipótese não prevista no referido artigo, fere de morte todo o sistema a que está submetido, inclusive, possibilitando casos de acumulação de 3 (três) ou 2 (dois) benefícios pensionais (a depender da interpretação a ser dada ao inciso “II”) com cargos acumuláveis, em uma percepção total de até 5 (cinco) rendimentos oriundos de forma direta ou indireta dos cofres públicos.

81. No tocante ao previsto no inciso “I”, **s.m.j**, entendemos que há possibilidade de acumulação de pensão militar com proventos de reforma/aposentadoria ou com vencimentos, ambos oriundos de acumulações de cargos públicos constitucionalmente permitidos. É que se de maneira inversa entendermos, estaríamos promovendo a sobreposição de lei ordinária em relação à norma constitucional, dito de outro modo, estaríamos promovendo a interpretação da Constituição conforme a lei. Nestes casos específicos, como a própria Constituição ressalvou a possibilidade de acumulação, deve-se observar o que dispõe o art. 37, XVI, da CF/88 na interpretação da legislação infraconstitucional.

82. Se a própria Constituição prevê a possibilidade de acumulação de cargos, registre-se, como exceção à regra de não acumulação, poderia a lei promover a restrição de um direito outorgado por ela? Por exemplo, se o servidor



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



médico que acumule cargo público, nos termos do art. 37, XVI, c, passe a perceber pensão militar em decorrência do falecimento de sua esposa, poderia ser compelido a optar pela percepção de um deles, mesmo a Constituição permitindo a acumulação dos cargos?

83. Situações dessa natureza desvirtuam a própria finalidade das exceções relativas às acumulações de cargos públicos, uma vez que, em tese, poderíamos ter um movimento no sentido de opção pela exoneração do cargo público em função da pensão, notadamente nos casos em que esta é maior do que a remuneração do cargo público.

84. Nesse sentido, pode-se mencionar acórdão da Apelação em Reexame Necessário n.º 201151010179600, do TRF/2ª Região:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. ACUMULAÇÃO COM DUAS APOSENTADORIAS DE PROFESSOR. POSSIBILIDADE. ART. 37, XVI E § 10, DA CF/88. 1. Cuida-se de remessa necessária da r. sentença que concedeu parcialmente a segurança em mandado de segurança em face do Chefe do Departamento de Proventos e Pensões do Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha, objetivando o reconhecimento de pensão militar deixada por seu falecido esposo, ex-militar, cumulada com os proventos de duas aposentadorias de professor da rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. 2. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XVI e § 10, malgrado vede a acumulação remunerada de cargos públicos e a percepção simultânea de aposentadorias decorrentes de cargos públicos, excepciona, expressamente, os seguintes casos de acumulação de remuneração e de aposentadoria: a) de dois cargos de professor; b) de um cargo de professor com outro técnico ou científico; e c) de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. 3. Por outro lado, a Lei nº 3.765/60, que dispõe acerca das pensões militares, prevê, em seu art. 29, a possibilidade de acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria; e de uma pensão militar com pensão de outro regime. 4. Com efeito, conforme a jurisprudência acerca do tema, o art. 29 da Lei n.º 3.765/60 deve ser interpretado à luz da Constituição Federal de 1988, de molde a permitir a percepção simultânea de pensão militar com proventos decorrentes de duas aposentadorias cumuladas na forma do art. 37, inciso XVI e § 10, da

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5ª ed. São Paulo : Saraiva. 2003.p.192.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



CF, eis que nestes casos específicos a própria Constituição ressalvou a possibilidade de acumulação, que deve ser observada na interpretação da legislação infraconstitucional. 5. No caso em tela, o fato da impetrante receber duas aposentadorias oriundas do cargo de professor na Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, na forma do art. 37, inciso XVI e § 10, da CF/88, não pode ser óbice à concessão da pensão militar pretendida. 6. Merece provimento parcial à remessa necessária, tão somente para que a acumulação da pensão concedida à impetrante, com as aposentadorias civis que já recebe, seja submetida ao teto previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988. 7. Remessa necessária parcialmente provida e apelação improvida.

(TRF – 2 – REEX: 201151010179600, Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 03/04/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 15/04/2013)

85. Por fim, através da interpretação teleológico-sistemática, percebe-se que os fins almejados pelo art. 54 da Lei n.º 10.486/02, em consonância com os ditames constitucionais e da disciplina de outros regimes acerca da matéria, são exatamente de restringir:

- a) a acumulação de pensão militar com proventos de aposentadoria e reforma, e/ou vencimentos, respeitado, neste caso, o disposto no art. 37, XVI, da Magna Carta; e
- b) a acumulação de pensão militar com pensão de outro regime, sendo, neste caso, restrita a somente 2 (duas) pensões.

4. Conclusão

86. Por todo o exposto, conclui-se que as interpretações literal, histórica e teleológica-sistemática que embasaram a determinação do alcance do art. 54 da Lei n.º 10.486/02, convergem no sentido de se limitar o acúmulo de pensão militar com outros institutos jurídicos da seguinte forma:

- a) No inciso “I” do sobredito dispositivo, a melhor exegese é aquela em que se limita a acumulação a somente uma pensão militar com vencimentos de um

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



único cargo ou proventos decorrentes de uma única aposentadoria/reforma, excetuando-se, somente neste caso, pelos motivos alhures declinados, aos que percebem vencimentos ou proventos decorrentes da acumulação prevista no art. 37, XVI, e § 10 da Constituição Federal de 1988;

- b) No inciso “II”, a acumulação de pensão militar deve-se dar com somente um benefício pensional de outro regime, ou seja, limitado a somente duas pensões, malgrado o previsto no art. 37, XVI, e § 10 da Constituição Federal de 1988; e
- c) Os incisos “I” e “II” devem ser aplicados de forma disjuntiva, ou seja, são excludentes entre si, de sorte que a aplicação conjunta dos referidos dispositivos cria terceira hipótese de acumulação não prevista no preceito normativo objeto do estudo.

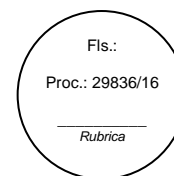
87. Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais, considerando cumprido o item “II” da Decisão nº 4.613/16, proferida no Processo nº 21762/16-e;
- II. orientar a todas as jurisdicionadas, no que tange ao alcance do art. 54 da Lei n.º 10.486/02, no sentido de que:
 - a) quanto ao inciso “I”, a acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, aposentadoria ou vencimentos somente é possível com um único cargo civil ou proventos decorrentes de uma única aposentadoria ou reforma, observando-se, nestes casos, o disposto no art. 37, inciso XVI e § 10 da Constituição Federal de 1988, respectivamente;
 - b) quanto ao inciso “II”, a acumulação de uma pensão militar com a de outra regime, limita-se a somente 2 (duas) pensões, assegurado ao beneficiário o direito de opção; e
 - c) os incisos “I” e “II” são excludentes entre si, e não aditivos, assim, não é permitido a acumulação de pensão militar com proventos

c:\temp\62906575.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



de disponibilidade, reforma, aposentadoria ou vencimentos, e, adicionalmente, pensão de outro regime.

III. autorizar o arquivamento do presente feito.

À consideração superior.

Brasília, 13 de dezembro de 2016.

Carlos Tadeu Moreira Saldanha

Auditor de Controle Externo

Matrícula nº 1.548-7