GRUPO II – CLASSE V – Primeira Câmara
TC 225.022/1985-0 (Apenso: TC 225.394/1985-5 – Aposentadoria de Lauro Fontes da Silva)
Naturezas: Aposentadoria e Pensão Civil
Interessados: Maria Zuléa Fontes da Silva (pensionista) e Lauro Fontes da Silva (servidor)
Unidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Acre

SUMÁRIO: PESSOAL. PENSÃO CIVIL. FILHA MAIOR SOLTEIRA. POSTERIOR OCUPAÇÃO DE CARGO PÚBLICO. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. APOSENTADORIA DO INSTITUIDOR DO BENEFÍCIO. ANÁLISE PREJUDICADA POR PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer do representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, lavrado nos seguintes termos:

"*Trata-se de apreciação, para fins de registro, do ato de concessão da pensão civil instituída por ex-servidor do antigo Território do Acre, encaminhado pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Acre, bem como do ato de aposentadoria desse ex-servidor, que deixou aquele benefício ao falecer na inatividade.*

A Sefip, em pareceres uniformes às peças 25 a 27, após realizar a oitiva da beneficiária, propõe considerar prejudicado, por perda de objeto, o ato de aposentadoria do instituidor, em razão do seu óbito, e ilegal o ato de pensão civil, em decorrência do recebimento do benefício de pensão concedido com base na Lei nº 3.373/1958, c/c a Lei nº 6.782/1980, por parte da beneficiária qualificada como filha solteira maior de 21 anos, com proventos de aposentadoria ocorrida em cargo sob regime estatutário.

Cumpre ressaltar que o instituidor da pensão, Lauro Fontes da Silva, encontrava-se aposentado por invalidez, na data do óbito, em 4/3/1979, no cargo de Delegado de Polícia no Estado do Acre, e o respectivo ato de aposentadoria nunca fora apreciado pelo TCU.

Tal formulário de aposentadoria faz parte do TC 225.394/1985-5, apensado ao presente processo, cujo julgamento foi prejudicado pela dificuldade de se encontrar os documentos comprobatórios da inatividade regular do ex-servidor. Após diversas diligências para suprir a falta dos dados, a dúvida da regularidade na aposentadoria pairou sobre a necessidade de se comprovar se o cargo ocupado era em comissão ou de natureza efetiva no ex-Território do Acre. Se efetivo, tanto proventos de aposentadoria quanto de pensão decorrente seriam assumidos pela União.

A Sefip, à peça 6, p. 50-51, concluiu pela natureza efetiva do cargo do instituidor da pensão e, por isso, pela legalidade da sua aposentadoria, propondo, entretanto, perda de objeto em decorrência do falecimento do senhor Lauro Fontes da Silva.

Em relação à pensão civil consequente da morte do ex-servidor, habilitou-se inicialmente a viúva, que veio a falecer cerca de três anos e meio depois, em 29/8/1982. Somente após a morte da mãe, Maria Zuléa Fontes da Silva habilitou-se à pensão, em 17/3/1983, com 39 anos, na condição de filha maior solteira, passando a receber sua cota-metade mais a cota-metade que era da mãe.

A unidade técnica conclui que Maria Zuléa Fontes da Silva atendia aos critérios impostos pela Lei nº 3.373/1958, c/c a Lei nº 6.782/1980, quando da habilitação ao benefício, pois era solteira e trabalhava sob um contrato de natureza celetista com a Secretaria de Educação do Acre (emprego público), não sendo detentora de cargo público permanente.

Todavia, com advento da Lei nº 8.112/1990 e os enquadramentos resultantes do Regime Jurídico Único (RJU), a Sefip observa que a pensionista passou à condição de servidora pública no âmbito estadual, não podendo a partir desse momento acumular os proventos de pensão com os de aposentadoria.

Dessa forma, como a mudança do regime celetista estadual em que se encontrava para o estatutário independeu da sua vontade, a unidade técnica entendeu que ela poderia ter a oportunidade de optar entre o benefício a cargo da União e aquele pago pelo Estado do Acre.

