



PENSÕES ESPECIAIS À CONTA DA UNIÃO

Verônica Rocha
Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO
JUNHO/2006



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

PENSÕES ESPECIAIS À CONTA DA UNIÃO

Verônica Rocha

Este estudo analisa a forma de concessão de pensão especial pela União.

Uma vez que não existe na Constituição Federal restrição à concessão de pensão especial pela União, nem legislação infraconstitucional que regule a matéria, esta Casa tem aprovado **projetos de lei específicos - de sua iniciativa ou do Poder Executivo** - que concedem pensões especiais a pessoas consideradas de grande expressão na vida pública nacional, ou a seus familiares, mediante critérios subjetivos e meritórios. Essa pensão tem sido concedida também a pessoas vítimas, entre outras causas, de atentados políticos, acidentes diversos causados por ação, omissão ou negligência do Poder Público, com apuração de responsabilidade civil da União.

Verificamos nas últimas legislaturas, novas concessões de pensões especiais à conta dos Encargos Previdenciários da União - EPU, além de reajuste e revisão do valor de algumas dessas pensões já concedidas, entre outras, às seguintes pessoas:

- MARIA REGINALDA VIEIRA RADUAN, progenitora do ex-Presidente do INCRA; intransferível aos dependentes e não cumulativa, ressalvada a opção: PL nº 5.402, de 1990, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 8.097, de 1990.
- FRANCISCO DE PAULA CÂNDIDO, o conhecido "Chico Xavier"; intransferível aos dependentes: PL nº 2.559, de 1992, de autoria do Deputado Humberto Lucena, transformado na Lei nº 8.456, de 1992.
- ORLANDINO BARBOSA FEITOSA, vítima de disparos de fogo feitos contra ele por um soldado do Exército, em 15.01.81, tendo como consequência a amputação de sua perna direita; apuração de responsabilidade civil da União em inquérito policial militar; transferível aos dependentes: PL 5.659, de 1990, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 8.684, de 1993.
- SEBASTIÃO BERNARDES DE SOUZA PRATA, "o Grande Otelo"; intransferível aos dependentes: PL nº 3.396, de 1992, do Senado Federal, transformado na Lei nº 8.714, de 1993.

- ANITA QUINTANILHA RIBEIRO, viúva de Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro, "eminente homem público"; intransferível aos dependentes: PL nº 3.856, de 1989, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 8.136, de 1990.
- **LÚCIA DE OLIVEIRA MENEZES, tetraneta de Joaquim José da Silva Xavier; "o Tiradentes"; intransferível e inacumulável: PL nº 4.383, de 1994, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.255, de 1996.**
- VALDA LISBOA GOMES DA SILVA, filha de Delmas Lisboa, mãe das menores Valdineli Lisboa Gomes da Silva e Edineli Lisboa Gomes da Silva, falecidas em acidente fluvial ocorrido, em 30.04.83, com a lancha Comandante Balduino da 1ª Bateria do 6º Grupo de Artilharia de Costa do Exército Brasileiro; responsabilidade civil da União apurada em inquérito policial militar; intransferível e inacumulável, ressalvada a opção e excetuada a pensão previdenciária: PL nº 5.252, de 1990, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.058, de 1995.
- • AYRES CÂMARA CUNHA, sertanista, por seus relevantes serviços prestados à causa indígena; transferível à companheira e inacumulável, ressalvada a opção: PL nº 2.490, de 1992, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.260, de 1996.
- HELENA SANTOS CABRAL, viúva de João da Silva Ribeiro, ex-empregado da Companhia Brasileira e Trens Urbanos - CBTU, integrante da Comitativa da Coordenação Nacional dos Demitidos das Estatais e Serviços Públicos, vítima de acidente, quando essa Comitativa se deslocava para Brasília: PL nº 3.956, de 1993, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.285, de 1996.
- MARIANA OLÍMPIO GRANJA, filha menor de Deise Lima Olímpio Granja, ex-empregada da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, que integrava a comitativa da Coordenação Nacional, referida no item anterior, também vítima de acidente automobilístico; intransferível e inacumulável, ressalvada a opção: PL nº 4.219, de 1993, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.285, de 1996.

- MARIA SILVANA SANTOS, NATÁLIA SANTOS SAMPAIO e LORAN SANTOS SAMPAIO, respectivamente, viúva e filhos menores de José Ivanildo Sampaio de Souza, morto em dependência da Polícia Federal em Fortaleza – Ceará, em 25 de outubro de 1995; retroativa ao óbito referido; devida ao filho até a idade de vinte e um anos, ressalvada a hipótese de invalidez; transferível, no caso de morte do beneficiário, aos demais: PL nº 1.525, de 1996, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.305, de 1996.
- ELYSIÁRIO TÁVORA FILHO, geólogo, por seus relevantes serviços prestados à pesquisa dos recursos naturais brasileiros; vitalícia; transferível à esposa e não cumulativa: PL nº 4.505, de 1998, do Poder Executivo: PL 4.505, de 1998, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 9.686, de 1998.
- CLÁUDIO VILLAS BOAS e ORLANDO VILLAS BOAS, sertanistas, pelos relevantes serviços prestados à causa indígena brasileira; transferível à esposa e inacumulável: PL nº 2.737, de 1997, transformado na Lei nº 9.793, de 1999.
- LUIZ FELIPPE MONTEIRO DIAS, filho de Lydia Monteiro da Silva, morta em atentado ocorrido em 27 de agosto de 1980 na sede da OAB-RJ; vitalícia e intransferível: PL nº 4.014, de 2001, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 10.705, de 2003.
- MÁRIO KOZEL E TEREZINHA KOZEL, pais do soldado Mário Kozel Filho, falecido em atentado ocorrido em 1968 no quartel onde estava de sentinela; intransferível e dedutível de indenização que vierem a receber da União: PL nº 4.016, de 2001, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 10.724, de 2003.
- ORLANDO LOVECCHIO FILHO, vítima do atentado ocorrido em 19 de março de 1998 por motivações políticas, que causou-lhe incapacidade laboral permanente; intransferível e dedutível de

indenização que vier a receber da União: PL nº 4.017, de 2001, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 10.923, de 2004.

- CLEUNICE DOS SANTOS AZEVEDO, vítima de acidente ocorrido em instrução militar no Rio de Janeiro-RJ; alteração do valor de pensão já concedida pela Lei nº 7.559, de 19 de dezembro de 1996: PL nº 1.352, de 2003, do Poder Executivo, transformado na Lei nº 10.822, de 2003.

Em legislaturas anteriores, foram arquivados, com base no artigo 105 do Regimento Interno, entre outros, os seguintes projetos de lei:

- Projeto de Lei nº 3.095, de 1992, de autoria do Deputado Osmânio Pereira, que concede indenização e pensão especial a vítimas de ações de repressão política ou de ações subversivas, não beneficiadas pelo art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, transferível aos dependentes.
- Projeto de Lei nº 3.953, de 1993, de autoria do Deputado Jackson Pereira, que concede pensão especial a Antônio Gonçalves da Silva, "o Patativa do Assaré"; intransferível aos dependentes.
- Projeto de Lei nº 1.726, de 1996, do Senado Federal, que autoriza o Poder Executivo a alterar o valor da pensão especial concedida à Senhora Maria Reginalda Vieira Raduan.
- Projeto de Lei nº 2.068, de 1996, de autoria do Deputado Hugo Rodrigues da Cunha, que possibilita à Lúcia de Oliveira Menezes, tetraneta de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, acumulação de pensão especial, já concedida, com outros benefícios dos cofres públicos.
- Projeto de Lei nº 2.461, de 1996, de autoria do Deputado Domingos Dutra, que concede pensão especial aos dependentes das vítimas de violência pela posse da terra.

- Projeto de Lei nº 2.891, de 1997, de autoria do Deputado Pedro Wilson, que concede pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia- GO, em 28.09.87, identificadas por perícia médica oficial, a título de indenização especial; intransferível aos dependentes.
- Projeto de Lei nº 3.352, de 1997, de autoria da Deputada Joana D'arc, que concede pensão especial àqueles que prestaram serviço militar no período de 22 de agosto de 1942 a 8 de maio de 1945.

Entre os projetos de lei sobre a matéria em pauta que não prosperaram, destacamos os de nºs 4.392, de 1994, e 4.843, de 1998.

