



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 29.836/2016

PARECER Nº 22/2017 - DA

EMENTA: Estudos Especiais. Processo eletrônico. TCDF. Processo autuado em face da Decisão nº 4.613/2016, exarada nos autos do Processo nº 21.762/2016-e, que determinou à SEFIPE a realização de estudos acerca do alcance das regras contidas no artigo 54 da Lei nº 10.486/2002, inerentes à acumulação de pensão militar com outros benefícios. Instrução sugere o conhecimento e expedição de orientação acerca do tema. Parecer convergente do MPC/DF, com ressalva.

Versam os autos sobre o exame do resultado de Estudos Especiais acerca do alcance das regras contidas no artigo 54 da Lei nº 10.486/2002, que tratam da acumulação de pensão militar com outros institutos jurídicos.

2. O presente feito foi autuado em atendimento à Decisão nº 4.613/2016, proferida nos autos do Processo nº 21.762/2016-e, que tratou da apreciação de pensão militar, no qual havia sido identificada “*suposta acumulação de pensão militar com vencimentos de 2 (dois) cargos públicos pela beneficiária do instituidor da pensão*”. Eis o teor daquela deliberação:

O Tribunal (...) decidiu: I - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo (...), 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.

3. A Unidade Técnica destacou, de plano, que a relevância da matéria advém da ocorrência de inúmeros processos em tramitação na Corte de Contas contemplando “*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*”.

4. Ato contínuo, teceu breve histórico inerente às pensões militares, com enfoque nos primórdios de sua concepção, “*desde o império romano*”, com inserção no Brasil, “*ainda como colônia portuguesa*”, a partir de 1795, realçando a Lei de 1827, o Decreto nº 695, de 1890, alcançando a Lei nº 3.765, de 1960, até o advento da Lei nº 10.486/2002 (resultado da conversão da MP nº 2.218/2001), citando, em especial, o contido em seu artigo 54, objeto dos presentes estudos, **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.”

B



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

5. Extraíu que, em face da citada estrutura redacional, exsurtem 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?

6. Com enfoque em posicionamentos doutrinários que menciona, e partindo do “método de interpretação literal” da Norma, ressaltou que os Dispositivos Legais em voga são “uma reconstrução textual da redação anterior do art. 29 da Lei n.º 3.765/60”, dando conta que:

*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.”

7. Aduziu que, portanto, o artigo 54 da Lei n.º 10.486/2002 é reprodução fiel do artigo da lei dos militares da Forças Armadas, na redação atual, “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.

8. Depreendeu que a resposta ao primeiro questionamento (*Os incisos do artigo são excludentes entre si?*) é afirmativa, ponderando que “os incisos são, de fato, excludentes,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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", e 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".

9. Observou que, quanto à literalidade do inciso "II", também se conclui que a acumulação da pensão militar somente se dará "com uma de outro regime", devido à utilização do artigo "a" no singular na expressão "(...) com a de outro regime", conjugado, ainda, com a redação anterior do artigo 29 da Lei n.º 3.765/60, pontuando que, caso contrário, "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."

10. Aduziu que, assim, "a acumulação de pensão militar dar-se-á somente com uma de outro regime". (destaque não consta).

11. Ainda com enfoque em posicionamentos doutrinários que indica, complementou a análise empreendida, a partir de uma "interpretação histórica", citando diversas legislações, de 1827 a 1953, que se preocuparam com a fixação de um "limite" (teto) para as pensões, nos moldes do artigo 37, inciso XI, da CF.