Em defesa (peça 20), sua advogada argumentou que a habilitação à pensão foi regular, pois Maria Zuléa Fontes da Silva era solteira e celetista à época, e que o enquadramento ao RJU se deu após passados mais de cinco anos desde a concessão do benefício, o que tornava impossível a revisão do ato de pensão, com base no art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

Assim, requereu a manutenção da pensão com o recebimento de aposentadoria, mas finalizou com a solicitação do direito de escolher a situação mais vantajosa caso esta Corte de Contas considere ilegal a acumulação dos dois benefícios, mesmo nas circunstâncias em que ocorreu.

Para a Sefip, existe a irregularidade atual na acumulação, mas a unidade técnica ponderou que Maria Zuléa Fontes da Silva podia optar pela pensão ou pela aposentadoria, visto não ter sido a responsável pelo enquadramento de cargo que tornara ilegal o recebimento concomitante desses benefícios.

Com as devidas vênias, ao considerar o Acórdão nº 892/2012-TCU-Plenário, discorda-se da proposta alvitrada pela unidade técnica em relação às conclusões da análise do ato de pensão.

Com efeito, a filha solteira maior de 21 anos, para fazer jus à pensão da Lei nº 3.373/1958, c/c a Lei nº 6.782/1980, deverá comprovar a dependência econômica em relação ao instituidor tanto para a concessão da pensão quanto para a sua manutenção, ou seja, a falta de demonstração dessa dependência quando da habilitação ou sua eventual perda por parte da pensionista significará o indeferimento ou a extinção do direito à percepção do benefício em referência.

A interessada Maria Zuléa Fontes da Silva tinha rendimentos como professora (celetista) do Governo do Estado do Acre e veio a reclamar pela pensão somente quatro anos após o falecimento do seu pai. Inferir-se-ia, a princípio, que ela não dependia economicamente do seu pai na época em que ele faleceu, ou logo depois, o que culminaria na ilegalidade da concessão.

A despeito disso, uma vez constatado vínculo sob o Regime do Plano de Seguridade do Servidor Público, não há que se falar em faculdade à beneficiária pela opção da situação mais vantajosa, consoante dispunha a Súmula TCU nº 168 (revogada pelo Acórdão nº 1.879/2014-TCU-Plenário), posto que, por inexistir amparo legal para isso, a extinção do benefício deve ser irreversível.

Ademais, destaca-se que o Acórdão nº 1.879/2014-TCU-Plenário também aprovou nova Súmula de Jurisprudência, consubstanciada no Enunciado nº 285/2014, o qual dispõe que 'a pensão da Lei nº 3.373/1958 somente é devida à filha solteira maior de 21 anos enquanto existir dependência econômica em relação ao instituidor da pensão, falecido antes do advento da Lei nº 8.112/1990', o que não é o caso da interessada em análise, que recebe R$ 4.692,08 de proventos de aposentadoria como professora no Estado do Acre, conforme se verifica na peça 28.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público propõe que o ato de pensão civil em análise seja considerado ilegal, devendo o órgão de origem tomar as devidas providências para a cessação dos pagamentos indevidos. Quanto ao ato de aposentadoria, concorda-se com a unidade técnica quanto à perda de objeto quando do falecimento do ex-servidor."

É o Relatório.

VOTO

Concordo com o Ministério Público junto ao TCU em considerar prejudicada a apreciação do ato de aposentadoria por invalidez de Lauro Fontes da Silva, ex-servidor dos quadros de pessoal do ex-Território Federal do Acre, nos termos dos artigos 260, § 5º, do Regimento Interno desta Corte, e 7º, inciso I, da Resolução TCU nº 206/2007, com a redação dada pela Resolução TCU nº 237/2010, em razão do exaurimento dos seus efeitos financeiros, motivada pelo falecimento do servidor e a posterior extinção do direito à percepção de pensão pela filha ocupante de cargo público.

