

PENSÃO ESPECIAL — REAJUSTAMENTO

— *Interpretação da Lei n.º 1.593, de 23 de abril de 1952.*

— *Idem, da Lei n.º 5.057, de 1966.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO II À ATA N.º 27/71

Relatório e voto proferidos pelo Senhor Ministro-Substituto Ewaldo Pi-

nheiro, cujas conclusões foram adotadas por unanimidade em Plenário, na Sessão Ordinária realizada em 27 de abril de 1971, ao resolver o Tribunal

converter em diligência o julgamento do processo de concessão a D. Yolanda Barbosa da Costa e Silva (Processo n.º 7.278/71), para ser atualizado o valor da pensão especial, de acordo com o critério proposto no parecer do Ministério Público (v. Anexo III a esta Ata).

Trata-se da concessão de pensão especial à Senhora Yolanda Barbosa da Costa e Silva, viúva do eminente e saudoso Presidente Arthur da Costa e Silva, falecido em 17 de dezembro de 1969. Seu fundamento legal repousa na Lei n.º 1.593, de 23 de abril de 1952, que fixou a pensão em Cr\$ 10.000,00 mensais, hoje correspondentes a Cr\$ 10,00, importância consignada no respectivo título.

Ao instruir o processo, o Diretor da 5.ª Diretoria teceu, sobre o assunto, algumas considerações que merecem o exame deste Tribunal. É que, instituída em 1952, em quantia equivalente a um quinto dos subsídios do Presidente da República, a pensão, decorridos quase 20 anos, perdeu qualquer significação pecuniária em face da desvalorização da nossa moeda.

Esse fato levou o Diretor a suscitar o problema, cuja exposição, em linhas gerais, é a seguinte: A Lei n.º 5.057, de 1966, embora haja determinado a atualização das pensões civis, mandando calculá-las de acordo com os níveis de vencimentos dos cargos exercidos pelos ex-contribuintes, não foi aplicada à pensão de que se cogita, em face do valor fixo da mesma e dada a circunstância de não ser o Presidente da República contribuinte do montepio civil.

O argumento de que este Tribunal, em Sessão de 22 de outubro de 1970, reconheceu ser extensível às pensões de que trata o art. 242 da Lei n.º 1.711, de 1952, a revisão decorrente da Lei n.º 5.057, de 1966, não aproveita a hipótese, porque tais pensões são

calculadas em função dos níveis de vencimento do ex-servidor, o que não ocorre no caso, dado o valor exato do benefício, expressamente fixado.

Para contornar a questão, pretende o Diretor aplicar a pensão criada na Lei n.º 1.593 o reajustamento estabelecido na Lei n.º 5.057, a partir de 1/1/1966, recorrendo a uma construção analógica de acordo com o seguinte raciocínio: como a Lei n.º 1.593 arbitrou a pensão em um quinto dos subsídios do Presidente da República, deve ela guardar conformidade com essa proporção, de sorte que, majorados os subsídios, a pensão será sempre acrescida de 1/5.

Se o Egrégio Tribunal desprezar a sugestão, o parecer é pela legalidade da concessão.

O nosso eminente Procurador, Doutor Luiz Octávio Gallotti, tece a respeito do tema judiciosas considerações, de inegável cunho jurídico, no parecer de folhas 17/18.

Todavia, S. Exa. se opõe à construção analógica proposta, porque quer na Lei n.º 5.057, de 1966, quer no art. 242 da Lei n.º 1.711, de 1952, a pensão está vinculada ao vencimento do cargo, enquanto que a instituída na Lei número 1.593 apresenta valor certo, exato, fixo.

Entende porém S. Exa. que assiste à habilitanda o direito aos " *aumentos gerais concedidos em lei aos pensionistas, a partir da vigência do diploma que criou a pensão*" e por isso anexa ao seu parecer demonstrativo relativo às majorações ocorridas de 1952 para cá.

Conclui S. Exa., sem embargo de concordar com uma revisão legislativa no sentido de ajustar a pensão em termos compatíveis com a elevada hierarquia do cargo, por uma diligência para que seja ela deferida, levando-se em conta ou aumentos concedidos aos pensionistas civis.

É o relatório.

Procurarei, malgrado a relevância da tese, ser tanto quanto possível sucinto no exame do mérito da questão.

É sem dúvida louvável o intuito contido na proposta do Sr. Diretor, mas dela discordo por um obstáculo, ao meu ver, de ordem constitucional. De acôrdo com a Constituição (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969) é da *competência exclusiva* do Congresso Nacional

“fixar, para viger na legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente e os do Vice-Presidente da República” (art. 44, VII),

cabendo ao Presidente do Senado Federal promulgar a lei que dispuser sobre a matéria, de conformidade com o artigo 59, § 6.º, da Lei Magna.

Esse princípio não constitui novidade em nosso Direito Constitucional. Ele já figurava nas Constituições de 1946 (arts. 66, IX e 71) e de 1967 (artigos 47, VII e 62, § 5.º).

Dou os motivos da minha discordância: fazer variar a pensão instituída na Lei n.º 1.593 sempre que o Congresso Nacional determinar os novos subsídios do Presidente da República, não me parece ilação juridicamente aceitável. Uma coisa é ter competência para fixar subsídio; outra é tê-la para estabelecer pensão.

A competência do Poder Legislativo, privativa no primeiro caso, inexistente quanto ao segundo.

Se fôsse reconhecido que ao especificar o subsídio, estaria o Congresso Nacional fixando automaticamente também a pensão, ainda mais por uma construção analógica, penso que tal entendimento transporia os limites da norma constitucional. Competência é matéria de direito expresso, e quando privativa, como ocorre no caso, o rigor da regra se reveste de um cunho ainda mais acentuado. Não há como lhe ampliar ou alargar o alcance. Suas

fronteiras estão nitidamente demarcadas.

A revisão das pensões comuns ou especiais deve processar-se através de lei ordinária, com iniciativa e sanção do Presidente da República e discussão e aprovação do projeto pelo Poder Legislativo (Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, arts. 59 e 43).

Quanto à proposta constante do parecer do Sr. Dr. Procurador, eu a acolho sem qualquer reserva.

Se as leis que têm majorado as pensões civis não fazem referência expressa à pensão instituída na Lei n.º 1.593, nem por isso se há de entender ter havido exclusão. Houve quando muito, omissão ou mera lacuna, que cabe ao intérprete reconhecer e corrigir para que o objetivo da norma seja atingido, através de sua aplicação adequada.

Não se compreende, na verdade, que uma pensão criada em 1952, no valor de Cr\$ 10.000,00, hoje correspondente a Cr\$ 10,00, permaneça invariável ou, mais pròpriamente, que varie para menos, dada a perda do valor aquisitivo da moeda, de modo a deixar de exprimir qualquer significação de caráter pecuniário.

Não percamos de vista que, em Direito, tudo se interpreta, até o silêncio; que o jurista, ao recorrer à Hermenêutica, “afirma o que o legislador decretaria, se previsse o incidente e o quisesse prevenir ou resolver”; que “não basta conhecer as regras aplicáveis para determinar o sentido e o alcance dos textos. Parece necessário reuni-las e, num todo harmônico, oferecê-las ao estudo, em um encadeamento lógico; que o brocardo — *in claris cessat interpretatio* — perdeu de muito o seu valor científico, pois as leis jamais se apresentam tão perfeitas que não haja nelas o que interpretar; que o *benigna amplianda, odiosa restringenda* há de ser sempre invocado, desde que de sua aplicação não resulte prejuízo para

terceiro (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Carlos Maximiliano, páginas 17, 23, 28, 51 e 301).

A pensão a ser deferida, se o Egrégio Tribunal aceitar a revisão, ainda não está de acôrdo com a alta investidura do cargo. É contudo bem superior aos inexpressivos Cr\$ 10,00 que a Lei número 1.593, aplicada hermêticamente, hoje confere.

O deferimento da revisão representa, ao meu ver, o máximo que o intérprete pode oferecer, a fim de que a lei não se distancie tanto da realidade, a ponto de entrar em total e flagrante contradição ou em completo e autêntico antagonismo com o seu escopo ou finalidade.

Com estas considerações, voto pela diligência sugerida no parecer do Senhor Dr. Procurador.

T. C., 27 de abril de 1971.
Ewald S. Pinheiro, Ministro-Relator.

ANEXO III À ATA N.º 27/71

Parecer emitido pelo Ministério Público, cujas conclusões foram aceitas por unanimidade em Plenário, na Sessão Ordinária realizada em 27 de abril de 1971, ao resolver o Tribunal, de acôrdo com o voto do Relator, Ministro-Substituto Ewald Pinheiro (v. Anexo II a esta Ata), converter em diligência o julgamento do processo de concessão a D. Yolanda Barbosa da Costa e Silva, para ser atualizado o valor da pensão especial (Processo n.º 278/71).

PARECER

1. Trata-se de pensão especial deferida à viúva do preclaro e saudoso Presidente Arthur da Costa e Silva e fixada em Cr\$ 10,00 mensais, pela Diretoria da Despesa Pública do Ministério da Fazenda, no título de fls. 12, com fundamento na Lei n.º 1.593, de 1952.

2. No bem elaborado parecer de fls. 15-16, o Sr. Diretor da Quinta Diretoria dêste Tribunal mostra-se sensível ao irrisório valor real a que ficou reduzido o benefício, em decorrência da perda de poder aquisitivo da moeda, a partir de 1952. E aventa a possibilidade de uma construção jurisprudencial, que assegure a permanência da proporção entre o montante da pensão e o do subsídio presidencial vigente à época da Lei n.º 1.593/52 ou, ao invés, a oportunidade de um novo tratamento legislativo a ser dado ao assunto, com vistas a ser atribuída ao benefício uma importância compatível com sua finalidade.

3. A construção referida pelo Sr. Diretor repousaria na aplicação analógica da Lei n.º 5.057/66, dada pelo Tribunal à pensão especial do art. 242, da Lei n.º 1.711, de 1952 (Processo n.º 45.994/60, sessão de 22/10/70).

4. Sucede que, naquela hipótese (art. 242 do Estatuto), estava a pensão vinculada ao vencimento no cargo, o que não quis o texto da Lei n.º 1.593/52, ora aplicada, onde foi o benefício simplesmente demonstrado em cruzeiros. Daí, a nosso ver, o obstáculo à assemelhação das espécies em confronto.

5. Entendemos, todavia, ser irrecusável o direito da interessada aos *aumentos gerais concedidos em lei aos pensionistas, a partir da vigência do diploma que criou a pensão* (Lei n.º 1.593/52), conforme demonstrativo que nos permitimos anexar à presente, para atender a eventualidade de vir a Colenda Côrte a aquiescer ao nosso ponto de vista.

6. Êsses reajustes gerais, embora outorgados, no caso concreto (à exceção do último), antes do fato gerador da pensão, se lhe aplicam, a nosso ver, por já estar esta, à época, instituída em lei.

7. Assim, sem embargo de concordarmos com a oportunidade de vir a

ser examinada, pelos Podêres competentes, a conveniência da elaboração de lei nova sobre o tema, nosso parecer, em face do direito em vigor, é pela conversão do julgamento em diligência, para o fim proposto no item 5 do presente.

8. Caso haja por bem o Egrégio Tribunal de rejeitar o critério de atualização por nós proposto, e também o de Quinta Diretoria, somos, no mérito, pela legalidade da concessão.

Procuradoria, 14 de abril de 1971.

Luiz Octavio Gallotti.

Pensão

(cálculo de atualizações)

Em 1/8/48	10,00
+ abono especial da lei número 2.412/55	0,60
Em 1/11/54	10,66
+ 30% da Lei n.º 2.745/56	3,19
Em 1/1/56	13,85
+ 30% da Lei n.º 3.780/60	4,15
Em 1/7/60	18,00
+ 50% da Lei n.º 3.826/60	9,00
Em 1/12/60	27,00
+ 40% da Lei n.º 4.069/62	10,80
Em 1/4/62	37,80
+ 70% da Lei n.º 4.242/63	26,46
Em 1/6/63	64,26
+ 100% da Lei n.º 4.345/64	64,26
Em 1/6/64	128,52
+ 30% da Lei n.º 4.863/65	38,55
Em 1/1/66	167,07
Em 1/7/66 — 35%—	
(128,52 + 44,98)	173,50
Em 1/10/66 — 40%—	
(128,52 + 51,40)	179,92
+ 22% do Decreto-lei n.º 81/66	39,58
Em 1/1/67	219,50
+ 20% da Lei n.º 5.368/67	43,90
Em 1/1/68	263,40
+ 20% da Lei n.º 5.552/68	52,68
Em 1/1/69	316,08
+ 20% do Decreto-lei número 1.073/70	63,21
Em 1/2/70	379,29