A Comissão de Seguridade Social e Família, em 15 de junho de 1994, aprovou, por unanimidade, o parecer contrário do Relator, Deputado Geraldo Alckmin Filho, ao Projeto de Lei nº 4.392, de 1994, do Poder Executivo, que concedia pensão especial a Maria Cecília Beviláqua de Paiva, neta do consagrado jurista Clóvis Beviláqua. Este Projeto de Lei foi arquivado em 7 de março de 2001.

O Projeto de Lei nº 4.843, de 1998, de autoria do Poder Executivo, que concedia pensão especial a Yeda Silva de Bulhões, viúva do ex-Ministro de Estado Otávio Bulhões, no valor de R\$ 6.400,00, foi também rejeitado, em 30 de junho de 1999, pela Comissão de Seguridade Social e Família, que aprovou o parecer contrário do Deputado Rafael Guerra, designado Relator do Vencedor, contra o voto favorável da Relatora, Deputada Lídia Quinan, e o voto em separado do Deputado Jorge Costa. Esse Projeto foi retirado, pelo Autor, em 12 de agosto de 1999.

Encontram-se, em tramitação, nesta Casa, além do projeto em pauta, diversos outros sobre a matéria, a maioria já em fase final de aprovação:

- Projeto de Lei nº 773, de 1988, de autoria do Poder Executivo, que concede pensão especial a Waldemiro Bazzanella, vítima de acidente de trânsito ocasionado por viatura militar do Exército.
- Projeto de Lei nº 1.523, de 1989, de autoria do Deputado Oswaldo Lima Filho, que concede pensão a Nelcy da Silva Campos e outros, em um total de nove pessoas, tripulantes do rebocador "Saveiro", que cooperaram no reboque de petroleiro "Jatobá", em Recife-PE, em 12.05.85; cumulativa.

- Projeto de Lei nº 604, de 1999, de autoria do Deputado Nilson Mourão, que “estabelece pensão especial aos dependentes das vítimas da violência pela posse da terra e dá outras providências.”
- O Projeto de Lei nº 4.015, de 2001, de autoria do Poder Executivo, que concede pensão especial aos herdeiros do Frei Tito de Alencar Lima, que, vítima de maus tratos sofridos em dependências policiais, promovidos por motivos políticos, foi levado ao suicídio em 7 de agosto de 1974; intransferível a herdeiros e dedutível de indenização que vierem a receber da União.
- Projeto de Lei nº 4.018, de 2001, de autoria do Poder Executivo, que concede pensão especial a Maria José Pereira Barbosa Lima, viúva do jornalista Alexandre Barbosa Lima Sobrinho; intransferível e inacumulável, assegurada a opção.
- Projeto de Lei nº 6.631, de 2002, de autoria do Senado Federal, “que concede pensão especial ao Sr. Mário Juruna”, índio xavante, ex deputado federal, pelos relevantes serviços prestados à causa indígena; transferível à esposa ou companheira.
- Projeto de Lei nº 816, de 2003, de autoria do Deputado Sandes Júnior, que “altera a Lei nº 9.425, e 25 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às vítimas de acidente nuclear ocorrido em Goiânia, Estado de Goiás”, incluindo entre os beneficiários da pensão especial por contaminação do césio 137 os membros das Forças Armadas, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros que estavam no exercício de suas atividades.

Na sua quase totalidade, têm sido aleatórios os critérios adotados na concessão destas pensões: relevância dos serviços prestados à Nação; perda ou redução da capacidade laborativa; fixação dos valores; não acumulação com qualquer benefício pago pelos cofres públicos; transferência para os dependentes, etc.

O princípio norteador da concessão de pensão especial pelo Estado deveria ser: indenização ou substituição do rendimento do cidadão vítima de danos, da perda

parcial ou total de sua capacidade laborativa, ou mesmo de morte, em dependências da União, no exercício de função pública ou não, ou em situações de responsabilidade civil objetiva da União, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

"Art. 37.....

.....

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

....."

Assim, a concessão deste benefício não deveria alcançar pessoas dotadas de dons ímpares, como prêmio por terem contribuído para a evolução, entre outros, da administração pública, arte, cultura, ciência e esporte nacionais, pois, pelo próprio desempenho de suas atividades profissionais já angariaram honrarias, respeito nacional, e até internacional, e, na maioria das vezes, incentivos materiais. É sensato que estas pessoas sejam premiadas, ao longo de suas carreiras, com homenagens e reconhecimento público, mas não se justifica a concessão às mesmas de pensões especiais. Caso contrário, teríamos que conceder este benefício a todos os brasileiros que, em determinada fase de suas carreiras profissionais, tenham se destacado no seu ramo de atividade, bem como a seus dependentes.

Entretanto, a proteção social discriminatória vem beneficiando pessoas cujos dons pessoais foram destaque público no passado e que no presente levam ou não existência humilde, em detrimento de grande parcela da população mais exposta a riscos sociais básicos.

Constatamos, portanto, que várias pessoas já contempladas com pensão especial, por esta Casa, não foram vítimas da ação ou omissão de agentes públicos, que ocasionasse a perda ou redução de sua capacidade laborativa.

Observe-se que a conta Encargos Previdenciários da União - EPU¹, rubrica sob a supervisão do Ministério da Fazenda, à qual são imputadas as despesas com o pagamento dessas pensões, vem sendo suprida não somente com recursos do Orçamento Fiscal, mas também com recursos do Orçamento da Seguridade Social, o que se mostra inadequado. De acordo com o art. 17 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, referidos Encargos podem ser pagos com recursos oriundos das contribuições sociais das empresas incidentes sobre o faturamento e o lucro, destinadas, constitucionalmente, ao financiamento da Seguridade Social, que compreende a saúde, a previdência (não inclusos os servidores públicos) e a assistência social.

¹ Conta hoje denominada programa orçamentário "Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União", vinculado ao Ministério da Previdência Social.

A concessão de pensões especiais pelo Poder Público, da forma como vem ocorrendo, significa conceder proteção social discriminada entre os vários segmentos da população, além de comprometer ainda mais o Orçamento da Seguridade Social. Os possíveis beneficiários de tais pensões poderão, se necessitados, e de acordo com sua situação pessoal, quando expostos a riscos sociais básicos, valer-se das prestações da Previdência Social e, se for o caso, da Assistência Social. Qualquer pessoa maior de dezesseis anos de idade, mesmo sem exercer atividade remunerada, pode filiar-se à Previdência Social, mediante contribuição, e fazer jus aos benefícios previstos, cujo valor máximo representa, hoje, R\$ 2.801,56. À pessoa portadora de deficiência e ao idoso a partir de sessenta e cinco anos de idade, é devido, pela Assistência Social, benefício mensal no valor de um salário mínimo, desde que a renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Esta Casa discutiu, em legislatura anterior, a necessidade de se estabelecer condições e critérios gerais para a concessão de pensão especial, pela União, mediante lei específica, com o objetivo de moralizar os gastos públicos, de prevenir abusos e prática de favoritismo e de reparar danos causados pelo Poder Público a cidadãos, o que, entretanto, não teve prosseguimento à época.

Entretanto, tramitou, nesta Casa, o Projeto de Lei nº 5.837, de 2001, de autoria do Deputado Eni Voltolini, que “dispõe sobre a criação de pensão especial a ser concedida aos dependentes de pessoas falecidas que alcançaram grande expressão nacional ou que foram vítimas de atentados políticos ou de acidentes de responsabilidade civil da União”, tendo sido arquivado, definitivamente, em 31 de janeiro de 2003. Ressalvada a meritória intenção dessa iniciativa, constatamos sua impropriedade nos seguintes aspectos: contemplação de pessoas de grande expressão nacional; não inclusão de vítimas diretas dos danos de responsabilidade do Poder Público, mas apenas de seus dependentes; não imputação das despesas dessa pensão especial a recursos fiscais da União e não determinação do órgão encarregado de sua concessão e manutenção. Esse projeto recebeu, na Comissão de Seguridade Social e Família, parecer favorável do Relator, Deputado Henrique Fontana, com substitutivo, o qual suprimia a concessão dessa pensão a pessoas de grande expressão nacional.

Dessa forma, uma vez que não existe legislação sobre a matéria, a concessão de pensão especial, pelo Estado, carece de lei específica e sua motivação deveria ater-se aos casos de indenização ou substituição do rendimento de cidadão, vítima de danos, da perda parcial ou total de sua capacidade laborativa ou de morte, situações essas que apresentem como condicionantes, entre outros similares, que tenham ocorrido em dependências de responsabilidade da União ou sido causadas por atentados políticos ou agentes públicos.