2. A pensão civil em favor da filha maior solteira Maria Zuléa Fontes da Silva, instituída por Lauro Fontes da Silva, falecido em 4/3/1979, recebeu pareceres unânimes pela ilegalidade do ato, em decorrência de a beneficiária, professora celetista da Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Acre desde 1973, ter sido alcançada pelo Regime Jurídico Único, momento a partir do qual passou à condição de ocupante de cargo público permanente do Estado do Acre.

3. A interessada defende a manutenção da pensão civil, por entender que o seu enquadramento no Regime Jurídico Único ocorreu mais de cinco anos após a concessão inquinada, fato que impediria a revisão do ato, por força do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Solicita, ainda, caso seja considerada ilegal a atual acumulação, a possibilidade de ela vir a optar pela pensão ou aposentadoria.

4. A Sefip considera viável a opção suscitada, tendo em vista que a pensionista não foi responsável pelo seu enquadramento em cargo público, fato que inviabilizou a percepção simultânea dos benefícios. A seu turno, o **parquet** especializado discorda desse posicionamento, alertando que a extinção da pensão deve ser irreversível, não havendo amparo legal para tal opção, então prevista na Súmula nº 168, revogada pelo Acórdão nº 1.879/2014-TCU-Plenário.

5. Sobre a suposta decadência do direito de esta Corte de Contas apreciar a legalidade de atos sujeitos a registro, importa anotar que a citada Lei nº 9.784/1999 estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, devendo ser aplicada apenas subsidiariamente aos processos de competência deste Tribunal, definida no art. 71 da CF/1988, sempre que não houver disposição específica sobre a matéria na Constituição Federal e na Lei nº 8.443/1992.

6. Nesse sentido, tem decidido o Tribunal de Contas da União (Decisões nºs. 1.020/2000, 590/2001 e 846/2001, do Plenário, e Acórdãos nºs. 599/2001 e 519/2002, da 1ª Câmara). Por esclarecedor, rememore-se trecho do voto condutor do Acórdão nº 599/2001-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Guilherme Palmeira:

"*O art. 54 da Lei nº 9.784/1999, que trata especificamente do prazo decadencial para que a Administração possa anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, não se aplica aos processos da competência desta Corte. O Tribunal já se pronunciou, em matéria semelhante, ao apreciar o TC 010.593/1999-3 (Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, Ata nº 47), quando decidiu 'responder à interessada que a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não tem aplicação obrigatória sobre os processos da competência deste Tribunal de Contas, definida pelo artigo 71 da Constituição Federal, de maneira que, em consequência, não cabe arguir acerca da inobservância do artigo 54 da*

mencionada lei em apreciações de atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (artigo 71, inciso III, da CF)'."

7. Decisões recentes mostram que o entendimento do Supremo Tribunal Federal consolidou-se contrariamente às pretensões da pensionista. No dia 11/6/2014, houve a publicação do julgamento, pela Segunda Turma, do MS nº 28.668 AgR, relator Ministro Ricardo Lewandowski, cuja ementa está assim redigida:

"*AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APRECIAÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA SE PASSADOS MAIS DE CINCO ANOS DAQUELE ATO. TERMO INICIAL. DATA EM QUE O PROCESSO ADMINISTRATIVO É RECEBIDO NA CORTE DE CONTAS. CONTAGEM RECÍPROCA DO TEMPO DE SERVIÇO RURAL PARA FINS DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO. RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES. AGRAVO IMPROVIDO.*"

8. Também no dia 9/9/2014 ocorreu a publicação do julgamento, pela Segunda Turma, do MS nº 29.111 AgR, relator Ministro Celso de Mello, assim ementado:

"*MANDADO DE SEGURANÇA. APRECIAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADE RURAL, PARA FINS DE APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DAS RESPECTIVAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. PRAZO DECADENCIAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999 E NO ART. 2º DO DECRETO Nº 20.910/1932. LAPSO TEMPORAL DE 5 (CINCO) ANOS QUE SOMENTE SE INICIA A PARTIR DO INGRESSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NO TCU. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.*"

