PENSÃO ESPECIAL — VIÚVAS DE EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA — ACUMULAÇÃO

— A pensão especial, concedida nos termos da Lei nº 6.095, de 1974, é inacumulável com pensão ordinária, civil ou militar.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 5 498/75-019/C/75
Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-79, de 29 de setembro de 1975. "Aprovo. Em 13 de outubro de 1975."

PARECER L-79

Encaminhada pelo Aviso nº 047-76, do Ex.mo Sr. Ministro do Estado Chefe do Gabinete Militar, a consulta versa sobre a acumulabilidade de pensão especial concedida a viúvas de ex-Presidentes da República com pensão militar a que as mesmas

beneficiárias façam jus, nos termos da Lei nº 3 765, de 4.5.1960.

O processo vem instruído com informações, estudos e parecer jurídico de alta lavra, onde examinados os múltiplos aspectos envolvidos na questão.

Em diligência, tendo em vista a natureza da matéria em foco, foi solicitada a audiência da ilustrada Consultoria Jurídica do DASP, que se manifestou em judicioso parecer, de fls. a fls.

II

Promulgada pelo Senado Federal, nos termos do § 4º, do art. 70, da Constituição de 1946, a Lei nº 1 593, de 23 de abril de 1952, que assegura pensão especial às viúvas dos ex-Presidentes da República, preceitua:

"Art. 1º É assegurada a pensão mensal de Cr$ 10 000,00 (dez mil cruzeiros) às viúvas dos ex-Presidentes da República, que a requeiram, cuja despesa correrá por conta da verba — Pensionista — do Orçamento do Ministério da Fazenda".

A Lei nº 6 095, de 30.8.1974, sob a ementa de que reajusta o valor da pensão especial assegurada às viúvas de ex-Presidentes da República, inova, substancialmente, a norma constante do diploma anterior, instituindo uma disciplina completa no tocante ao seu objeto, assim dispondo:

"Art. 1º Fica reajustado para ..... Cr$ 7 000,00 (sete mil cruzeiros) o valor mensal da pensão assegurada às viúvas de ex-Presidentes da República, instituída pela Lei nº 1 593, de 23.4.1952.

Art. 2º A pensão de que trata o artigo anterior é vitalícia e intransferível, devendo ser reajustada, no mesmo percentual, sempre que majoradas as pensões pagas pelo Tesouro Nacional.

Art. 3º É vedada a acumulação deste benefício com quaisquer outros recebidos dos cofres públicos, resguardado o direito de opção.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação da presente lei correm à conta da dotação orçamentária de Encargos Gerais da União — Recursos sob a supervisão do Ministério da Fazenda, destinada ao pagamento de pensionistas".

O objetivo da lei deflui, claramente, dos seus termos, que têm, implícito, um sentido teleológico. Em caráter de pensão especial, vitalícia e intransferível, a lei institui um favor, um benefício financeiro, *ratione personae*, isto é, tendo como motivo determinante a qualidade de viúvas de ex-Presidentes da República. Fá-lo, no entanto, não sob a inspiração de atribuir um privilégio sem causa legítima, mas no intento evidente de assegurar, com recursos públicos, um mínimo de existência condigna, segundo o nível compatível estimado pelo legislador, a quem partilhou, como esposa, da vida de um Supremo Magistrado da Nação. Nada mais louvável, legítimo e nobre do que a assunção desse ônus pelos cofres públicos, segundo os propósitos do legislador.

A lei tem caráter geral, aplicando-se a quem quer que detenha a qualidade de destinatária do benefício nela instituído, independente de qualquer consideração à situação econômica privada da beneficiária, no que, com muita justeza, realça a sua preocupação de garantir um mínimo de estabilidade econômica, em quaisquer circunstâncias e vicissitudes da vida.

Em que pese a contemplação desses motivos e finalidades, trata-se de uma lei benéfica, que institui um favor, por liberalidade do Estado. Lei de direito público, com esse teor, a qualquer tempo pode ser revogada ou modificada, sem que disso resulte afetação a direito subjetivo ou direito

adquirido do beneficiário, pois direito patrimonial só se configura, enquanto vigente a norma, nos momentos sucessivos em que ocorrente o requisito para o recebimento da prestação pecuniária, que só esta é incorporável ao patrimônio individual. Não há um direito à imutabilidade das normas concessivas de uma pensão especial, de caráter gracioso.

Descabe, portanto, argüir-se em face a esse regime legal, a existência de direito adquirido, oponível às medidas legislativas supervenientes.

Configura-se, aí, o que, na terminologia da melhor doutrina, se denomina de situação jurídica objetiva, que tem fonte imediata na lei; e de uma situação jurídica em curso, de efeitos sucessivos no tempo.

Ora, a eficácia imediata e geral, atribuída à lei nova, importa em que ela incida, desde logo, no curso dessas situações jurídicas, amoldando-as à sua imperatividade.

Mesmo em se tratando de pensões ordinárias ou previdenciárias, sob evidente regime legal, é incabível a argüição de direito adquirido em face das modificações operadas por lei nova. Versando a matéria, o acórdão proferido pelo STF (1ª Turma), no Recurso Extraordinário nº 73 454, sendo Relator o Ministro Djaci Falcão, entendeu que a lei nova derrogou a anterior, não ocorrendo a suposta ofensa a direito adquirido, com endosso ao parecer da Procuradoria Geral da República, subscrito pelo eminente Xavier de Albuquerque, onde se diz:

"No caso, pois, é forçoso reconhecer-se a incidência da lei nova, à qual não se opõe o obstáculo do direito adquirido, dado que o Estado bem podia, sem limitação constitucional, editá-la para alteração do percentual primitivo fixado para as majorações do percentual em causa. Em negando essa incidência, *data venia*, a v. decisão recorrida afrontou a vigência do dispositivo legal invocado, porquanto deu vigência à lei revogada".

III

Coerente com o seu espírito e suas intenções, é que a Lei nº 6 095-74 vedou, no art. 3º, a percepção do benefício, por ela conferido, cumulativamente com quaisquer outros benefícios recebidos dos cofres públicos.

Atente-se para a intenção do legislador ao estabelecer a proibição, advertido de que a consecução do seu propósito, de propiciar uma estabilidade econômica mínima, já estaria alcançada se benefícios outros já estivessem sendo pagos pelos cofres públicos.

Essa vedação torna ainda mais precisa e exata a vontade da lei, posto que, à sua falta, se teria de vislumbrar, na lei, um sentido muito mais amplo de benemerência, do que aquele querido realmente pela norma. Poderia fazê-lo, aliás, o legislador, sem se tornar suscetível de censura, mas, decisivamente não o fez, e ao intérprete não cabe, senão, apreender o seu real propósito.

Quais os benefícios outros, cuja percepção cumulativa com a pensão especial, em causa, se acha vedada? Neles estão compreendidas as pensões ordinárias, militares ou civis, cuja constituição e deferimento decorrem de sistemas de seguro social que contam com a contribuição obrigatoria e pré-destinada de determinada clientela?

Sem dúvida, conquanto o regime das pensões ordinárias, civis ou militares, não se possam reduzir a situação contratual de um seguro, ele se modela num conjunto de relações jurídicas e institucionais, de modo a que se corporifiquem em um sis-

tema previdenciário, no sentido genérico. Decorrentes desse regime, é claro que as pensões ordinárias, acima referidas, se distinguem, quanto ao tratamento jurídico, das chamadas pensões especiais.

Entretanto, essa distinção não as exclui, as pensões ordinárias, do conceito genérico de benefício, sendo correntio o conceito em toda a legislação brasileira, a dispensar citações, não havendo incongruência em adotá-lo, inclusive porque ainda é o Poder Público o partícipe maior na sua concessão, um dos aspectos da seguridade social, de caráter público, que o Estado chama à sua responsabilidade.

São, portanto, em um e outro caso, benefícios, pela significação e resultado social, não se limitando o sentido do vocábulo, segundo os léxicos, a mercês ou favores, mas a proveitos e vantagens.

Ora, dada a extensão da locução empregada pela lei nova (quaisquer outros benefícios recebidos dos cofres públicos), parece clara a abrangência, pelo mandamento legal, das pensões quer civis, quer militares. Aliás, é de registrar a pertinente observação do ilustre Consultor Jurídico do DASP, a de que a Lei nº 3 765-67 chama de "beneficiários" os destinatários das pensões militares, e beneficiário não é senão aquele que recebe ou usufrui benefícios.

IV

O Estatuto dos Funcionários Civis da União (Lei nº 1 711-52) regula, com bastante elasticidade, a percepção conjunta de pensões civis e militares, e outras vantagens, excluindo-a da proibição de acumular (art. 192). Entretanto, no caso, rege norma específica e posterior, constante da Lei nº 3 765, de 4.5.1960, que dispõe sobre as Pensões Militares, disciplinando a cumulatividade, nesses termos:

"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".

A norma pede uma interpretação *stricto sensu*, dado que o princípio que informa o direito público, ao contrário do ordinariamente ocorrente no direito privado, é o de ser proibido o que não permitido. A natureza do preceito não comporta extensão por analogia, sendo exaustiva, nele, a enumeração das espécies de cumulatividade permitida.

À luz de uma interpretação sistemática do dispositivo, não resulta nele se contenha autorização para cumular pensão militar com a pensão civil, senão quando entendida, esta, como pensão ordinária, isto é, incluída genericamente em um regime de tipo previdenciário. Vê-se da própria enumeração das espécies suscetíveis de cumulação com *uma pensão militar*, constantes da alínea *b* do art. 29, da Lei nº 3 765-60, que guardam, todas, o sentido de regime previdenciário comum ou funcional estatutário, isto é, *proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos, aposentadoria*, ou (inclusive) *pensão proveniente de um único cargo civil.*

Ora, essa última espécie, além de obter sentido sistemático pela posição no contexto do dispositivo legal, autoriza a que se apreenda o seu real significado a partir de sua própria conceituação semântica e lógica. Com efeito, a pensão a que aí se alude, é a que provém, isto é, procede, se origina, resulta de um *cargo civil*, ou seja, aquele que, equivalentemente ao que ocorre com a forma de constituição das pensões militares, é originante de contribuições e de inclusão no sistema, desde quando exercido e em função exclusiva

dele mesmo. Existe, portanto, uma vinculação necessária e uma motivação determinante, entre o cargo civil, fonte de contribuições obrigatórias, e as pensões civis que dele serão decorrentes.

Entretanto, as pensões especiais, por serem eventuais e assistemáticas, não as compreendeu o legislador no permissivo de cumulação, dado que em se tratando de leis concessivas, esporádicas, ou extravagantes, no sentido jurídico, a cada uma caberá confeiçoar-se, a seu modo, nos objetivos e limites.

Nesse teor de interpretação, não se poderá dizer seja permitida a acumulação de pensão militar com a pensão especial, de que trata. Inocorre, portanto, base legal para gerar-se direito subjetivo, ou ainda, direito adquirido a acumular uma e outra.

Entretanto, admitido em contrário, posição extrema, só para argumentar, com a premissa de que fossem legalmente acumuláveis as duas pensões, e ainda, de que se constituíra um direito adquirido, este se consumara, na vigência da lei anterior e já não mais sobreviveria, desde quando efetivamente revogada.

Mas, direito adquirido às vantagens da Lei nº 6 095, de 30.8.1974, inexiste juridicamente. É uma lei nova, que estatui uma nova pensão, um valor novo sem correspondência necessária com o anterior em que pese a ementa, tendo características e condicionamentos completamente inovadores, inexistentes no texto legal anterior, revogado inteiramente.

Resta ver, finalmente, que, ao instituir a faculdade de opção (art. 3º), a nova lei não teve por efeito vulnerar o inquestionável direito ao benefício da pensão militar, já em gozo, e incorporada, de conseguinte, ao patrimônio individual. O que o preceito impõe ao interessado é o cumprimento de um ônus, condicionante da obtenção do direito à pensão instituída em a nova lei, consistente na renúncia ao seu direito já formado, o que supõe, obviamente, um ato de vontade, facultativo, do beneficiário.

É oportuno lembrar que, num sentido ainda mais amplo, o Egrégio Tribunal de Contas da União, com base em Parecer do então, ilustre Procurador-Geral, Luiz Octavio Gallotti, de 16.11.1971, entendeu que "a opção não se confunde com a renúncia, mas apenas na suspensão do exercício do direito à pensão".

Não há ofensa, nisso, ao direito subjetivo do beneficiário de pensão militar, como resultância da lei nova. O que é impossível é aplicar a lei nova, somente na parte em que é benéfica, fazendo incidir, incondicionalmente, o benefício nela instituído, sem a contrapartida do ônus nela imposto, desvirtuando o seu objetivo, a sua unidade e a sua expressa condição. *Quis sentit commoda, sentire debet onus.*

Cabe adotar, como conclusão, a feliz síntese do ilustre Consultor Jurídico do DASP, revestida de inegável juridicidade:

"Em conseqüência, entendo que a fixação da pensão especial concedida às viúvas dos ex-Presidentes da República, em bases muito mais elevadas do que as que vigoravam na legislação anterior, estatuindo restrições quanto a essa percepção cumulativa com outro benefício, teve aplicação imediata, não se podendo cogitar, na hipótese, de qualquer direito subjetivo, que inexiste no caso, quando se poderia até revogar a liberalidade, sem que os destinatários dela pudessem oferecer a menor impugnação".

Brasília, 29 de setembro de 1975. *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.