

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 001.293/2013-3

Natureza: I - Pedido de reexame em Pensão Civil

Órgão/Entidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde No Estado da Bahia

Interessados: Maria Evangelina Leal de Carvalho (243.351.425-87); Yolanda Leal de Carvalho (159.424.065-53)

Representação legal: Filipe de Campos Garbelotto (2.688/OAB-BA) e outros, representando Maria Evangelina Leal de Carvalho.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. PENSÃO CIVIL. FILHA MAIOR INVÁLIDA. RENDA PRÓPRIA. AUSÊNCIA DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. PARCELA IRREGULAR. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE AFASTAR OS FUNDAMENTOS DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Serur (peças 34/35), que contou com a anuência do Ministério Público (peça 37).

“Trata-se de pedido de reexame (peça 26) interposto pela Sra. Maria Evangelina Leal de Carvalho, na condição de filha maior inválida, beneficiária da pensão instituída pelo Sr. Jorge Bahia de Carvalho, ex-servidor do Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado da Bahia, contra o Acórdão 15.678/2018–TCU–1ª Câmara (peça 20).

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pensão civil deferida pelo Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado da Bahia,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. considerar ilegal o ato de concessão de interesse das sras. Maria Evangelina Leal de Carvalho e Yolanda Leal de Carvalho, recusando seu registro;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, em boa-fé, pela sra. Maria Evangelina Leal de Carvalho, consoante o Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.3. determinar ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado da Bahia que:

9.3.1. faça cessar, no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da ciência desta deliberação, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, consoante disposto nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte;

9.3.2. dê ciência do inteiro teor desta deliberação à sra. Maria Evangelina Leal de Carvalho, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos, caso não providos, não a exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação;

9.3.3. envie a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, por cópia, comprovante de que a interessada teve ciência desta deliberação;

9.4. determinar à Sefip que monitore o cumprimento das medidas indicadas acima (grifos acrescidos).

HISTÓRICO

2. A pensão civil em favor da recorrente, na condição de filha maior inválida, foi julgada ilegal em virtude de não ter sido comprovada sua dependência econômica em relação ao instituidor. Demais disso, embora se trate de questão prejudicada em face da insubsistência do direito ao benefício pensional, observou-se que o cálculo dos proventos também apresenta irregularidade, haja vista a não absorção do chamado “adiantamento pecuniário”, originalmente devido ao instituidor, pela estrutura remuneratória fixada na Lei 11.355/2006, em flagrante desrespeito às disposições da norma:

“Art. 2º Os servidores ocupantes dos cargos referidos no **caput** do art. 1º desta Lei serão enquadrados na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de acordo com as respectivas atribuições, requisitos de formação profissional e posição relativa nas Tabelas de Correlação, constantes do Anexo II desta Lei.

.....
§ 2º A opção pela Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho implica renúncia às parcelas de valores incorporados à remuneração por decisão administrativa ou judicial, referentes ao adiantamento pecuniário de que trata o art. 8º da Lei nº 7.686, de 2 de dezembro de 1988, que vencerem após o início dos efeitos financeiros referidos no § 1º deste artigo.

.....
§ 4º Os valores incorporados à remuneração objeto da renúncia a que se refere o § 2º deste artigo que forem pagos aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas, por decisão administrativa ou judicial, no mês de fevereiro de 2006, sofrerão redução proporcional à implementação das tabelas de vencimento básico de que trata o art. 7º desta Lei, e os valores excedentes serão convertidos em diferença pessoal nominalmente identificada, de natureza provisória, redutível na proporção acima referida, sujeita apenas ao índice de reajuste aplicável às tabelas de vencimentos dos servidores públicos federais, a título de revisão geral das remunerações e subsídios.”

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade de peça 27, em que se propôs o conhecimento do presente recurso, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, com a suspensão dos efeitos dos subitens 9.1 e 9.3.1 do Acórdão 15.678/2018-TCU-1ª Câmara, em relação à recorrente. Observa-se que o Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, mediante despacho de peça 30, concordou com a proposta desta unidade técnica.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) restou comprovada a dependência econômica da recorrente em relação ao instituidor;
- b) está correto o cálculo da parcela referente ao PCCS.

5. Da dependência econômica

5.1. *A recorrente aduz que dependia economicamente do instituidor, com base nos seguintes argumentos:*

5.2. *Diante do seu estado permanente de inaptidão para o trabalho e para a vida em geral, a recorrente permaneceu residindo com seus pais, dos quais dependia para sobreviver, na medida em que o benefício previdenciário percebido era insuficiente para prover suas necessidades, em especial, as despesas relacionadas à sua saúde.*

5.3. *Sucedeu que, após o falecimento de seus genitores e em razão de preencher os requisitos do art. 217, IV, “b”, da Lei 8.112/1990, após provar a sua invalidez e dependência econômica do auxílio que recebia dos seus pais, a recorrente teve reconhecido o seu direito de perceber a pensão de que trata o referido artigo, originária de aposentadoria de seu pai, Jorge Bahia de Carvalho, como servidor público federal.*

5.4. *Cumpra esclarecer que, à época em que foi requerida a transferência do benefício, a recorrente demonstrou e comprovou, de forma absolutamente inconteste, que o valor percebido a título de aposentadoria por invalidez era insuficiente para o seu sustento, tendo restado atestada a dependência.*

5.5. *Dentre as doenças que possui, destacam-se a obesidade mórbida, com crescente comprometimento sistêmico e histórico de duas cirurgias bariátricas, ambas seguidas de ganho de peso, além de profundo quadro depressivo, com histórico de crises paranoicas e delírios.*

5.6. *Não menos importante são os tratamentos fisioterápicos realizados pela recorrente. Conforme relatórios, a fisioterapeuta que a acompanha relata que vem realizando atendimento fisioterapêutico regularmente para melhora da força, função e processos inflamatórios e que a mesma necessita manter tratamento por período indeterminado. A fisioterapeuta acupunturista relata, por sua vez, que a recorrente encontra-se sob tratamento de acupuntura desde janeiro de 2018, com 2 sessões semanais devido a várias patologias sequenciais e recorrentes, realizadas em seu domicílio, pois apresenta sérias dificuldades de deambulação.*

5.7. *Para mantê-la viva e em condições minimamente aceitáveis, a recorrente realiza acompanhamento médico mensal nas seguintes especialidades: endocrinologia, psiquiatria, fisioterapia, assim como realiza terapias diversas, a exemplo de acupuntura e psicoterapia.*

5.8. *Conforme apontado, em virtude do debilitado estado de saúde e de sua inaptidão ao trabalho, é necessária significativa quantia para a sua subsistência. São necessários recursos financeiros para o sustento da mensalidade do Plano de Saúde, medicamentos, fisioterapeutas, psicóloga, além de despesas ordinárias relativas à habitação, fatura de energia elétrica, água, telefone, manutenção, alimentação e profissionais cuidadores para seu conforto e cuidado diário. Tudo isso, evidentemente, demanda uma mobilização significativa de capital, que excede o montante percebido pela recorrente a título de aposentadoria por invalidez pelo INSS.*

5.9. *Se este Tribunal retirar da recorrente o mínimo existencial, que é justamente o que recebia do seu pai que faleceu, levará a interessada a uma situação de indignidade na perspectiva dos direitos humanos, podendo, inclusive, leva-la a óbito.*

Análise:

5.10. *Inicialmente, observa-se que pensão civil não é herança. Assim, é sobretudo importante que a beneficiária da pensão, na condição de filha maior inválida, comprove sua dependência econômica em relação ao instituidor.*

5.11. *Demais disso, ressalta-se que a teleologia da pensão civil não é manter o padrão de vida da beneficiária, que existia antes do falecimento do instituidor.*

5.12. *Pois bem. O argumento apresentado pela recorrente foi minuciosamente examinado pelo Relator a quo, nos seguintes termos:*

8. *A propósito, o Plenário desta Corte, por meio do Acórdão 2.780/2016, esposou o seguinte entendimento, expresso no voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, acerca do **quantum** a ser considerado como renda para descaracterizar dependência econômica em relação ao instituidor do benefício:*

“A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (...) entende que pensão não é herança e, como ato sumamente oneroso, ela deve estrita atenção ao princípio constitucional da legalidade e, mesmo, ao da moralidade administrativa. Não é mecanismo de enriquecimento, mas de sobrevivência condigna da pensionista, cujo rol é estabelecido pelo direito objetivo.

.....

A definição de subsistência condigna de beneficiária de pensão especial é termo totalmente abstrato que não pode ser fixado sem isonomia. (...) Condições excepcionais, portanto, não se podem estipulá-las, em cada caso concreto.

.....

Sobrevivência condigna não se confunde com padrão de vida. (...) Constitucionalmente, o nível mínimo necessário para caracterizar a ‘subsistência condigna’ é a percepção do salário-mínimo.

Subsistência digna é uma coisa e ‘dependência econômica’ da pensão pública, para manutenção de padrão de vida, outra bem diversa.

.....

*Para além do salário-mínimo, qualquer outra interpretação da questão da suficiência da renda remanescente acrescida, capaz de garantir a subsistência condigna das pensionistas, (...) é critério tipicamente subjetivo e **contra legem**” (grifei).*

5.13. *Em síntese, o fato de a recorrente ter sido aposentada por invalidez pelo INSS, com proventos no montante de R\$ 1.580,00 (valor superior ao salário mínimo), infirma o argumento de haver dependência econômica em relação ao instituidor da pensão em reexame.*

5.14. *No que tange aos seus problemas de saúde, cumpre observar que grande parte da população brasileira recorre ao SUS para tratamento de suas enfermidades. Assim, entende-se que não deve recair ao Tesouro Nacional o ônus adicional de seu custeio.*

5.15. *Nesse sentir, rejeitam-se os argumentos apresentados pela recorrente.*

6. Da parcela do PCCS

6.1. *A recorrente entende que está correto o cálculo da parcela do PCCS, com base nos seguintes argumentos:*

6.2. *É possível afirmar que o enquadramento previsto na Lei 11.355/2006 adveio em data posterior ao óbito do instituidor (ocorrido em 21/9/1999). A obrigação do servidor em optar de maneira irrevogável quanto à opção de carreira (com eventuais consequências no tocante à renúncia ao adiantamento previdenciário) só seria aplicável ao caso se o instituidor estivesse vivo à época da promulgação da Lei 11.355, no ano de 2006, o que não foi o caso.*

Análise:

6.3. *Sobre o tema, vem à balha as judiciosas considerações do Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da apreciação do TC 008.248/1997-4 (Acórdão 3.371/2008–TCU–2ª Câmara, Sessão de 16/9/2008):*

A jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que a Lei n.º 11.355/2006 regularizou o pagamento da PCCS para todos os servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), exceto dos Procuradores e Auditores-Fiscais.

Essa regularização independe da opção do servidor pela nova estrutura remuneratória. Se o servidor opta pela nova estrutura, a Administração deve apurar eventual excesso da remuneração antiga - que inclui a PCCS - e pagar a diferença na forma de vantagem pessoal a ser absorvida à medida em que forem sendo implantadas as novas tabelas. Essa parcela, embora absorvível, é passível de reajuste pelos índices aplicáveis aos servidores públicos. Isso é o que prevê o § 4º do art. 2º da Lei n.º 11.355/2006, com a redação conferida pela MP 341/2006, convertida na Lei n.º 10.490/2007.

Se o servidor não opta pelo novo plano, o que significa dizer que opta pela antiga estrutura de remuneração, há também que se considerar legais os pagamentos da parcela PCCS. A lei buscou regularizar a situação de todos os servidores e não apenas daquele que optou pelo novo plano de carreira, mesmo porque não há diferença financeira entre eles no momento da implantação do plano. O valor dos proventos pagos pela Administração ao não optante não será maior que aquele devido ao optante.

6.4. *Posta assim a questão, é de se entender que, mesmo aos não optantes pela Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, houve a redução proporcional do adiantamento pecuniário de que trata o art. 8º da Lei 7.686/88 à implementação das tabelas de vencimento básico de que trata o art. 7º da Lei 11.355/2006, e os valores excedentes foram convertidos em diferença pessoal nominalmente identificada, de natureza provisória, redutível na proporção acima referida, sujeita apenas ao índice de reajuste aplicável às tabelas de vencimentos dos servidores públicos federais, a título de revisão geral das remunerações e subsídios.*

6.5. *Nessa ordem de ideias, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.*

CONCLUSÃO

7. *Ex positis, conclui-se que:*

a) não restou comprovada a dependência econômica da recorrente em relação ao instituidor;

b) está incorreto o cálculo da parcela referente ao PCCS.

7.1. *Nesse sentir, opina-se pela negativa de provimento do presente pedido de reexame.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) conhecer do recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização”.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por Maria Evangelina Leal de Carvalho contra o Acórdão 15.678/2018–TCU–1ª Câmara, que julgou ilegal e negou registro a ato de pensão instituída em seu favor.

A pensão civil instituída em favor da recorrente, na condição de filha maior inválida, foi julgada ilegal ante a ausência de dependência econômica em relação ao instituidor e em razão da não absorção do chamado “adiantamento pecuniário”, originalmente devido ao instituidor.

Em seu recurso, a beneficiária intenta demonstrar a existência de dependência econômica e a legalidade da parcela inquinada.

Em seus pareceres, a Serur e o MPTCU manifestam-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

Feita essa breve apresentação, passo a decidir.

Conheço do recurso, porquanto atendidos os requisitos atinentes à espécie e, no mérito, acolho os pareceres, cujo conteúdo incorporo às razões de decidir.

A recorrente alega que em virtude de seu estado de saúde e de sua inaptidão ao trabalho os recursos financeiros necessários para seu sustento excedem em muito o montante percebido a título de aposentadoria por invalidez pelo INSS, dependendo, assim, da pensão civil ora questionada, sem o que não teria como arcar com a mensalidade do Plano de Saúde, medicamentos, fisioterapeutas, psicóloga, além das despesas ordinárias relativas à habitação, fatura de energia elétrica, água, telefone, manutenção, alimentação e profissionais cuidadores para seu conforto e cuidado diário.

Verifico que a recorrente confunde os conceitos de subsistência condigna com a manutenção de determinado padrão de vida ou de gastos. Sobre o tema, convém transcrever o voto condutor do Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário, no qual teci as seguintes considerações:

“A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (...) entende que pensão não é herança e, como ato sumamente oneroso, ela deve estrita atenção ao princípio constitucional da legalidade e, mesmo, ao da moralidade administrativa. Não é mecanismo de enriquecimento, mas de sobrevivência digna da pensionista, cujo rol é estabelecido pelo direito objetivo.

(...)

Sobrevivência condigna não se confunde com padrão de vida. (...) Constitucionalmente, o nível mínimo necessário para caracterizar a ‘subsistência condigna’ é a percepção do salário-mínimo. Subsistência digna é uma coisa e ‘dependência econômica’ da pensão pública, para manutenção de padrão de vida, outra bem diversa.

(...)

*Para além do salário-mínimo, qualquer outra interpretação da questão da suficiência da renda remanescente acrescida, capaz de garantir a subsistência condigna das pensionistas, (...) é critério tipicamente subjetivo e **contra legem**”.*

A percepção de aposentadoria por invalidez pelo INSS, com proventos no montante de R\$ 1.580,00, superior ao salário mínimo, afasta as alegações de dependência econômica em relação ao instituidor da pensão em exame, sendo certo que a recorrente pode recorrer ao SUS para tratamento de suas enfermidades, como o faz grande parte da população brasileira.

Quanto à parcela do PCCS, assiste razão à Unidade Técnica, haja vista que a Lei 11.355/2006 intentou regularizar o pagamento da PCCS para todos os servidores a que se destinava, independentemente da opção do servidor pela nova estrutura remuneratória. Assim, não restou afastada a irregularidade no cálculo dessa parcela.



Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 13459/2019 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 001.293/2013-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de Reexame em Pensão Civil
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Maria Evangelina Leal de Carvalho (243.351.425-87); Yolanda Leal de Carvalho (159.424.065-53)
 - 3.2. Recorrente: Maria Evangelina Leal de Carvalho (243.351.425-87).
4. Órgão/Entidade: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde No Estado da Bahia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal :
 - 8.1. Filipe de Campos Garbelotto (2.688/OAB-BA) e outros, representando Maria Evangelina Leal de Carvalho.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, que nesta etapa cuidam de pedido de reexame interposto por Maria Evangelina Leal de Carvalho contra o Acórdão 15.678/2018–TCU–1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - 9.2. dar ciência desta decisão à recorrente e aos demais interessados.
10. Ata nº 40/2019 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 5/11/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-13459-40/19-1.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator) e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