9. Não incide, portanto, a alegada decadência administrativa, prevista na Lei nº 9.784/1999, nos processos por meio dos quais o TCU exerce sua competência constitucional de apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão, que, por sua natureza complexa, somente se aperfeiçoam após seu registro pelo Tribunal, conforme entendimento firmado pela Decisão nº 1.020/2000-TCU-Plenário, com a ratificação do STF, em diversos julgados (MS nºs. 24.859/DF, 24.958/DF, 25.090/DF, 25.192/DF, 25.256/PB e 25.440/DF).

10. A propósito, quanto a essa questão, importa rememorar que os efeitos do longo transcurso de tempo entre a publicação de ato sujeito ao registro e a sua efetiva apreciação pela Corte de Contas foram debatidos pelo Plenário desta Corte, na Sessão de 1º/12/2010, TC-015.927/2010-5. Na ocasião, o Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues asseverou que:

"*2. Nos termos da jurisprudência do E. STF, o transcurso de longo lapso temporal entre a edição do ato e sua apreciação por parte deste Tribunal não converte atos ilegais em legais, mas gera tão somente a necessidade de instauração do contraditório e da ampla defesa para a validade do processo.*"

11. De fato, é este o entendimento prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, conforme o MS nº 24.664/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe nº 23/2011, publicado em 4/2/2011, e, na mesma linha, o MS nº 25.116/DF, Relator Ministro Ayres Brito, DJe nº 27/2011, publicado em 10/2/2011.

12. Cumpre acentuar que esta Corte de Contas proferiu o Acórdão nº 3.245/2010-TCU-Plenário, dispondo sobre prazos a serem observados para a prévia oitiva dos interessados, **in verbis**:

"*9.8. esclarecer que, nos termos da jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, o termo inicial para contagem do prazo de cinco anos, a partir do qual deve ser instaurado o contraditório, consiste não na data da edição do ato, mas na data do seu ingresso no TCU.*"

13. No caso em exame, pelo fato de o ato concessório ter ingressado nesta Corte há mais de cinco anos, foi promovida a oitiva da beneficiária, de modo a assegurar-lhe o direito ao contraditório e à ampla defesa, garantindo assim a validade deste processo no âmbito administrativo.

14. O benefício em questão tem natureza temporária, sendo devido à filha maior de 21 anos enquanto na condição civil de solteira e não ocupante de cargo público, conforme estabelece o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/1958: "*A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.*"

15. A jurisprudência desta Corte de Contas acerca da pensão à filha maior solteira, então prevista na Lei nº 3.373/1958, é no sentido de considerar extinto, de modo irreversível, o direito ao benefício, a partir da posse da beneficiária em cargo público permanente. Cito como precedentes os Acórdãos nºs. 3.301/2008-TCU-1ª Câmara e 292/2004-TCU-2ª Câmara.

16. No âmbito do TC-028.017/2009-5, o Tribunal de Contas da União conheceu da consulta acerca dos critérios para concessão e manutenção de pensões da espécie, formulada pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ocasião em que prolatou o Acórdão nº 892/2012-TCU-Plenário, com as seguintes orientações, que considero aplicáveis ao caso concreto:

"*9.1.1. Questão nº 1: a filha solteira maior de 21 anos, para fazer jus à pensão da Lei nº 3.373/1958, c/c a Lei nº 6.782/1980, deverá comprovar a dependência econômica em relação ao instituidor da pensão?*

Resposta: SIM, lembrando que a dependência econômica constitui requisito cujo atendimento é indispensável tanto para a concessão da pensão quanto para a sua manutenção, ou seja, a eventual perda de tal dependência por parte da pensionista significará a extinção do direito à percepção do benefício em referência.

(...)

9.1.3. Questão nº 3: o simples fato de a filha solteira maior de 21 anos titularizar cargo público ou ser aposentada sob o Regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público enseja, imediatamente, a extinção do direito à percepção do benefício instituído com fulcro no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/1958?

