

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara.

TC 004.056/2013-2

Natureza: Pedido de Reexame em Pensão Civil.

Órgão: Departamento de Polícia Federal.

Interessada: Maria Claudia da Silva Santos (428.652.202-49).

Representação legal: Rangemem Costa da Silva (OAB/PA nº 8.795).

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. ATO DE ALTERAÇÃO ILEGAL. CONCESSÃO CONCOMITANTE PARA VIÚVA E COMPANHEIRA DO INSTITUIDOR SEM QUE A UNIÃO ESTÁVEL TENHA SIDO JUDICIALMENTE RECONHECIDA. PEDIDO DE REEXAME. RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO DA UNIÃO ESTÁVEL MEDIANTE PROVAS ROBUSTAS DE SUA EXISTÊNCIA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de pensão civil instituída por ex-servidor vinculado ao Departamento de Polícia Federal.

2. Nesta oportunidade, examina-se Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão nº 4.197/2014-TCU-2ª Câmara, analisado pela Secretaria de Recursos – Serur na instrução constante da peça 57, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 60), nos termos que passo a transcrever:

“1.Trata-se de Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão 4197/2014 prolatado na Sessão Ordinária da 2ª Câmara realizada em 12/8/2014 (peça 12), que julgou ilegal ato de alteração de concessão de pensão civil instituída por Francisco das Chagas Alves Flexa em favor de Maria Cláudia da Silva Santos.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. considerar ilegal, para fins de registro, o ato de alteração da pensão civil instituída pelo ex-servidor Francisco das Chagas Alves Flexa em favor da beneficiária Maria Cláudia da Silva Santos, em razão do pagamento concomitante de pensão civil à viúva e à companheira, em desacordo com o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 1.348/2010 – Plenário;

9.2. dispensar, presumida a boa-fé da interessada, o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, consoante o disposto no Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.3. determinar ao Departamento de Polícia Federal que:

9.3.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, abstenha-se de realizar pagamentos decorrentes do ato de pensão considerado ilegal, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, nos termos do art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU;

9.3.2. com relação à beneficiária Maria Cláudia da Silva Santos, habilitada na condição de companheira do instituidor, proceda à sua exclusão do rol de beneficiários, revertendo, por conseguinte, a respectiva cota-parte em favor da beneficiária Iracema Silva Flexa, habilitada na condição de viúva do ex-servidor;

9.3.3. *comunique à interessada do ato de pensão apreciado pela ilegalidade acerca do teor deste acórdão, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não a eximirá da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso os recursos não sejam providos; e*

9.3.4. *encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP o comprovante de que as interessadas tomaram ciência do inteiro teor desta deliberação. (destacamos e sublinhamos)*

HISTÓRICO PROCESSUAL

2. *A ilegalidade do ato de pensão civil se deu em decorrência do fato de que não há decisão judicial que reconheça que houve união estável entre a Sra. Maria Cláudia da Silva Santos e o falecido servidor Francisco das Chagas Alves Flexa.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Em exame preliminar de admissibilidade esta Secretaria propôs o conhecimento do recurso (peça 21), o que foi ratificado pelo Ministro Augusto Nardes, nos termos do despacho acostado à peça 23, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 4197/2014 – TCU – 2ª Câmara.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir se:*

a) *houve ofensa ao devido processo legal e seus consectários os princípios do contraditório e ampla defesa em razão de não ter sido oportunizado a Sra. Maria Cláudia da Silva Santos a manifestar-se nos autos antes da prolação do Acórdão recorrido;*

b) *é permitido o pagamento concomitante de pensão civil para viúva e companheira, sem que a união estável desta com o ex-servidor/instituidor tenha sido reconhecida judicialmente.*

5. *Do exercício do contraditório e ampla defesa em processos de ato de pessoal sujeito a registro*

5.1. *Sustenta que houve ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa, pois passaram mais de 5 anos entre a percepção da pensão (17/6/2009) e a apreciação do ato pelo Tribunal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 25.403, aduzindo, ainda, que:*

5.2. *‘o controle externo de legalidade realizado por esta Corte de Contas é caracterizado pela atividade de auditoria entre esse e a Administração Pública e se sujeita aos princípios constitucionais da boa-fé e da confiança como projeções do postulado da segurança jurídica que se afirma a favor do administrado quando não atendida a duração razoável do processo, fazendo incidir sobre tal atividade à indispensabilidade da observância da garantia do **due process of law**’;*

Análise:

6. *Não assiste razão à recorrente, tendo em vista que a apreciação, pelo Tribunal, dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, prescinde, em regra, de prévio contraditório. Somente quando o ato foi disponibilizado para o Tribunal há mais de 5 anos e desde que haja indícios da ilegalidade do ato, deve o Tribunal oportunizar ao interessado que se manifeste nos autos antes da apreciação, conforme entendimento fixado no Acórdão 587/2011 – Plenário.*

6.1. ***In casu**, o ato foi disponibilizado para o Tribunal em 26/11/2009 (pág. 1 da peça7) e a apreciação se deu, portanto, antes de cinco anos, pois o julgamento ocorreu no dia 12/8/2014, embora o ato tenha vigido desde 16/4/2009. O procedimento adotado pelo Tribunal decorre do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos MSs 25.116 e 26.053, e MS 31.342 AgR. A ementa do MS 26.053 está redigida da seguinte forma:*

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. APRECIÇÃO DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA, REFORMA E PENSÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA APENAS SE

PASSADOS MAIS DE CINCO ANOS. TERMO INICIAL. DATA EM QUE O PROCESSO ADMINISTRATIVO É RECEBIDO NA CORTE DE CONTAS. EMBARGOS ACOLHIDOS. I - O termo inicial do prazo para apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão conta-se a partir da data em que o processo administrativo é recebido na Corte de Contas. II – Embargos acolhidos.

(MS 26053 ED-segundos, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-096 DIVULG 20-05-2011 PUBLIC 23-05-2011 EMENT VOL-02527-01 PP-00010 - destacamos)

6.2. *Assim, não há que falar em lesão aos princípios do contraditório e ampla defesa, corolários do devido processo legal. Ademais, não se pode perder de vista que a recorrente pode interpor o recurso que ora se examina, apresentando os argumentos e documentos que entendeu necessários, a fim de modificar o juízo realizado pelo Tribunal em relação ao seu ato de pensão civil.*

6.3. *Cabe ponderar, ainda, que os atos sujeitos a registro pelo Tribunal são, por definição, precários e inacabados, haja vista que somente se aperfeiçoam e se completam após a manifestação da Corte de Contas a quem cabe dizer de sua legalidade ou não. Aliás, outro não é o entendimento esposado pela Corte Constitucional ao decidir no âmbito do RE-195.861/ES:*

APOSENTADORIA - ATO ADMINISTRATIVO DO CONSELHO DA MAGISTRATURA - NATUREZA - COISA JULGADA ADMINISTRATIVA - INEXISTÊNCIA. O ato de aposentadoria exsurge complexo, somente se aperfeiçoando com o registro perante a Corte de Contas. Insubsistência da decisão judicial na qual assentada, como óbice ao exame da legalidade, a coisa julgada administrativa. (destacamos)

6.4. *Assim, em razão da competência estabelecida ao Tribunal desde a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição Federal (inciso III do art. 71), os atos de registro de pessoal, conforme decidido pelo STF nos autos do MS 24781, somente passam a estar plenamente formado (perfeito), válido (aferição da legalidade com reflexo de definitividade perante a Administração, que não mais pode anulá-lo unilateralmente) e eficaz (plenamente oponível a terceiros, deixando de apresentar executoriedade provisória) quando recebe o registro pela Corte de Contas. Em sendo a aposentadoria ou pensão ato complexo há necessidade da manifestação de dois órgãos para sua formação. Um da Administração, que no caso é o DPF, e outro do Tribunal, na função de controle externo. Ou seja, somente interessa ao próprio Poder Público a formação do ato, caracterizando uma relação processual estritamente endo-administrativa entre o Tribunal e o órgão fiscalizado. Assim, o ato de aposentadoria ou pensão é provisório, enquanto não for apreciado e registrado pelo Tribunal, não havendo limite temporal para sua apreciação.*

7. *Pagamento de pensão civil para companheira em concomitância com a viúva do ex-servidor.*

7.1. *Defende a regularidade do pagamento da pensão civil para a companheira com base nos seguintes argumentos:*

7.2. *não há vedação ao rateio de pensão vitalícia, sendo que ‘consta dos assentos funcionais do servidor falecido a indicação da impetrante [Maria Cláudia da Silva Santos] como sua beneficiária’;*

7.3. *‘a convivência entre o casal era pública, notória, duradoura, sob o mesmo teto, nos moldes preconizados pela Constituição Federal e o Código Civil de 2002’, sendo que a relação perdurou ‘por mais de 12 anos, não advindo filhos’;*

7.4. *não é próprio ao Tribunal, na apreciação de legalidade de pensão, ‘dispor sobre o estado da pessoa, por ser competência própria do Judiciário’;*

7.5. *não é necessária a comprovação judicial da existência de união estável, bastando que haja a designação da companheira ou a comprovação da união, nos termos do art. 217, I, C, da Lei 8.112/90.*

Análise:

8. Embora o Tribunal tenha se baseado no entendimento do Acórdão 1.348/2010-TCU-Plenário para considerar ilegal o ato de alteração de pensão civil da recorrente, entende-se que é possível fazer uma nova avaliação do caso concreto, porquanto não se verifica óbice ao reconhecimento da união estável, ainda que sem o provimento judicial, desde que configurado o relacionamento duradouro, público e contínuo, nos termos expressos no art. 1º da Lei 9.278/2006, que regula o §3º do art. 226 da Constituição Federal.

8.1. A exegese firmada no Acórdão 1.348/2010-TCU-Plenário é de que a ausência de decisão judicial, reconhecendo a união estável da companheira e a separação de fato da ex-esposa, faz prevalecer a presunção de existência de sociedade conjugal, mas o Tribunal não pode deixar de considerar o princípio da verdade material, que busca, em essência, imprimir às decisões o ideal de justiça.

8.2. No caso em discussão, mostra-se inequívoco o relacionamento duradouro, público e contínuo da Sra. Maria Cláudia da Silva Santos com o instituidor da pensão, consoante se extrai dos documentos (peças 28 a 56) a que o Parecer nº 915/2009-DELP/CRH/DPF faz menção (págs. 11 a 13 da peça 20) e que foram recentemente encaminhados pelo DPF ao Tribunal, quais sejam:

- Cópia da certidão de óbito do servidor (fls. 17);
- Documentos pessoais da interessada (fls. 15/16);
- Escritura firmada pelos irmãos do ex-servidor atestando a veracidade da União Estável (fls. 20);
- Declarações de amigos e vizinhos que atestam a União Estável (fls. 22/33);
- Fotos do casal em festas sociais (fls. 35/56 e 58/61);
- Comprovantes de mesmo domicílio de épocas diversas (fls. 77/79);
- Comprovante de mesmo domicílio atualizado à época do óbito (fls. 100 e 101).

8.3. Nesse sentir, observa-se que não pode ser desconsiderado por este Tribunal a declaração dos Sres José Elias Alves Flexa e Dilza Maria Alves Flexa, irmãos do instituidor, de que a Sra. Maria Cláudia da Silva convivia maritalmente com o ex-servidor do DPF há mais de 10 anos (pág. 4 da peça 28). Não bastasse a aludida declaração, sobrevém aos autos, ainda, comprovantes de residência, bem como outros documentos, inclusive diversas fotografias que não deixam dúvida acerca da união estável. Ademais, não há notícia de que a Sra. Iracema Silva Flexa tenha impugnado, na via administrativa ou judicial, a concessão de cota-parte da pensão para a recorrente, presumindo, portanto, que estava separada de fato do instituidor e concorda com a partilha da pensão civil.

8.4. Anota-se, por oportuno, que a linha de entendimento ora defendida, qual seja, a admissão de união estável ainda que sem amparo em decisão judicial, mostra-se em consonância com os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: REsp's 783697/GO, 544803/RJ e 778384/GO. Ainda, com essa mesma orientação, destacam-se os Acórdãos 4.861/2010, 2.528/2012, 4.097/2012 e 4.802/2013, todos da 2ª Câmara desta egrégia Corte de Contas.

CONCLUSÃO:

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o não chamamento aos autos do interessado antes da prolação da deliberação, quando o ato sujeito a registro foi disponibilizado ao Tribunal há menos de 5 anos, não ofende ao devido processo legal e seus corolários do contraditório e ampla defesa;

b) é possível a concessão concomitante de pensão civil para viúva de ex-servidor e para a companheira caso haja prova robusta da existência da união estável, não havendo óbice nessas circunstâncias que o reconhecimento seja realizado somente na esfera administrativa.

9.1. Com base na última conclusão, propõe-se dar provimento ao recurso, a fim de considerar legal o ato de alteração da pensão civil instituída pelo ex-servidor Francisco das

Chagas Alves Flexa em favor da beneficiária Maria Cláudia da Silva Santos, na proporção concedida pelo Departamento de Polícia Federal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com base no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/92:

a) conhecer do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de:

a.1) tornar sem efeito o Acórdão 4197/2014 – TCU – 2ª Câmara;

a.2) considerar legal o ato de alteração de pensão civil instituída pelo ex-servidor Francisco das Chagas Alves Flexa em favor de Maria Cláudia da Silva Santos, concedendo-lhe registro;

b) comunicar à Unidade Jurisdicionada, à recorrente e à interessada a decisão que vier a ser proferida nestes autos.”

É o relatório.

VOTO

Em análise Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão nº 4.197/2014-TCU-2ª Câmara, que considerou ilegal o ato de alteração de pensão civil instituída por Francisco Chagas Alves Flexa, que incluía como favorecida sua companheira Maria Cláudia da Silva Santos.

2. No mérito, antecipo-me em registrar concordância com a instrução da Serur, referendada pelo Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo integralmente às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

3. A interessada alega ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa diante do transcurso de mais de cinco anos entre a percepção da pensão (17/6/2009) e a apreciação do ato pelo TCU.

4. Sob esse aspecto, não assiste razão à interessada, vez que, nos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, regra geral, não se faz necessário contraditório, a não ser quando o ato foi disponibilizado à Corte de Contas há mais de cinco anos e desde que haja indícios de irregularidade no mesmo, quando o Tribunal deve oportunizar ao interessado o contraditório e ampla defesa antes da apreciação de seu ato (Acórdão nº 587/2011-TCU-Plenário). Como o ato em análise foi disponibilizado ao TCU em 29/11/2009 e julgado no dia 12/08/2014, não houve ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa.

5. Quanto à regularidade do pagamento da pensão instituída pelo ex-servidor em favor da ex-companheira em concomitância ao pagamento à ex-esposa, endosso a proposta unânime da Serur e do MP/TCU no sentido de que não se verifica óbice ao reconhecimento da união estável, ainda que sem o provimento judicial, desde que configurado o relacionamento duradouro, público e contínuo, nos termos expressos no art. 1º da Lei nº 9.278/2006, que regula o §3º do art. 226 da Constituição Federal, fazendo prevalecer o princípio da verdade material.

6. No presente caso, não restam dúvidas quanto à existência do relacionamento duradouro, público e contínuo entre a interessada e o instituidor, como demonstram os documentos juntados ao processo nas peças 28 a 56, entre os quais estão escritura firmada pelos irmãos do ex-servidor atestando a veracidade da união estável, declaração de amigos e vizinhos atestando o mesmo, diversas fotos do casal em festas sociais, comprovantes de mesmo domicílio em épocas diversas e comprovante de mesmo domicílio à época do óbito.

7. Por todo o exposto, entendo que as razões apresentadas pela recorrente devem ser acolhidas, posto que suficientes para alterar a deliberação recorrida para considerar legal o ato de alteração de pensão civil que incluía como favorecida a companheira do instituidor.

Nessas circunstâncias, na mesma linha das propostas constantes dos autos, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de setembro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 6657/2015 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 004.056/2013-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Pensão Civil)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessada: Maria Cláudia da Silva Santos (428.652.202-49)
 - 3.2. Recorrente: Maria Cláudia da Silva Santos (428.652.202-49).
4. Órgão/Entidade: Departamento de Polícia Federal.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal : Rangement Costa da Silva (8.795/PA-OAB), representando Maria Cláudia da Silva Santos.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos originários de pensão civil em que se aprecia pedido de reexame interposto contra o Acórdão nº 4.197/2014-TCU-2ª Câmara, pelo qual a recorrente teve o ato de seu interesse considerado ilegal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. com fulcro nos arts. 48 da Lei nº 8.443/1992 e 286 do Regimento Interno, conhecer do pedido de reexame para, no mérito dar-lhe provimento;
 - 9.2. tornar insubsistente o Acórdão nº 4.197/2014-TCU-2ª Câmara;
 - 9.3. considerar legal o ato de alteração de pensão civil instituído pelo ex-servidor Francisco das Chagas Alves Flexa em favor de Maria Cláudia da Silva Santos, concedendo-lhe registro;
 - 9.4. dar ciência desta deliberação, bem como do voto e do relatório que a fundamentam, ao Departamento de Polícia Federal, à recorrente e interessada.
10. Ata nº 31/2015 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 8/9/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-6657-31/15-2.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes (Relator) e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Subprocuradora-Geral