Parecer da 5.ª Diretoria, cujo critério — sugerido para a atualização da pensão especial prevista na Lei n.º 1.593, de 1952 — não foi aceito em Plenário, pelas razões expostas, na Sessão Ordinária realizada em 27 de abril de 1971, ao resolver o Tribunal, de acôrdo com o voto do Relator, Ministro-Substituto Ewald Pinheiro (v. Anexo II a esta Ata), converter em diligência o julgamento do processo de concessão a D. Yolanda Barbosa da Costa e Silva (Processo n.º 7.278/71), nos têrmos do parecer que emitira o Ministério Público (v. Anexo III a esta Ata).

Pensão Especial

Lei n.º 1.593/52 (Viúva do ex-Presidente da República).

Trata-se da concessão de pensão especial, prevista na Lei n.º 1.593/52, em favor de viúva do ex-Presidente da República (fls. 12).

2. O valor da pensão especial em causa, à época, representava substancial ajuda, mas hoje nada significa — (Cr\$ 10,00), em face do processo da desvalorização da moeda, que a tornou irrisória, naquela importância.

3. Há que se notar, porém, que as sucessivas leis de aumento (reajustamento de vencimentos) têm, quase sempre reajustado também as pensões.

4. Por outro lado, a Lei n.º 5.057, de 1966, que tratou de atualização da pensão civil, mandou calcular o benefício na base dos atuais níveis de vencimentos, correspondentes aos cargos então exercidos pelos ex-contribuintes.

5. Essa lei, sem dúvida, não se referiu às pensões especiais, mas sim à do *montepio civil* (o que não é o caso deste processo).

6. Não seria justo, porém, aplicar aquela *atualização*, a partir de 1/1/60, para as pensões comuns e não para as especiais.

7. Em face disso é que, na Sessão Plenária dêste Tribunal, de 22/10/70 (Processo 45.994/60), foi admitida a aplicação da Lei n.º 5.057/66 às pensões do art. 242, da Lei n.º 1.711/52 (Acidente em serviço).

8. Impõe-se assinalar, todavia, que tanto a pensão do montepio civil como a especial de acidente em serviço, supracitadas, são vinculadas ao vencimento a que fazia jus o ex-servidor sendo a 1.ª na base de 50% do vencimento base e a 2.ª na base do vencimento integral (Leis n.ºs 4.259/63, e com o art. 4.º, da Lei n.º 3.373/58, e art. 67 da Lei n.º 4.242/63; e Lei n.º 1.711/52, art. 242).

9. O mesmo já não ocorre com a pensão em exame (Lei n.º 1.593/52), que foi instituída por *valor fixo* (Cr\$ 10,00).

10. Sendo completamente silente a legislação, a respeito da atualização dessa pensão, poder-se-ia recorrer à analogia, para aplicar-lhe igualmente a prevista, na já citada Lei n.º 5.057/66, a partir de 1/1/66.

11. A prosperar êsse entendimento levar-se-ia em conta a proporção que havia entre o valor da pensão e dos

subsídios do Presidente da República, a qual era de exatamente um quinto, pois o Decreto-Legislativo n.º 58/60, havia fixado em Cr\$ 50,00 os subsídios do Presidente da República, para o período governamental de 1951 a 1956.

12. Caso contrário, restaria aguardar, que, mediante expressa disposição em lei, seja restabelecido o valor real daquela pensão, pois o seu valor nominal de hoje é o mesmo vigorante em 1952; para tanto, seria oportuno que fôsse promovida a competente medida legislativa.

13. Face todo o exposto, submeto o processo à consideração superior opinando:

I. *Preliminarmente, por uma diligência* para ser "corrigido" o valor da pensão, levando-se em conta a proporção de 1/5 dos subsídios fixados para o Presidente da República, por aplicação extensiva da Lei n.º 5.057/66;

II. *No mérito*, se dispensada a diligência, que seja *julgada legal* a concessão em aprêço (fls. 12), conforme deferida.

TCU, 5.ª Diretoria, 30 de março de 1971. *Sebastião B. Affonso*, Diretor.