Resposta: SIM, cumprindo esclarecer que se incluem ainda entre as razões para a extinção do direito à percepção de tal benefício qualquer outro fato que descaracterize a dependência econômica da beneficiária em relação ao instituidor da pensão, consoante resposta dada à questão nº 1.

9.1.4. Questão nº 4: uma vez constatada a situação da questão anterior, deverá a administração facultar à beneficiária de pensão a possibilidade de, a qualquer tempo, optar pela situação mais vantajosa, consoante disposto na Súmula nº 168, do Tribunal de Contas da União?

Resposta: NÃO, posto que inexiste amparo legal para que a administração faculte à beneficiária a opção cogitada, cabendo reiterar que, conforme a resposta dada à questão anterior, qualquer uma das situações ali aventadas, ou algum outro fato que descaracterize a dependência econômica da pensionista em relação ao instituidor da pensão, enseja a extinção irreversível do direito à percepção do sobredito benefício."

17. De acordo com os esclarecimentos constantes da questão nº 3 acima, incluem-se entre as razões para extinção do direito ao benefício, além da titularidade de cargo público, qualquer outro

fato descaracterizador da dependência econômica. Convém notar que a beneficiária somente pleiteou a pensão em 1983, quatro anos após o óbito do genitor, circunstância esta a revelar que ela não dependia exclusivamente do benefício para o seu sustento.

18. Conforme se verifica da questão nº 4, não há amparo legal para a Administração facultar à beneficiária opção pela situação mais vantajosa, como bem salientou o representante do Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer.

19. Concluo, portanto, que a pensão civil em favor de Maria Zuléa Fontes da Silva não poderá prosperar, em razão de a beneficiária ter passado a ocupar cargo público permanente, situação que põe termo ao benefício temporário, conforme estabelece o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/1958.

20. Com relação aos pagamentos indevidos, penso que a beneficiária pode ser dispensada do ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé, conforme o teor da Súmula TCU nº 106.

21. Cabe determinar ao órgão de origem que dê ciência à interessada acerca da presente deliberação, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2015.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 4898/2015 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC 225.022/1985-0 (Apenso: TC 225.394/1985-5 – Aposentadoria de Lauro Fontes da Silva).
2. Grupo II – Classe V – Aposentadoria e Pensão Civil.
3. Interessados: Maria Zuléa Fontes da Silva (CPF 025.965.202-49 – pensionista) e Lauro Fontes da Silva (servidor).
4. Unidade: Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Acre.
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Sefip.
8. Advogada constituída nos autos: Vania Maria de Melo Brito (OAB/AC nº 2.223).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de concessão de pensão civil, bem como da aposentadoria do respectivo instituidor, servidor do ex-Território Federal do Acre.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, incisos III e IX, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/1992, arts. 260, § 5º, e 262 do Regimento Interno, e Súmula TCU nº 106, em:

9.1. considerar prejudicada, por perda de objeto, a apreciação, para fins de registro, do ato de aposentadoria de Lauro Fontes da Silva, em decorrência da cessação dos seus efeitos financeiros;

9.2. considerar ilegal a concessão de pensão civil a Maria Zuléa Fontes da Silva, recusando o registro;

9.3. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé pela beneficiária;

9.4. determinar à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Acre que adote medidas para:

9.4.1. dar ciência, no prazo de 15 (quinze) dias, do inteiro teor desta deliberação à pensionista, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos perante o TCU não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos;

9.4.2. fazer cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, os pagamentos decorrentes do ato considerado ilegal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.4.3. encaminhar ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão, documento apto a comprovar que a interessada teve conhecimento do acórdão;

9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que adote medidas para monitorar o cumprimento da determinação relativa à cessação dos pagamentos decorrentes da concessão considerada ilegal, representando ao Tribunal em caso de não atendimento.

10. Ata n° 30/2015 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 1/9/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-4898-30/15-1.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral