



TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

PROCESSO nº 3533/96

APENSO: Processo nº 1753/97

ORIGEM: 4ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

PENSÃO CIVIL

EMENTA: Representação para uniformizar os procedimentos para análise de pensões instituídas antes da vigência da Lei nº 8.112/90 no Distrito Federal. Inspeção realizada no Gabinete do Excelentíssimo Sr. Governador para a elaboração de projeto de lei determinando a aplicação dos artigos 215 a 225 da Lei nº 8112/90 para os dependentes do ex-servidor estatutário do Distrito Federal, falecido no período de 12.12.90 a 31.12.91, conforme recomendação reiterada no OF GP nº 1409/95 (fl. 3), que veiculou o teor da Decisão nº 8.931/95 (fl. 2). Resultado da inspeção concluiu que os trâmites do Projeto nº 941/93 se encontram paralisados. Oferecimento de Representação pela 4ª ICE pugnando pela aplicação da Lei nº 8.112/90 a partir de 1º/1/92 (fls. 48/52). Parecer divergente do Ministério Público defendendo a aplicação do Estatuto dos servidores públicos federais, no plano local, desde 11/12/90. Impossibilidade à mímica de legislação local que o receba. Precedentes do S.T.F e da própria Corte. Orientações à análise dos processos.

## RELATÓRIO

No intuito de colher subsídios para oferecer representação para uniformizar os procedimentos para instrução das pensões instituídas antes da vigência da Lei nº 8.112/90, uma equipe de analistas da 4ª ICE dirigiu-se, em inspeção, ao Gabinete do Governador do DF para verificar quais as providências adotadas pelo Chefe do Poder Executivo local para cumprir a Decisão-TCDF nº 8931/95, que deu origem ao OF GP nº 1.409/95.

Esse ofício reitera o teor da Decisão nº 1321/93, segundo a qual se solicitou *“ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal que estudasse a possibilidade de elaboração de projeto de lei, de iniciativa do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ EDUARDO BARBOSA

TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

2

***Poder Executivo local, determinando a aplicação dos artigos 215 a 225, da Seção VII, da Lei nº 8.112, de 11.12.90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União, aos dependentes de ex-servidor estatutário do Distrito Federal, falecido no período de 12.12.90 a 31.12.91” (fl. 3).***

Na Sessão Ordinária de 8 de agosto de 1996, o Tribunal tomou conhecimento da citada inspeção, a qual obteve a informação de que o projeto de Lei nº 941/93 que ***“dispõe sobre a aplicabilidade dos artigos 215 a 225, da Lei nº 8.112/90 aos beneficiários de pensão de ex-servidores estatutários do DF”***, foi retirado para reavaliação da matéria (fls. 12 e 13).

## MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

Em sua informação de fls. 48 a 52, a 4ª ICE, embora tenha obtido a informação de que o projeto de Lei nº 941 voltou a tramitar (vide documentos de fls. 22/37), propõe, devido à morosidade dos trâmites, que o Tribunal delibere sobre o assunto para que se agilize a instrução dos processos que se encontram sobrestados.

A fim de solucionar o problema da ***vacatio legis*** existente no período de 12.12.90 a 31.12.91, que prejudicava os beneficiários de pensão estatutária, já que a Lei nº 1711/52 se encontrava revogada na órbita federal (e, portanto, revogada se encontrava a obrigação do INSS de arcar com esse ônus), ao passo que a Lei nº 8112/90 que transferiu esse ônus para o órgão de origem do servidor só iniciou sua vigência, no Distrito Federal, ***ex vi*** da Lei local 197/91, em 1º/1/92, o corpo técnico traça uma série de orientações para



TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

3

a instrução e julgamento das concessões em que o óbito do instituidor aconteceu no referido período, entre 12/12/90 e 31/12/91.

Nesse intuito, o órgão instrutivo identifica duas situações, a saber:

I) concessões de pensões cujos óbitos dos instituidores decorreram de **doença não especificada em lei** (concessão do INSS pela Lei nº 3.373/58) e

II) concessões cujos óbitos decorreram de **doença especificada em lei** (concessão do INSS pela Lei nº 3.373/58, complementada pelo GDF com base na Lei nº 6.782/80).

São elas:

***“I - Quanto às pensões cujos óbitos não decorreram de doença especificada em lei (Lei nº 3.373/58):***

***1) considerar como se concessão houvesse com respaldo na Lei nº 3.373/58, para efeito de sua integralização a partir de 01.01.92, com fulcro no artigo 40, parágrafo 5º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 215 e 248 da Lei nº 8.112/90;***

***2) determinar às jurisdicionadas, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para cumprimento, a aplicação do disposto nos itens III e IV da Decisão nº 8.274/96, exarada no Processo nº 3848/94, de interesse de Dosília de Souza Ribeiro (fls. 20/21), aos casos ora tratados, a saber:***

***a) proceder à apensação do processo de aposentadoria do instituidor da pensão, caso fosse aposentado, em cumprimento à Decisão-TCDF nº 5.793/95, S.O. nº 3.080/95, Processo nº 1.636/92;***



TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

*b) retificar os respectivos atos concessórios de pensão, para fazer constar apenas o artigo 40, parágrafo 5º, da Constituição Federal, combinado com os artigos 215 e 248 da Lei nº 8.112/90;*

*c) tornar sem efeito todas as concessões efetivadas com respaldo no artigo 217 da Lei nº 8.112/90 daqueles interessados que não constavam como beneficiários segundo a Lei nº 3.373/58, na data do óbito;*

*d) identificar beneficiários que estariam amparados pela Lei nº 3.373/58 e que, todavia, ainda não obtiveram a “concessão de pensão” (integralização) de acordo com a Lei nº 8.112/90, observando o seguinte:*

*d.1) caso já exista concessão a outro beneficiário, incluí-los;*

*d.2) caso contrário, formar novos processos contendo a documentação pertinente, incluindo certidões referentes ao tempo averbado, atos de designação e dispensa das funções comissionadas exercidas pelo servidor, mapa de apuração de quintos etc (na hipótese de tratar-se de instituidor falecido na atividade), para adição dos atos concessórios (com fundamento no parágrafo 5º do artigo 40 da CF/88 e nos artigos 215 e 248 da Lei nº 8.112/90) e encaminhamento a este Tribunal, com vistas a exame e registro.*

*II - Quanto às pensões cujos óbitos tenham ocorrido em virtude de doença especificada em lei (Lei nº 6.782/80):*

*1) considerar como correta a aplicação da Lei nº 6782/80, no âmbito do DF, no período de 12.12.90 a 31.12.91;*

*2) determinar às jurisdicionadas, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para cumprimento, a formalização dos processos revisionais, com vigência a partir de 01.01.92, observando os seguintes requisitos:*

*a) atualizar as informações cadastrais, verificando, para cada um dos beneficiários, a manutenção desta condição, utilizando-se dos critérios estabelecidos pela Lei nº 3.373/58;*

*b) editar os respectivos atos de revisão, com fundamento no artigo 40, parágrafo 5º, da Constituição Federal,*



TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

5

*combinado com os artigos 215 e 248 da Lei nº 8.112/90, com efeitos a contar de 01.01.92;*

*c) proceder à apensação do processo de aposentadoria do instituidor da pensão, caso fosse aposentado, em cumprimento à Decisão-TCDF nº 5.793/95, S.O. nº 3.080/95, Processo nº 1.636/92;*

*d) encaminhar a este Tribunal os processos revisionais aludidos no item II, retromencionado, para exame e registro” (fls. 50/52).*

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em seu parecer de fls. 61/64, o DD. Procurador-Geral Jorge Ulisses Jacoby Fernandes diverge das conclusões da 4ª Inspetoria.

Em princípio, o nobre representante do *parquet*, identifica o vácuo legislativo no ano de 1991:

*“Até 11.12.90, as pensões estabelecidas sob a Lei 1.711/52 tinham como suporte uma divisão paritária entre o INSS e o órgão de origem do servidor. A disposição valia, também, para o Distrito Federal.*

*Assim, quando surgiu o novel estatuto, o seu alcance, longe de restringir-se ao âmbito federal, também estendeu efeitos ao Distrito Federal, já que suprimiu o pagamento da metade das pensões que cabia ao sistema de previdência comum”.*

À vista disso e dos efeitos indiretos da vigência da Lei nº 8112/90 no âmbito distrital, o ilustre parecerista propõe a aplicação do Estatuto Federal, no âmbito local, já no ano de 1991. Em suas palavras:



TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

6

*“Claro, assim, que, direta ou indiretamente, a lei federal teve efeitos, teve vigência, no Distrito Federal, sob o aspecto previdenciário. Assim, razoável sustentar a aplicabilidade de suas disposições previdenciárias, no que couberem, à órbita distrital, e em especial no que tange às pensões, ao menos provisoriamente, a título de interpretação por integração...”*

*Além disso, como o cerne da presente questão é a ausência de disposição legal para autorizar a integralização dos proventos pelo órgão de origem, basta considerarmos que o art. 40, §5º da Constituição Federal já dispõe que “o benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido...”, sendo assim, basta a alusão a este dispositivo para fundamentar a concessão integral que, por determinação do art. 248 da lei, não poderia mais ser atribuída ao INSS; por exclusão, portanto, resta a obrigatoriedade de o órgão de origem do servidor sustentá-la em sua integralidade”.*

À luz dessas ponderações, o Procurador-Geral propõe duas alternativas: ou se fundamentam as concessões de 1991 exclusivamente no artigo 40, § 5º, da Constituição Federal ou, além de invocar esse artigo, aplicam-se as disposições da Lei nº 8.112/90 a partir de 11/12/90. E o signatário do parecer de fls. 61/64 explica por que prefere a segunda solução à primeira:

*“Mas a combinação das duas hipóteses parece ainda mais acertada: integra-se o ordenamento jurídico local, para suprir a lacuna na lei, considerando-se a vigência anômala e indireta do estatuto federal no plano local, e em face ainda da disposição constitucional. Esta a solução que parece mais consentânea com o ordenamento jurídico e a situação dos beneficiários, que há que se preservar indene”.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ EDUARDO BARBOSA

TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

7

Em conclusão, o Procurador Jorge Ulisses propõe que o Eg. Plenário fixe a orientação de que a Lei nº 8.112/90 é aplicável no âmbito distrital desde 11.12.90, por interpretação integrativa, unicamente no que se refere ao pagamento da pensão pelo órgão ou entidade de origem do servidor, em sua integralidade, e ainda com fulcro no artigo 40, §5º da Constituição Federal.

## VOTO

Confesso que comungo do sentimento expresso pelo douto Procurador-Geral do Ministério Público que funciona junto a esta Corte de Contas, dr. Jorge Ulisses J. Fernandes, em seu excelente parecer de fls. 61/64, no sentido de reconhecer que o direito de pensão deverá conservar-se indene e incólume aos tropeços do legislador que, aparentemente, não cuidou de remediar o apontado vácuo legislativo no ano de 1991, em detrimento dos beneficiários desse direito.

Entretanto, a fórmula *preferida* pelo digno Procurador não me parece ser, *data venia*, a mais acertada. É que na Sessão Ordinária de 13 de maio do corrente ano, este Tribunal, apreciando Representação do insigne Conselheiro Frederico Augusto Bastos (processo nº 3275/96), consagrou o entendimento de que a eficácia de qualquer lei federal no âmbito distrital, quanto atinente a direitos/deveres de servidores distritais, depende de lei local, sem o que deve ser aplicada a legislação pretérita.





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ EDUARDO BARBOSA

TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

8

Tal entendimento tem lastro em inúmeros acórdãos do Supremo Tribunal Federal, dentre eles o proferido na ADIN 1.261/4, relatado pelo eminente Ministro Ilmar Galvão.

Sendo assim, se a lei local nº 197/91 recepcionou a Lei nº 8112/90 tão-somente a partir de 1º de janeiro de 1992, não vejo como seja possível sustentar seus efeitos a partir de 1990, sem malferir a autonomia constitucional do Distrito Federal para dispor, como bem entender, sobre o regime de seus servidores.

Entretanto, parece-me viável a outra alternativa proposta pelo preclaro Procurador.

Em dezenas de pronunciamentos, a Excelsa Corte tem afirmado a **auto-aplicabilidade** do artigo 40, parágrafo 5º, da Constituição Federal o qual, independentemente de lei ordinária ou complementar, garante a percepção de pensão integral pelos beneficiários do servidor falecido. O dispositivo reza *in verbis*:

***“O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior”.***

A propósito, são ilustrativos os arestos proferidos nos Recursos Extraordinários nºs 205523-9, 205530-1, 205976-5, 206445-9, 206545-5, dentre muitos outros, em decisões invariavelmente unânimes, todas lastreadas no **leading case** consubstanciado no AGRMI nº 274-6-DF (DJU de 3/12/93), o qual assentou ***“que a aplicação das disposições dos §§ 4º e 5º do art. 40 da Constituição não depende de lei regulamentadora”.***





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ EDUARDO BARBOSA

TCDF-Cons. JED
folha: _____
Proc: _____
RUBRICA

9

Pelo exposto, à vista da remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, lamentando dissentir do órgão instrutivo, em harmonia com o parecer do Ministério Público, da lavra do Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, **VOTO** por que o Tribunal, até que o projeto de lei que se encontra em tramitação na Câmara Legislativa, seja sancionado, fixe que as pensões cujos instituidores faleceram em 1991 sejam pagas à integralidade pelos órgãos de origem dos servidores falecidos, independentemente da *causa mortis*, com fulcro no artigo 40, § 5º, da Constituição Federal e na legislação pretérita (Leis nºs 1.711/52, 3.373/58 e 6.782/80), aplicando-se, no que couber, as demais orientações fixadas no processo nº 3848/94, de interesse de Dosília de Souza Ribeiro quanto aos procedimentos de apensação e identificação de beneficiários.

Sala de Sessões em 4 de dezembro de 1997.

**JOSÉ EDUARDO BARBOSA**  
Conselheiro-Relator