GRUPO I – CLASSE VI – PLENÁRIO
TC 043.302/2012-2.
Natureza: Pensão Civil.
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP.
Interessada: Luzia Archangelo (CPF 514.804.418-72).
Advogado constituído nos autos: Magda Levorin, OAB/SP nº 111.811.

SUMÁRIO: PESSOAL. PENSÃO CIVIL. BENEFÍCIO INSTITUÍDO EM FAVOR DE PESSOA DESIGNADA MAIOR DE 60 ANOS. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO TCU A PARTIR DO ACÓRDÃO 2.515/2011 E RATIFICADO PELO ACÓRDÃO 2.875/2012. CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS. LONGO DECURSO DE PRAZO. RESPEITO À BOA-FÉ E À PROTEÇÃO À CONFIANÇA. PRECEDENTES DO STF. LEGALIDADE. REGISTRO. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução de mérito lançada pelo auditor federal da Sefip, à Peça nº 15, com a anuência do titular da unidade técnica (Peça nº 16), nos seguintes termos:

"*INTRODUÇÃO*

1. Em exame ato de concessão de Pensão Civil instituída no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP. O referido ato de concessão foi encaminhado a este Tribunal para apreciação, na sistemática definida na IN nº 55/2007.

HISTÓRICO

2. Cuida-se da concessão da pensão civil instituída pelo ex-servidor Sebastião Antônio de Archangelo (CPF: 067.273.448-68) em favor da beneficiária Luzia Archangelo (CPF: 514.804.418-72), habilitada na condição de pessoa designada, maior de 60 anos, que vivia sob a dependência econômica do servidor, consoante a regra contida no art. 217, I, 'e', da Lei 8.112/90. O óbito do ex-servidor ocorreu em 24/11/2001, e o ato de concessão ora examinado deu entrada no TCU em 11/10/2002, com proposta do Controle Interno pela legalidade da concessão.

EXAME TÉCNICO.

3. No âmbito do TCU, a concessão de pensão civil em favor de pessoa designada tem como verdadeiro divisor de águas o Acórdão TCU nº 2.515/2011-Plenário, o qual inaugurou o entendimento de que tal benefício não mais seria devido, em razão de que o art. 5º da Lei nº 9.717/98 vedou aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos a concessão de benefícios distintos dos previstos no RGPS. Eis o que estabeleceu o item 9.4 daquele ***decisum****:*

'9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que informe aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal da União, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que o art. 5º da Lei 9.717/1998, publicada no DOU de 28/11/1998, derrogou do regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União as categorias de pensão civil estatutária destinadas a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e não inválido, a menor sob guarda e a pessoa designada, previstas nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd', respectivamente, todos do inciso II do art. 217 da Lei 8.112/1990'.

4. Posteriormente foi prolatado o Acórdão TCU nº 7484/2012 – Primeira Câmara, em que restou consignado que 'O art. 5º da Lei 9.717/98 derrogou, do regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União, as categorias de pensão civil estatutária, destinadas a pessoa designada maior de 60 anos ou inválida, a filho emancipado e não inválido, a irmão emancipado e

não inválido, a menor sob guarda e à pessoa designada até os 21 anos ou inválida, previstas respectivamente na alínea 'e' do inciso I do art. 217 e nas alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do art. 217, II, todas da Lei 8.112/90.'

5. A Lei 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, elenca em seu art. 16 quais são os beneficiários do RGPS, na condição de dependentes do segurado. Para melhor entendimento, transcrevemos a seguir o referido artigo, em sua redação vigente à época da concessão em estudo, ou seja, em 12/04/2002:

'Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995);

IV - (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995).'

6. O inciso IV do art. 16 da Lei 8.213/91, revogado pela Lei 9.032/95, era justamente o dispositivo que incluía no rol de beneficiários a pessoa designada maior de 60 anos, conforme se vê na redação original do dispositivo, a seguir transcrita:

'IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida. (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995)'

7. Em resumo, a nova redação do art. 16 da Lei 8.213/1991, dada pela Lei 9.032/1995, difere da versão originária daquele diploma legal em relação aos seguintes pontos:

a) art. 16, inciso I - foi excluído do rol de beneficiários o filho emancipado, caso não seja inválido;

b) art. 16, inciso III - foi excluído do rol de beneficiários o irmão emancipado, caso não seja inválido;

c) art. 16, inciso IV - foi excluída do rol de beneficiários a pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos ou inválida.

d) art. 16, § 2º - deixou de constar do rol de beneficiários o menor sob guarda, anteriormente equiparado a filho, remanescendo nessa condição equiparada apenas o enteado e o menor sob tutela.

8. Feitas essas considerações, passaremos à análise do caso concreto objeto deste processo. O ato de pensão em exame deu entrada no TCU em prazo superior a 05 (cindo) anos, sendo aplicável, portanto, o procedimento de contraditório e ampla defesa determinado pelo Acórdão TCU nº 587/2011-Plenário. Nos próximos parágrafos discorreremos acerca da manifestação da interessada (peça 6) em resposta à comunicação de oitiva expedida por esta Secretaria (peças 1 e 2).

RESPOSTA À OITIVA

9. A interessada manifestou-se nos autos por intermédio de procurador constituído. Do exame dos argumentos apresentados em defesa da manutenção do benefício pensional, destacam-se, basicamente, dois aspectos: a) comprovação da dependência econômica da beneficiária em relação ao ex-servidor; e b) alegação de ofensa a direito adquirido e a ato jurídico perfeito já consumado e incorporado ao patrimônio da pensionista 'há muito tempo'.

ANÁLISE DOS ARGUMENTOS

Dependência econômica

10. Foram carreados aos autos documentos comprobatórios da dependência econômica da interessada em relação ao instituidor, inclusive com a juntada do requerimento firmado pelo ex-servidor, constante de seus assentamentos funcionais, em que designa a interessada, Sra. Luzia Archangelo, irmã do ex-servidor, como beneficiária para fins da pensão prevista na Lei 8.112/90. Entretanto, por força da dicção do art. 5º da Lei 9.717/98, a demonstração da existência de dependência econômica tornou-se, em princípio, irrelevante para fins de habilitação de pessoa designada, conforme demonstrado nos parágrafos precedentes.

11. Não obstante esse posicionamento, entendemos que, considerando aspectos como a idade avançada da interessada, hoje uma octogenária, e o grande lapso temporal havido entre a concessão e a apreciação do respectivo ato pelo TCU (mais de 12 anos), há que se ter redobrada cautela no exame do caso concreto, pelo que, entendemos que a comprovação da dependência econômica se reveste de especial importância.

Proteção ao direito adquirido

12. Com relação ao argumento de que a suspensão do benefício, concedido já há muito tempo, atentaria contra os postulados do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica, entendemos que, não obstante o que restou assentado no Acórdão TCU nº 7.484/2012 – Primeira Câmara, tais argumentos devem prosperar, dada a especificidade do caso.

13. O benefício pensional foi deferido à interessada em 24/11/2001, após seguir seu curso normal no âmbito do órgão gestor, tendo recebido do Controle Interno a chancela de legalidade. No TCU, o ato de concessão ora examinado deu entrada na data de 11/10/2002, portanto, há mais de 11 anos.

14. Não se pode olvidar que o benefício em estudo foi concedido a uma senhora que hoje conta 81 anos de idade (nasceu em 31/07/1933), e que há treze anos percebe esse benefício pensional, o qual, por óbvio, já se incorporou ao seu patrimônio.

15. Ora, em nada a beneficiária contribuiu para que houvesse irregularidade na concessão do benefício. Pelo contrário, atendeu aos requisitos e exigências que lhe foram feitos à época da concessão para sua escorreita habilitação. Cabia à administração, ao deferir o benefício, atentar para o ordenamento jurídico que disciplina a matéria. Negar hoje à interessada a manutenção de sua pensão, ser-lhe-ia mais gravoso do que se lhe tivesse negado à época do óbito do instituidor, vez que, conforme já dito, incorporado está o benefício ao seu patrimônio.

16. É nesse ponto que trago à colação a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede do Mandado de Segurança nº 32.085-DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que concedeu liminarmente a segurança (Peça 9) para determinar, até o final julgamento da referida ação mandamental, a suspensão cautelar da eficácia da deliberação proferida pelo TCU, consubstanciada no acima mencionado Acórdão nº 7.484/2012 – Primeira Câmara.

17. A decisão impugnada no sobredito Mandado de Segurança, tratou de caso em tudo idêntico ao que sobre aqui nos debruçamos. O referido Acórdão nº 7.484/2012 considerou ilegal ato de concessão de pensão civil instituída em favor de pessoa designada maior de 60 anos, sob o fundamento da impossibilidade de concessão do benefício após o advento da Lei 9.717/98. Na concessão da liminar, o Ministro Celso de Mello pontuou aspectos como:

a) a decisão do TCU estaria em desacordo com decisões proferidas no âmbito daquela Suprema Corte ao tratar de casos semelhantes (MS 31.679-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 31.861-MC/DF, Rel. Min. ROSA WEBER – MS 31.969-MC/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI);

b) o grande lapso temporal entre a data da concessão e a apreciação pelo TCU, tendo ressaltado que: 'A fluência de tão longo período de tempo (quase 10 anos!!!) culmina por consolidar justas expectativas no espírito dos administrados (ou dos servidores públicos ou, ainda, dos pensionistas) e, também, por incutir, neles, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal (ou os seus pensionistas), de um lado, e o Poder Público, de outro.' (grifos no original)

c) a observância da segurança jurídica, tendo assentado que: 'A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (seja ele pensionista, ou não), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio'; (grifo no original)

d) o caráter alimentar do benefício pensional; e

e) a ponderação dos valores em conflito, aduzindo que 'o interesse da Administração Pública, de um lado, e a necessidade social de preservar a integridade do caráter alimentar que tipifica o valor dos rendimentos auferidos pela pensionista (uma Senhora octogenária, maior de 82 anos), de outro – leva-me a vislumbrar ocorrente, na espécie, uma clara situação de grave risco a que estará exposta a parte ora impetrante, privada de valores essenciais à sua própria subsistência.' (grifo no original)

18. Posteriormente, a segurança foi concedida pelo Ministro-Relator, também em decisão monocrática (Peça 10), tendo este ressaltado que os fundamentos esposados no acórdão proferido por esta Corte de Contas divergiam da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.

19. Uma vez interposto pela União agravo regimental objetivando a denegação da segurança, decidiu a Segunda Turma, por votação unânime, em negar provimento ao recurso de agravo, confirmando os termos do voto do Ministro-Relator. (Peça 12)

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, entendemos que o ato de concessão constante deste processo deve ser apreciado pela legalidade, ainda que em caráter excepcional, concedendo-lhe registro.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Submetemos os autos à consideração do Exmo. Ministro Relator, nos termos do que estabelece o art. 262 do Regimento Interno do TCU, combinado com o art.39, II, da Lei nº 8.443/92, com a proposta de que o ato de pensão constante deste processo seja apreciado pela legalidade, ainda que em caráter excepcional, concedendo-lhe registro."

2. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou a sua concordância em relação à aludida proposta da Sefip, conforme o parecer à Peça nº 17.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de concessão inicial de pensão civil instituída por servidor inativo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP, nas seguintes condições:

Peça	Instituidor	Nascimento-óbito	Situação no óbito	Vigência	Enviado ao TCU
14	Sebastião Antônio de Archangelo	6/9/1930 – 24/11/2001	Inativo	24/11/2001	11/10/2002

2. Como visto, a beneficiária, Sra. Luzia Archangelo, foi habilitada na condição de pessoa designada maior de 60 anos, por viver sob a dependência econômica do instituidor, consoante a regra contida no art. 217, alínea "e", da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
3. Em seu exame, a Sefip anotou que, a partir da prolação do Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, o Tribunal passou a se posicionar no sentido de que a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, teria derrogado a pensão à pessoa designada maior de 60 anos; passando a considerar os referidos atos ilegais, com a negativa de registro.
4. A despeito desse posicionamento do TCU, a Sefip apresentou proposta para que o ato de pensão ora em apreciação seja considerado legal, ainda que em caráter excepcional, com o fim de ser-lhe concedido o respectivo registro.
5. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU anuiu integralmente à proposta da Sefip.
6. Concordo com os pareceres técnicos acostados aos autos, incorporando-os a estas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.
7. Como se sabe, o entendimento atual sobre a matéria está balizado pelo citado Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, cujo teor foi posteriormente ratificado pelo Acórdão 2.875/2012-Plenário, no sentido de que a Lei nº 9.717, de 1998, teria derrogado a aludida pensão à pessoa designada maior de 60 anos.
8. Ocorre, todavia, que os elementos constantes dos autos clamam pela adoção de um encaminhamento diferenciado, destacando-se, nesse ponto, que a Sefip, após promover a oitiva da interessada, com base no Acórdão 587/2011-Plenário, identificou que se trata de beneficiária octogenária e que ela efetivamente depende economicamente do referido benefício.
9. Demais disso, a unidade instrutiva também identificou ter havido um lapso temporal de mais de 14 anos entre a concessão do benefício e a apreciação da legalidade por esta Corte de Contas, salientando que a interessada em nada contribuiu para que houvesse irregularidade na concessão do benefício ou para que se observasse a aludida delonga temporal.
10. Pelo contrário, vê-se que a interessada atendeu aos requisitos e às exigências que lhe foram informadas à época da concessão, para a sua escorreita habilitação, destacando-se que, na presente circunstância, em face do longo decurso de prazo e, assim, da força normativa dos fatos, se está diante de inegável situação fática já consolidada pelo transcurso do tempo, devendo, pois, ser mantida, em respeito à boa-fé e à proteção à confiança, como projeções específicas do postulado da segurança jurídica.
11. Bem se vê, pois, que há, nessa confluência de fatos, elementos bastantes para que o encaminhamento sugerido pela Sefip com o aval do MPTCU seja integralmente acolhido.
12. Não fosse o bastasse, vê-se que o entendimento original do TCU não está em perfeita sintonia com a mais recente posição do STF, destacando-se, nesse ponto, segundo as eloquentes manifestações proferidas pelo Ministro do STF Celso de Mello, por ocasião da concessão da segurança no âmbito do MS 32.085/DF, que: "*os fundamentos subjacentes ao acórdão emanado do E. Tribunal de Contas da União divergem dos critérios que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrou na matéria em exame*". (grifos do original)

13. Cumpre esclarecer que a segurança no **writ** foi concedida em favor também de uma senhora octogenária, com pedido de liminar, na condição de pessoa designada com mais de 60 anos, contra o Acórdão 7.484/2012-TCU-Primeira Câmara, que havia recusado *"o registro ao ato de pensão civil instituído em favor de Antolina Silva Bambinho*" e que, consequentemente, determinara ao Ministério das Comunicações *"a suspensão dos pagamentos decorrentes da concessão de pensão civil considerada ilegal"*.

14. Convém anotar, ainda, que, no mérito, a respeitável decisão do Supremo Tribunal Federal, cujo trânsito em julgado fluiu em 13/3/2015, deixou assente que o art. 5º da Lei nº 9717, de 27 de novembro de 1998, que serviria de substrato jurídico para a tese perfilhada pelo aludido Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, não se aplica ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais (RPPS), tendo, nesse sentido, sido lavrada a devida ementa, nos seguintes termos:

"E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL – PENSÃO VITALÍCIA INSTITUÍDA EM FAVOR DE PESSOA DESIGNADA, MAIOR DE 60 (SESSENTA) ANOS (LEI Nº 8.112/90, ART. 217, INCISO I, 'E') – POSSIBILIDADE – SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DO BENEFICIÁRIO EM RELAÇÃO AO INSTITUIDOR – INAPLICABILIDADE, AO CASO, DO DISPOSTO NO ART. 5º DA LEI Nº 9.717/98 – ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DESTA SUPREMA CORTE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (MS 32085 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 28/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015)" (grifou-se)

15. Aliás, para que reste claro que a aludida decisão do STF não cuida de caso isolado, devem ser destacadas as considerações consignadas no voto do ilustre Ministro-Relator Celso de Mello, quando aduziu que esse entendimento: "*vem sendo observado em sucessivas decisões proferidas por eminentes Juízes desta Suprema Corte (MS 31.703/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – MS 31.861-MC/DF, Rel. Min. ROSA WEBER – MS 32.195-MC/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – MS 32.713-MC/DF, ROBERTO BARROSO – MS 32.716-MC/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI.*" (grifos do original)

16. Portanto, tendo em vista as peculiares características que informam o presente ato de concessão e, sobretudo, a mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o art. 5º da Lei nº 9.717, de 1998, não incide sobre o RPPS, tenho por adequado o encaminhamento sugerido pela Sefip, no sentido de que o ato constante deste processo seja apreciado pela legalidade, concedendo-lhe o respectivo registro.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de outubro de 2016.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2602/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 043.302/2012-2.
2. Grupo I – Classe VI – Assunto: Pensão Civil.
3. Interessada: Luzia Archangelo (CPF 514.804.418-72).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: Magda Levorin, OAB/SP nº 111.811.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de concessão inicial de pensão civil instituída por servidor inativo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP em favor de pessoa designada maior de 60 anos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 17, § 1º, do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar legal o ato de concessão inicial de pensão civil em favor de Luzia Archangelo (à Peça nº 14), ordenando-lhe o registro;

9.2. dar ciência desta deliberação à interessada e ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 40/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/10/2016 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2602-40/16-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral