DESEMBARGADOR — APOSENTADORIA — REVISÃO DE PROVENTOS

— A revisão dos proventos dos aposentados, cabe ao legislador ordinário, especialmente no que se refere à fixação do benefício.

— Interpretação do art. 193 da Constituição.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO

Apelados: Nestor Diógenes da Silva Neto e outros
Apelação Cível n.º 51.076 — Relator: Sr. Desembargador
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível, sob n.º 51.076, da Comarca do Recife, em que figuram como recorrentes — o Juízo e o Estado de Per-

nambuco, e como recorridos — Nestor Diógenes da Silva e Melo, José Neves Filho, Oscar Gouveia da Cunha Barreto, Orlando Anselmo de Aguiar, João Cabral de Melo Filho, Irineu Joffily de Souza, desembargadores aposentados, Aprício Gomes de Melo Cavalcanti e Rafael Cavalcanti de Albuquerque, juízes também aposentados:

Acordam por maioria de votos, os juízes componentes das Câmaras Conjuntas do Tribunal de Justiça de Pernambuco, integrado nesta decisão o relatório de fls. 68, dar provimento ao recurso necessário, para julgar improcedente a pretensão dos autores, ora apelados, prejudicada a apelação voluntária. Custas, como de direito.

Firma-se o pedido dos autores na argüição de inconstitucionalidade do art. 170 da Constituição de Pernambuco, e do art. 109 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis dêste Estado, como ofensivos da norma ditada pelo art. 193 da Constituição Federal. Estatui o invocado art. 170:

"Tôdas as vêzes que o Estado ou o Município decretarem aumento de vencimento dos funcionários da ativa, decretarão igualmente a melhoria das pensões pagas ao inativos, numa base nunca inferior a cinqüenta por cento (50%) daquele aumento".

Tal regra é repetida pelo art. 109, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado. Finalmente dispõe o art. 193 da Carta Magna:

"Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade".

O ilustrado Juiz prolator da sentença recorrida acolheu a alegação dos peticionários.

Até à Carta Política de 1946 a matéria não havia merecido uma disciplinação constitucional. Omissas foram, nesse particular, as Constituições de 1891, 1934 e 1937. E vale ressaltar, como se verifica através de pesquiza nos trabalhos parlamentares, que os constituintes de 1946 sòmente cogitaram do assunto em virtude de emendas apresentadas já no Plenário. É oportuno recorrer ao elemento histórico, de incontestável valor na perquirição do pensamento em que se estruturou a disposição legal. Foi o Deputado *Silvestre Péricles de Góes Monteiro* quem teve a meritória iniciativa dessa reivindicação, ao oferecer a seguinte emenda aditiva:

"Todo o aumento de vencimento, remuneração ou salário dos militares, funcionários civis ou assemelhados, em atividade, acarretará alteração análoga para os inativos e pensionistas". (Diário da Assembléia — Ano I. N.º 58, 4 de Maio de 1946, pág. 1.468).

Os eminentes parlamentares *Mário Masagão* e *Nereu Ramos* manifestaram-se no sentido de que a matéria devia ser regulada pela legislação ordinária, a fim de permitir maior estudo, "podendo-se considerar as divergências e peculiaridade entre os diversos Estados, na fixação dos vencimentos" (Nereu Ramos). Posta em votação, foi rejeitada a emenda.

Não obstante, fruticou a emenda n.º 3.846, da autoria do Deputado *Jurandir Pires Ferreira*, apresentada com a seguinte redação:

"Os inativos do serviço público terão as suas pensões reajustadas tôda vez que a oscilação do poder aquisitivo da moeda forçar um nôvo padrão de vencimentos para os servidores em exercício".

Eis a justificativa:

"O conceito mercantilista de que o dinheiro é riqueza, e não apenas um padrão de medida variável no tempo para a aferição dos valôres relativos das utilidades, fêz com que se cometesse a injustiça de negar, pràticamente, a assistência social em virtude da degradação, por vêzes fabulosa, da capacidade aquisitiva dos pensionistas do Estado.

"Êsse dispositivo, além de significar uma expressão de justiça social é a correção de um êrro na estipulação do amparo para aquêles que a idade ou o destino tiram a faculdade de adquirirem meios de subsistência" (in Anais da Assembléia Constituinte, vol. XXIV, pág 42).

Mário Masagão opondo-se, também a esta emenda, concluiu:

"Em suma, meus Senhores, não é possível jungir o reajustamento dos vencimentos dos funcionários inativos a qualquer princípio constitucional rígido. A matéria tem de ficar, evidentemente, a critério do legislador ordinário" (obra e vol. cit. pág. 44).

A emenda *Jurandir Pires*, após receber modificação, proposta pelo Deputado *Mário Masagão*, foi aprovada. A emenda *Masagão* consistiu no seguinte:

"Ao art. 193:

"Redija-se assim:

"Art. 193: Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade" (Anais da Assembléia Constituinte, vol. XXV, pág. 286).

Indaga-se — quis o legislador assegurar um aumento de proventos na mesma proporção do aumento de vencimentos?

O critério que presidiu a elaboração da regra não nos conduz, de modo inequívoco, a tal raciocínio. Vê-se que a primeira emenda, apresentada pelo Deputado *Silvestre Péricles*, falava em alteração "análoga" para os inativos e pensionistas; enquanto a emenda *Jurandir Pires*, que se referia a "reajustamento", afinal substituída pela palavra "revisão", de igual modo, não deixa claro a intenção de equiparar os proventos aos vencimentos.

Presentes os pressupostos — modificação dos vencimentos dos servidores em atividade; por motivo de alteração do poder aquisitivo a moeda; obrigatòriamente serão revistos os proventos dos servidores aposentados. Se tivesse sido aprovada a emenda apresentada pelo Deputado *Euclides Figueredo* referente a "civis e militares da União", estabelecendo a "mesma base" para a revisão, pelo menos, quanto aos servidores da esfera federal era evidente o sentido de equiparação. Todavia, essa emenda foi considerada prejudicada, dada a aprovação daquela outra (ver Anais da Assembléia Constituinte, vol. XXIV, pág. 44) É bom frisar que a circunstância de o Presidente do Congresso haver declarado que a emenda *Euclides Figueiredo* estava "atendida nas Disposições Gerais" não pode, por si só (mera declaração pessoal), modificar a inteligência da emenda *Jurandir Pires*, anteriormente aprovada.

Revisão, palavra de origem latina — "revisio, revisionem", é " ação ou efeito de examinar de nôvo (*Laudelino Freire, Caldas Aulete* e *Cândido de Figueiredo*). Tem ela sentido específico, consoante se trate de matéria processual penal, de matéria regida pela legislação de acidente do trabalho, ou assunto do âmbito do direito administrativo. Daí, por exemplo, a revisão de aposentadoria, de que nos fala *Temístocles Cavalcanti*, dizendo:

"O direito de rever processos decorre, apenas, da faculdade que tem o poder público de revogar os seus próprios atos. Qualquer êrro na aplicação da lei, na contagem de tempo de serviço, no cálculo dos vencimentos, impõe a revisão, a modificação e consequente revogação parcial da concessão anterior" (in Tratado de Direito Administrativo, 2.ª edição, vol. III, pág. 352).

O legislador constituinte, dada a relevância da matéria, face à decadência do poder aquisitivo da moeda e a inexistência de disposição legal asseguratória da revisão dos proventos dos aposentados, instituiu êste princípio básico — revisão de proventos. Estabeleceu a obrigação de um reexame nos proventos, tôda vez que ocorrer aumento de vencimentos

dos servidores públicos em atividade, em razão da degradação do poder aquisitivo da moeda. Contudo, deixou de fixar a proporção do benefício. Estatuiu a oportunidade da revisão, deixando o seu *quantum* ao alvedrio do legislador ordinário. Não há cogitar de simples ato administrativo, de mero cálculo. Faz-se mister uma disposição de lei. A fixação ou a alteração de vencimentos é atribuição do Poder Legislativo, com a sanção do Poder Executivo (art. 65, inc. IV, da Carta Federal). E com alteração dos vencimentos pròpriamente ditos é que vem o reexame dos proventos "continuidade do vencimento pago ao ex-titular do cargo ou emprêgo" (vide Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro vol. IV, pág. 39).

Se tivesse por objetivo assegurar igualdade no aumento de vencimentos e proventos, de certo, o constituinte, teria dado outra redação ao art. 193, como fêz, de modo induvidoso, o Decreto-lei federal n.º 8.512, de 31 de Dezembro de 1945, conferindo:

"... aos reformados, inativos, pessoal em disponibilidade e pensionistas, civis e militares da União, o aumento dos respectivos proventos e pensões, na mesma base estabelecida no aumento concedido aos servidores civis e militares".

Ou como fêz o legislador paulista:

"Qualquer alteração de vencimentos dos funcionários em atividade, em virtude de medida geral, será extensiva aos proventos dos inativos na mesma proporção (art. 95, da Constituição do Estado de São Paulo).

Finalmente, teria usado expressões como as de que se valeram os legisladores de Goiás e Santa Catarina (art. 119 da Constituição de Goiás, e art. 195 da Constituição de Santa Catarina).

As leis federais n.º 488, de 15 de novembro de 1948, n.º 499, de 28 de novembro de 1948, e n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), completando a regra do prefalado art. 193 não estabelecera equiparação de proventos a vencimentos; e, apreciadas pelo Poder Judiciário, foram consideradas legítimas, e constitucionais. Com a Lei n.º 2.622, de 18 de outubro de 1955, é que o art. 182 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, sofreu a seguinte modificação:

"O cálculo dos proventos dos servidores civis da União e bem assim dos servidores das entidades autárquicas ou parestatais que se encontram na inatividade e dos que para ela forem será feita à base do que perceberem os servidores em atividade a fim de que seus proventos sejam sempre atualizados".

De modo que está com razão o doutor *Fontes de Miranda,* ao sustentar:

"A revisão não implica equiparação mas a todo aumento para os ativos há de corresponder aumento para os inativos" (Comentários à Constituição de 1946, 2.ª edição, vol. V, pág. 261).

Não merece apoio o entendimento manifestado pelo Ministro *Eduardo Espínola,* de "que o aumento deve ser igual, por serem iguais as razões que o determinaram e iguais as necessidades de uns e de outros" (in Constituição dos E. U. do Brasil, vol. 2.º, pág. 633). Do ponto de vista de eqüidade, atributo do direito, a equiparação entre proventos e vencimentos, em virtude de reajuste ditado pelo fenômeno inflacionário, nada mais acertado. Todavia, por ser profundamente injusto o tratamento dispensado pelo Estado de Pernambuco e outros da Federação, aos seus servidores aposentados, não quer isto significar seja inconstitucional o art. 170 da Constituição Pernambucana (repetido no art. 109, do Estatuto dos Funcionários do Estado), ao estabelecer que os proventos (o texto chama "pensões"...) dos inativos serão aumentados numa base nunca inferior a cinqüenta por cento do aumento de vencimentos dado aos funcionários da ativa. Aliás, ante os têrmos do malsinado art. 170, nada impede que o legislador ordi-

nário, na oportunidade de uma revisão de vencimentos, fixe o aumento de vencimentos e de proventos na mesma base, na mesma proporção.

Faz-se mister, sim, haja lei assim dispondo; lei de elevado alcance social. A matéria tem sido objeto de diversos julgados, os quais não emprestam outra interpretação ao art. 193 da Carta Política de 1946. Para exemplificar:

"A equiparação de proventos dos aposentados aos vencimentos do pessoal em atividade, deve resultar de lei expressa e não da invocação de princípios gerais de isonomia" (Dec. do Tribunal Federal de Recursos. Rel Ministro *Alfredo Bernardes* — 1953. Revista de Direito Administrativo, vol. 37, pág. 114).

"A revisão dos proventos dos aposentados, prevista no texto constitucional, depende de lei; ao Judiciário não cabe arbitrar o acréscimo. Intrepretação do art. 193 da Constituição". (Dec. do Tribunal Federal de Recursos. Rel. Ministro *Henrique D'Avila* — 1957, por maioria de votos. Revista de Direito Administrativo, vol. 54, pág. 239).

"A revisão dos proventos dos inativos não significa equiparação aos vencimentos da atividade" (Dec. do Supremo Tribunal Federal — 1956. Rel. Ministro *Hahnemann Guimarães*, Revista Trimestral de Jurisprudência, I, pág. 169).

"Os proventos da inatividade dos funcionários públicos, inclusive dos magistrados, serão revistos sempre que, por motivo de alteração no poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos servidores em atividade".

"Não há como concluir dos textos constitucionais, como pretende o ilustre recorrente, que os vencimentos dos magistrados aposentados devem acompanhar sempre os daqueles que se acham em atividade; ao legislador ordinário é que ficou a incumbência de prover a situação dos aposentados, que, aliás, já foi feito, em relação aos magistrados aposentados, pagos pelos cofres da União" (Dec. do Supremo Tribunal Federal — 1958. Rel. Ministro *Afrânio Costa*. Revista Forense, vol. 183, pág. 143 a 145).

Além dêstes, há interessante caso do Estado da Paraíba, invocado no parecer do ilustre Dr. Procurador Geral do Estado, e do qual foi rel. o Ministro *Edgar Costa* (ver Revista de Direito Administrativo, vol. 49, págs. 150 e 151).

Não aproveita aos autores, ora apelados, o § 2.º, do art. 191, da Carta Federal, eis que vencimentos integrais não têm o sentido de permanência. Vencimentos integrais na oportunidade da aposentadoria. A aposentadoria e respectivos proventos são regidos pela lei do tempo em que o funcionário passa a inatividade. Daí mesmo, a proteção da revisão.

Por último, é de se repelir a aplicação do princípio da igualdade jurídica, porquanto esta tem como pressuposto a igualdade de situação, ou seja igualdade de condições e circunstâncias. E o *status* de servidor em atividade e o do aposentado não são idênticos, são diferentes. Um tem encargos funcionais, enquanto outro já não os tem.

É de se reconhecer injustiça de tratamento. Não, porém, incompatibilidade frontal entre o art. 193 da Carta Magna e o art. 170 da Constituição de Pernambuco. E, como é sabido, a injustiça, por si, não deve influir na apreciação constitucional de uma lei.

Êstes fundamentos levam a maioria a repelir a inconstitucionalidade argüida, dando provimento ao recurso necessário, para julgar improcedente a ação; prejudicada a apelação voluntária.

Recife, 9 de dezembro de 1960. — *Pedro Cabral*, Presidente. — *Djaci Falcão*, Relator. — *Adauto Maia, Cláudio Vasconcelos, Costa Aguiar, Luiz Marinho, Rodolfo Aureliano, Pedro Martiniano Lins, Manuel Pôrto Filho, Euclides Ferraz* — Vencido. Ousei divergir do brilhante voto do Relator, contido no respeitável acórdão da maioria, para negar provimento

a apelação *de officio*, julgando prejudicado o recurso voluntário, no sentido de manter, como mantinha, a sentença de primeira instância, porque dei como jurídicos seus próprios fundamentos que estão ilustrados com vasta apreciação das questões suscitadas.

Sem análise ao entendimento do têrmo — *revisão* —, substituí-lo-ia pela expressão — *reajustamento* —, a exemplo da Constituição de Santa Catarina no seu art. 195, ou do Estado de São Paulo, quando, no seu art. 95, tratando de alteração de vencimentos em medida geral, usou dos têrmos decisivos e claros — "será extensiva aos proventos dos inativos na *mesma proporção*". Vale grifar.

Fora daí, pareceu-me, de modo evicente, estar ofendida a Constituição Federal no seu art. 193 e princípios amplos de garantia à magistratura.

Luiz Nóbrega — Vencido, nos têrmos do voto supra, do Exmo. Sr. Des. Euclides Ferraz.

Agripino Ferreira da Nóbrega — Vencido. Acompanhei o voto supra do exmo. Des. Euclides Ferraz.

Fui presente: *Luiz G. Arcoverde.*