12. Anotou que a Lei n.º 3.765/60, aplicável aos militares do DF, em seu artigo 29 (alíneas "a" e "b"), mencionado alhures, fez expressamente distinção quanto às possibilidades de acumulação de pensão, e que, em 2001, o Poder Executivo federal fez publicar as Medidas Provisórias n.º 2.215-10 e 2.218, tendo esta dado origem à vigente Lei n.º 10.486/02 dispendo especificamente sobre as forças auxiliares do DF. A outra norma promoveu diversas alterações na multicitada Lei n.º 3.765/60, com a exclusão dos militares do distritais do âmbito de sua aplicação, bem como a redação do artigo 29, colhendo da Exposição de Motivos da MP, a busca pela equiparação com os critérios de vedação de acumulação das "pensões civis". E acrescentou:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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.*

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*

13. Ponderou que, por outro lado, o processo evolutivo apresentado denota que o caminho trilhado foi no sentido de se restringir a possibilidade de acumulação de pensão com diversas outras pensões, cuja “quantidade” foi limitada a partir da Lei nº 3.765/60, realçando que a interpretação histórica induz que deve ser entendido de forma restritiva o disposto no inciso “II” do artigo 54 da Lei nº 10.486/02, bem como que os dois incisos ali dispostos devem ser interpretados de forma excludente e que a escolha de um impossibilita a do outro.

14. Prosseguindo, em uma análise “teleológico-sistemática”, à luz da doutrina, buscando a análise do preceito como parte do “sistema normativo amplo”, aliado à identificação da “finalidade da norma”, inclusive com a comparação com outros Normativos, e observada a busca de “convergência das normas das pensões militares com as dos civis” (citada naquela Exposição de Motivos), trouxe à lume as disposições do artigo 225 da Lei nº 8.112/90 (redação original, então aplicável no DF) e do artigo 30-D da LC nº 769/08 (redação dada pela LC 840/11), ambas somente permitindo “a acumulação de duas pensões”, salientando que, assim como no caso dos militares, o mesmo não ocorria em relação à legislação civil anterior (Lei nº 1.711/52, artigo 192).

15. Enfatizou, ainda, que, no âmbito federal, o artigo 225 da Lei nº 8.112/90 foi alterado pela MP nº 664/14 (convertida na Lei nº 13.135/15), conferindo mais rigor à acumulação, visto que, adicionalmente à vedação de acumulação de mais de 2 (duas) pensões, passou a vedar “a acumulação de pensão deixada por mais de um cônjuge”, **in verbis**:

“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.”

16. Observou que a legislação alusiva à pensão por morte, relativa ao RGPS, tratada no artigo 124 da Lei nº 8.213/91 também evoluiu, tendo o citado dispositivo sido atualizado pela Lei nº 9.032/95, no sentido de que: “Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social: (...) VI - mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa. (Incluído dada pela Lei nº 9.032, de 1995)” (grifou).

17. Ressaltou que, portanto, a rigor, em “qualquer dos regimes”, há de alguma forma limite à acumulação de pensões, e, a exemplo da evolução legislativa das pensões



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

militares, a pensão civil, na União e no DF, e a pensão por morte do RGPS caminharam na direção de limitação de tais benefícios.

18. Indicou julgados de Tribunais Regionais Federais que convergem no sentido de que a interpretação dada ao artigo 29 da Lei n.º 3.765/60 deve ser restritiva, impossibilitando a acumulação de 3 (três) benefícios pensionais.

19. Citou julgado do TRF 1ª Região, que considerou incabível a tripla percepção (pensão militar por morte do pai + aposentadoria/INSS + pensão civil/INSS por morte do marido). O excerto do Acórdão realça que haveria de se observar o disposto no artigo 29 da Lei n.º 3.765/90, na redação original (vigente ao tempo do óbito do militar), “... *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*”, cuja parte do Acórdão que ora se reproduz, consigna, ainda, que:

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.

(...)

(APC n.º 2005.33.00.008471-8/BA, TRF da 1ª Região, 1ª Turma, Rel. Conv. Juíza Federal Sônia Diniz Viana). (Sem grifo no original)

20. Mencionou resultado de Ação no TRF - 2ª Região, que também julgou improcedente tripla acumulação (aposentadoria estatutária + pensão/INSS legada pelo marido + pensão militar deixada pela pai), com espeque na atual norma vigente, ao entendimento do ínclito Magistrado no sentido de que:

(...)

- 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)

21. Salientou que o colendo STJ também se manifestou, conforme o resultado do RE n.º 1.187.791/BA, pela impossibilidade de (filha) acumular pensão militar “com mais duas pensões previdenciárias, lastreado no fato de que: (...) *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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

acumulação da pensão militar com mais de uma pensão previdenciária, esta é a norma que deve ser aplicada". (Ministro Sebastião Reis Junior; Sexta Turma; DJe 05/02/14).

22. Destacou, no mesmo sentido, o resultado no STJ do Ag.Rg no REsp nº 989.802-RJ (Ministro Og Fernandes, Sexta Turma; DJE de 09/10/12), pautado no não-reconhecimento do direito à acumulação de pensão militar com duas pensões previdenciárias, sob a égide da Lei nº 3.765/1960 (redação original). E, em complemento, colacionou o desfecho do RE nº 1.208.204/RJ (pautado na nova redação daquela Lei), **in verbis**:

“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 tríplex 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)

23. Repisou que a Jurisprudência pátria entende que as acumulações de pensões com outros institutos jurídicos devem ser interpretadas de forma restrita, a teor do artigo 29 da Lei n.º 3.765/60, “cujo o conteúdo é idêntico ao do art. 54 da Lei n.º 10.486/02”.

24. Ponderou que, contudo, há “entendimentos” acerca da possibilidade de “tripla acumulação de benefícios”, em caso de amparo no artigo 37, inciso XVI, da CF, enfatizando que não concorda com tal posicionamento, o qual resumiu na forma a seguir:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

25. Entendeu “não ser cabível tal raciocínio”, porquanto a CF/88 teria outorgado “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”.

26. Aduziu que caberia ao legislador infraconstitucional dispor sobre a matéria, como ocorreu nas multicitadas leis, e que a acumulação de cargos públicos disposta no inciso XVI do art. 37 da CF/88 não se estende às pensões militares, noticiando que somente a Constituição de 1934, ao dispor sobre as “exceções” à vedação à acumulação “de cargos” (em seu art. 172, § 2º, incluiu expressamente a ressalva também de pensões (Art. 172: § 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*), o que não teria ocorrido nos Textos Constitucionais que se seguiram, informando que:

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 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.”

27. Depreendeu que o silêncio do Constituinte não deixa dúvidas que as regras de acumulações “de pensões” reger-se-ão pelas respectivas leis que versem sobre o assunto, ainda que decorram de “cargo ou cargos ocupados pelo instituidor”, visto que se tratam de institutos distintos, com regras diferentes, motivo pelo qual a restrição à acumulação de somente 2 (duas) pensões não colide com o contido no art. 37, XVI, da CF/88, observando que, “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”, dando conta que:

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 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.

(...)

80. Portanto, a interpretação teleológico-sistemática do dispositivo em tela sugere a impossibilidade de acumulação de pensão militar com mais de uma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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 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.

28. Apresentou Acórdão do TRF-2ª Região, na Apelação em Reexame Necessário nº 201151010179600, como respaldo ao posicionamento indicado nos parágrafos retro citados:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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 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)

29. Deduziu que, portanto, a teor do contido no artigo art. 54 da Lei nº 10.486/02, somente é plausível: **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, resultando, em suma, que:**

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 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.

30. Nesse sentido, a par das ponderações e conclusões anteriores, finalizando, sugeriu ao e. Tribunal:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- 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 de disponibilidade, reforma, aposentadoria ou vencimentos, e, adicionalmente, pensão de outro regime.*
- III. *autorizar o arquivamento do presente feito.*

31. Expostas as considerações da SEFIPE, cabe realçar, de antemão, que os autos do processo em epígrafe versam sobre o exame do resultado de Estudos Especiais acerca do alcance das disposições do artigo 54 da Lei nº 10.486/2002, que tratam da acumulação de pensão militar, com outro (s) benefício (s), em especial, com vistas a se dirimir se o alcance de tal percepção se dará dentre 2 (dois) ou mais benefícios. Ou seja, se há autorização legal para o acúmulo de uma pensão militar, com apenas mais uma “renda”, ou de uma pensão militar com mais de um rendimento (de pensão civil, de disponibilidade, de proventos de aposentadoria, de vencimentos). Sob esse aspecto, não é despidendo reproduzir o texto base, **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. (destaque não consta).*

32. Partindo-se da própria literalidade do Dispositivo, observa-se que o legislador deixou expressamente disposto que caberia a percepção, tão somente, de “uma pensão militar”, tanto em relação ao inciso “I”, quanto no que se refere ao inciso “II”, de forma excludente, com apenas outro benefício disposto em cada um dos quesitos, em separado. Vale realçar que o artigo 29 da Lei nº 3.765/1960 (na redação original), trazido à baila pela Instrução, então previa a possibilidade de usufruto de: **a**: “duas pensões militares” ou **b**: de uma pensão militar com outro benefício (com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria ou pensão proveniente de um único cargo civil), conforme, em reforço, se reproduz.

Art 29. *É permitida a acumulação:*

a) de duas pensões militares;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

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

33. Portanto, conclui-se que, a rigor, assiste razão à Instrução quanto à conclusão de que tais dispositivos são excludentes entre si (tanto na legislação pretérita, como na atual).

34. De igual modo, vislumbra-se que as alterações introduzidas na Lei federal nº 3.765/1960 (artigo 29) e implementadas no âmbito distrital a partir de 2001 (MP nº 2.218/2001, convertida na Lei nº 10.486/2002, artigo 54) buscaram uma aproximação com as vedações/restrições afetas aos funcionários públicos civis. É o que se extrai da Exposição de Motivos colacionada pela Instrução, que, expressamente, trata da questão, bem como se respaldou nas disposições dos §§ 6º e 7º do artigo 40 da CF. Eis a redação vigente à época (oriunda da EC nº 20/1998):

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

35. Como bem frisou a Instrução, conforme se observa, a Carta Magna tratou tão somente da acumulação de proventos e de cargos. Ademais, reservou à lei específica (legislação infraconstitucional) as disposições acerca das concessões de pensões (o que, inclusive, abrangeria as acumulações). Sob esse aspecto, não é despiciendo assinalar que as alterações posteriores, afetas ao Texto Constitucional, mantiveram as premissas básicas quanto às vedações e ressalvas acumuláveis de cargos, proventos e vencimentos, bem como quanto à necessidade de elaboração de leis específicas para as pensões, dispondo, ambas as redações, tão somente, quanto à “forma de cálculo” destas (guardadas as devidas proporções).

36. Por seu turno, malgrado a Exposição de Motivos tenha feito referência ao § 6º do artigo 40 da CF, vislumbra-se que a questão fucral dizia respeito à possibilidade de acumulação da pensão “militar” (uma), com os benefícios albergados pela CF, podendo-se inferir, assim, quanto ao acréscimo de até dois cargos permitidos (acumuláveis) pela própria Carta Magna. Porém, assim como a CF não tratou da acumulação de pensões, quer civis, quer militares, ainda que decorrentes de cargos acumuláveis, ou de um mesmo regime, observa-se que a limitação deve ser buscada nos exatos termos de cada legislação infraconstitucional, respeitada, tão somente, a ressalva de acumulação da própria constituição (garantia de manutenção de “proventos/vencimentos” de cargos acumuláveis, isto é, com a pensão militar, ou, de uma pensão civil com uma pensão militar, conforme tratado na “lei específica”).

37. Poder-se-ia argumentar que a lei militar anterior previa a acumulação de pensão militar com outro benefício advindo de “um único cargo civil”, visto que esta era a expressão ali disposta, e que na nova dicção do artigo 54 da Lei nº 10.486/2002 não se vislumbra idêntico direcionamento (visto que houve retirada de tal expressão: “proveniente de um único cargo civil” em relação à pensão). Ou seja, que, com a retirada da expressão: se pudesse obter, também, uma pensão militar, com outras duas pensões civis (decorrentes de dois cargos civis acumuláveis).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

38. Porém, depreende-se que, também, andou bem a Instrução nesse ponto. Verifica-se que um único inciso da redação anterior tratava do todo (ex: acumulação de “uma” pensão militar com proventos de aposentadoria/vencimentos/reforma – que poderiam decorrer de dois cargos acumuláveis; ou de “uma” pensão militar com “uma” pensão civil “proveniente de um único cargo civil”). O outro inciso tratava de “duas” pensões militares.

39. No texto atual, houve a separação, visto que a pensão civil (ou de outro regime) passou a ser tratada em apenas um dos quesitos, mormente pelo fato de que quaisquer dos benefícios (dos incisos I e II) seriam agregados apenas a “uma” pensão militar, não havendo mais a possibilidade de manutenção de duas desta espécie (militar). Assim, na nova redação, a referência à “pensão civil” foi albergada na expressão “com a de outro regime”, pressupondo-se a permanência de “uma” pensão militar com “uma” civil (“a de outro regime” - estatutária ou previdenciária). Assim, da análise empreendida, considera-se que, de forma distinta, a teor do **Art. 54**. *É permitido a acumulação:*

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

(compreendendo: uma pensão militar + provento (s)/vencimento (s), de mais de um cargo, se acumuláveis, na forma da CF)

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

(compreendendo: uma pensão militar + “apenas” uma pensão de outro regime)

40. Vale anotar, por oportuno, que o Tribunal já considerou legal concessão de aposentadoria a uma servidora da SES/DF, cuja interessada era detentora de outra aposentadoria no Ministério da Saúde (cargos acumuláveis), além de uma pensão militar no âmbito federal, a teor da Decisão nº 4.657/2016, adotada nos autos do Processo nº 21.096/2016-e, dentre outros, os quais serão abordados adiante (em conformidade como o Voto que originou os presentes Estudos).

41. Por outro lado, nos autos do Processo nº 21.762/2016-e, que originou os presentes Estudos, tratou-se da análise da concessão de uma pensão militar (pela PMDF), tendo sido verificado o registro de dois outros vínculos laborativos da beneficiária (em Prefeitura Municipal e em Fundação Pública Municipal). A instrução havia pugnado por esclarecimentos, com enfoque no artigo 37, inciso XVI, da CF (permissão vencimentos/proventos de cargos acumuláveis) e no artigo 54, inciso I, da Lei nº 10.486/2002 (incremento de uma pensão militar com aqueles). O MPC/DF, pelo Parecer nº 842/2016 – ML, deixou assente que se tratava de possível ilicitude, se confirmada a acumulação de mais de um cargo público, com a pensão.

42. Por seu turno, o nobre Relator daquele feito, Conselheiro Paulo Tadeu, mencionando, ainda, jurisprudência do TCDF e de outros Tribunais, em sentidos diversos, pugnou pela realização de Estudos, o que foi acolhido pela Corte. Eis as considerações:

(...)

Depreende-se dos pareceres acima transcritos que há divergência de interpretação do art. 54 da Lei nº 10.486/02 pela Sefipe e pelo Ministério Público. Este, com posição mais restrita, entende que não poderá haver, em nenhuma hipótese, a acumulação de três benefícios (“os autos devem retornar à Corporação para que verifique eventual acumulação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

remunerações/vencimentos de mais de um cargo público com a percepção de pensão militar. Ocorrendo tal cumulação ilícita, deverá a pensionista ser notificada para que apresente opção, ao abrigo do contraditório e da ampla defesa, de modo a se manter incólume o texto do art. 54 supracitado”); ao passo que aquela ventila a possibilidade de a pensão militar ser acumulável com dois outros benefícios, desde que esses dois benefícios sejam provenientes de cargos acumuláveis por força de disposição constitucional (“ante ao eventual óbice do art. 54, I, da Lei federal nº 10.486/02 quanto ao recebimento da pensão militar em exame, caso os cargos ocupados mencionados no item anterior não atendam, em sua integralidade, ao previsto no art. 37, XVI e XVII, da Magna Carta, efetue a juntada...”).

Em pesquisa realizada no sistema de jurisprudência desta Casa, bem como no de outros órgãos, pude observar que pululam entendimentos divergentes sobre a matéria.

(...)

43. Em seu Voto, citou o REsp 1434168/RS, Segunda Turma do STJ (pela impossibilidade de acúmulo de: pensão militar de genitor + aposentadoria/INSS + pensão por morte de ex-cônjuge), e o REsp nº 1.208.204/RJ (precedente que embasou aquele REsp, ora também citado pela Instrução).

44. Vale salientar que tais julgados estariam de acordo com o aventado pela Instrução e em linhas volvidas pelo MPC/DF (pois somente seriam possível se conjugados os incisos I e II do artigo 54, o que não se considera plausível).

45. Destacou, naquele Voto, Decisão do TRF-1ª Região, que foi mantida pelo STJ no REsp nº 1.369.115/RJ, devido à inviabilidade de rediscussão da matéria (que considerou passível a acumulação de pensão militar + duas aposentadorias de Professor). As acumulações foram reconhecidas, ao argumento de que: “(...) ***1. É plenamente cabível a percepção cumulativa do benefício da pensão militar com os proventos de duas aposentadorias derivadas de cargo de professor. A peculiaridade com que é tratada constitucionalmente a cumulação de cargos públicos remunerados pelo artigo 37, inciso XVI, alínea "a" deve nortear a interpretação do artigo 29 da Lei 3.765/60, introduzida pela medida Provisória nº 2215-10/2001, de molde a permitir a percepção simultânea de pensão militar com os proventos de duas aposentadorias do cargo de professor. (...)***”.

46. Noticiou, no mesmo Voto, que o TCDF, nos Processos nº 22.531/2012 e nº 862/1995, também considerou legal percepção de pensão militar + vencimentos de dois cargos acumuláveis.

47. Cabe anotar, por oportuno, que as análises empreendidas naqueles autos foram lastreadas em posicionamentos do colendo STJ acerca do tema. Acrescente-se que, no Parecer nº 1.542/2012 - MF, lançado no primeiro processo, o MPC/DF se respaldou nos julgamentos dos REsp nº 1.089.113, REsp nº 1.171.614 e nº 170.536/RJ, para concluir que:

11. Assim, mesmo havendo na redação originária do artigo 29 da Lei nº 3.765/60 vedação expressa à acumulação da pensão militar com vencimentos (ou proventos) provenientes de mais de um cargo civil, não se poderia ter por legítima tal proibição, porquanto aqueles que, legitimamente, investiram-se nos moldes do artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, da Carta Maior, acabariam por serem obrigados por lei ordinária a optarem por uma de seus



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

cargos/empregos efetivos para que pudessem receber o benefício da pensão militar.

12. Caso se concebesse tal possibilidade, estar-se-ia convalidando o sobrepujamento de norma constitucional por norma infraconstitucional, ao se admitir haver na lei ordinária uma limitação à permissão constitucional.

13. Com o advento da Medida Provisória nº 2.218/01 (convogada na Lei nº 10.486/02), que passou a disciplinar o trato remuneratório dos militares distritais, o referido dispositivo legal passou a ter o seguinte teor:

“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.” (grifei)

14. Com efeito, a peculiaridade com que é tratada, constitucionalmente, a cumulação de cargos públicos remunerados deve nortear a interpretação do aludido dispositivo, de forma a se concluir que a alteração do artigo 29 da Lei nº 3.765/60 com vistas à sua aplicação, em âmbito distrital, pela Lei nº 10.486/02, ao suprimir a referência a “um único cargo civil”, teve por fim amoldá-lo ao texto constitucional hodierno, que permite a investidura em dois cargos nas profissões lá abrangidas, taxativamente, dentre as quais se inclui a de enfermeiro.

15. Ademais, caso o constituinte pretendesse obstar a percepção de pensão por morte concomitantemente com remuneração de cargos públicos cumuláveis, tê-lo-ia feito expressamente.

48. Realçou, no multicitado Voto, que, no âmbito do TCDF, a matéria não estaria definida. Observou a Decisão nº 527/2012, adotada no Processo nº 37.265/2008 (legalidade de pensão militar, cumulada com vencimentos de Professor + pensão civil). As pensões civis e militares advinham de um mesmo instituidor, devido à acumulação lícita.

49. Verifica-se que, nessa toada, a questão encontra divergência com o posicionamento aqui adotado pela Instrução e ora encampado por este representante Ministerial. Ou seja, não se poderia auferir duas pensões - uma civil e outra militar (com espeque no inciso II do artigo 54), além de uma aposentadoria (inciso I), visto que tais dispositivos seriam excludentes entre si (ainda que as pensões derivem de cargos cumuláveis, de um mesmo instituidor).

50. Não é despidendo ressaltar, também, os Processos nº 4.866/2016 e nº 35.084/2015, elencados naquele Voto, os quais, segundo informado, indicam que há “*indícios de que, atualmente, a posição mais restritiva do Parquet deverá nortear sua jurisprudência*”. Mencionou excertos do Voto do ilustre Conselheiro, Inácio Magalhães Filho, no primeiro Processo, o qual se baseou em julgamento do colendo STF, datado de 2014, rechaçando tripla acumulação (aposentadoria + duas pensões, sendo uma civil e outra militar). O segundo Processo foi na mesma linha, visto que se tratava de três pensões. Ambos constam diligências, de 2016, com vistas a se esclarecer os fatos e audiência das partes interessadas. Vale lembrar que os dois casos encontram “vedação” na posição aqui anotada, visto que ultrapassam o contido nos incisos I e II (em sendo separados). No mesmo sentido, os Acórdãos nº 3.653/2011, nº 7.108/2014 e nº 1.337/2015, da 2ª Câmara-TCU, citados naquele Processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

51. Por todo exposto, vislumbra-se que se mostram acertadas as conclusões ora ofertadas pela Instrução.

52. É certo que os Estudos em voga tem o escopo de extirpar possíveis divergências interpretativas no âmbito do TCDF, bem como se harmonizar com o posicionamento dominante no âmbito do Poder Judiciário. Nada obstante, a despeito da excelência do trabalho produzido pela zelosa SEFIPE, cabe obter-se que:

a) os alcances das situações fáticas serão analisados caso a caso;

b) os Processos nº 4.866/2016 e nº 35.084/2016 encontram-se em fase de diligência, para audiência das partes interessadas, portanto, pendentes de apreciação definitiva. Neste último, inclusive, já houve apresentação de defesa; e

c) por fim, vale registrar, ainda, que, decorridos cerca de 15 (quinze) anos de vigência da Lei nº 10.486/2002, malgrado se mostre salutar a preocupação da Corte de Contas no sentido de se buscar o real alcance das disposições do artigo 54 da mencionada Norma, no que tange à acumulação de pensão militar com outro benefício (com vistas à preservação do erário distrital), quaisquer soluções que venham a ser alcançadas no presente momento poderão sofrer influências (e/ou ser afetadas) em razão de recentes matérias legislativas em pauta no Congresso Nacional, inclusive quanto ao alcance dos Projetos de Lei do Senado nº 449/2016 (limite remuneratório do inciso XI, e §§ 9º e 11 do artigo 37 da CF), nº 450/2016 (Acesso à Informação) e nº 451/2016 (Lei de Improbidade Administrativa, quanto a pagamentos irregulares), além da PEC nº 62/2015 (vedação de vinculação remuneratória), e, em especial, da PEC nº 287/2016 (*Altera arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências*), porquanto envolve a “reforma da previdência”, e, inclusive, acumulações de pensões.

53. Pelo exposto, com a ressalva anterior, opina este **Parquet** pelo acolhimento das sugestões ofertadas pela SEFIPE.

É o parecer.

Brasília, 1º de fevereiro de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador