GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 003.993/2014-0
Natureza: Pedido de Reexame em Ato de Concessão de Pensão Civil.
Órgão: Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Seguro Social em Maceió/AL - INSS/MPS.
Interessados: Procurador junto ao TCU Sergio Ricardo Costa Caribé (682.553.304-53); Fabiano Eustáquio Tamborini da Silva (120.788.616-50); Sarah Veloso Tibúrcio dos Santos (008.283.233-13); Emylly Nathalya Silva Lopes (073.375.214-48); Monica Cristina Telles da Silva (070.774.944-11) e outros.
Representação legal: Marcia Miglioli de Carvalho Hauptman (30.712/OAB-PR); Luiz Carlos Silva de Souza Junior (150.637/OAB-RJ), Valério Augusto Ribeiro (74.204/OAB-MG), Márcio Machado (138.179/OAB-RJ), Marcos Francisco da Siva (37.280/OAB-PE) e outros.

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. MENOR SOB GUARDA. SUPERAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO ACÓRDÃO 2.515/2011-TCU-PLENÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO MPTCU. REJEIÇÃO. PEDIDO DE REEXAME INTERPOSTO PELO *PARQUET*. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL NA DECISÃO RECORRIDA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Aroldo Cedraz (peça 6), cujo teor foi vazado nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pensão civil em favor de beneficiário na condição de menor sob guarda.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443, c/c os arts. 1º, inciso VIII, e 259 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. restituir os autos à Sefip, para aplicar os procedimentos de controle da situação fática, relativamente à situação de efetiva dependência econômica do menor, previamente a seu julgamento de legalidade e registro, os quais deixaram de ser efetuados após a edição do Acórdão TCU 2.515/2011-Plenário;

9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, inexistindo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;

9.3. lembrar aos interessados a possibilidade de Pedido de Reexame referente aos atos de pensão emitidos até a data da publicação da Medida Provisória 664, que tinham sido julgados ilegais por este Tribunal, com fundamento no Acórdão TCU 2.515/2011-Plenário, mediante a reabertura de prazo de 180 dias, com base nos arts. 285 e 286 do Regimento Interno desta Corte;

9.4. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para que deem conhecimento do item 9.3 deste Acórdão aos interessados cujos atos de pensão tiveram registro negado por este Tribunal com base no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário.

A decisão guerreada foi mantida pelo Acórdão 438/2016-TCU-Plenário ao rejeitar embargos declaratórios opostos pelo recorrente.

No presente apelo, o Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé pugna por que o Tribunal confira maior efetividade ao novel entendimento consagrado pelo Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário a fim de garantir tratamento isonômico a todos os pensionistas que tiveram seus atos concessórios julgados ilegais sob fundamento do Acórdão 2.515/2011-Plenário.

Contesta a decisão recorrida por não haver dado devido detalhamento aos procedimentos a serem adotados a partir de sua prolação, tanto para regularização da situação dos atos já apreciados pela ilegalidade, como para aqueles que ainda serão julgados, principalmente em razão de os encaminhamentos autorizados pelo TCU não permitirem vislumbrar a forma de controle de sua efetiva execução.

Menciona que a deliberação recorrida não considerou eventuais dificuldades pessoais que poderão ser enfrentadas pelos interessados para tomar ciência da decisão e adotar as providências necessárias à interposição de pedido de reexame no prazo estendido pelo Tribunal, a fim de reformar as deliberações que julgaram ilegais os recusaram o registro dos respectivos atos de pensão civil.

Salienta que a maioria dos beneficiários prejudicados pelas decisões são pessoas que, em razão de suas limitações, estão amparadas por normas garantidoras de especial atenção e proteção do Estado, decorrentes da Constituição Federal e de outros diplomas legais, a exemplos do Capítulo VII da Carta Magna, que trada "Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso", do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso.

Aponta ausência de especificação das rotinas necessárias à verificação de dependência econômica do beneficiário de pensão civil estatutária, enquadrado na condição de menor sob guarda, em relação ao instituidor. Assevera que o Tribunal não tem orientação firme quanto à presunção relativa da dependência econômica do menor sob guarda. Na linha esposada pela jurisprudência do Poder Judiciário, assere que incumbe ao controle externo, e não ao pensionista, o ônus de demonstrar a ausência de dependência do menor sob guarda em relação ao ex-servidor.

Defende a *non reformatio in pejus* quando da reapreciação de atos de pensão civil estatutária em favor de menor sob guarda, no intuito de manter a dispensa da devolução das importâncias indevidamente percebidas de boa-fé pelo beneficiário caso o Tribunal venha a demonstrar ausência de dependência econômica do menor em relação ao instituidor.

Sugere também que, por questão de isonomia, seja concedida a mesma segurança jurídica para dispensa de reposição ao Erário dos valores indevidamente percebidos pelo beneficiário menor sob guarda, cujo ato venha a ser apreciado pela primeira vez pelo Tribunal e verificada a ausência de dependência econômica em relação ao instituidor.

Em seu pedido, o recorrente propõe ao Tribunal:

"a) firmar o entendimento de que, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'a', `b', 'c' e `d' do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, inexistindo, até então, a derrogação dos citados dispositivos legais em decorrência do disposto no art. 5° da Lei 9.717/1998;

b) firmar o entendimento de que, no caso do benefício concedido a menor sob guarda, com fundamento no artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o termo de guarda confere presunção ***juris tantum*** *de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada, mediante a obtenção de provas em contrário;*

c) firmar o entendimento de que é essencial a adoção de rotinas padronizadas por parte da unidade técnica, previamente à apreciação de mérito dos atos, com vistas à verificação da existência de indícios ou provas que possam afastar a dependência econômica dos menores sob guarda em relação aos instituidores dos benefícios e, por consequência, caracterizar a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido;

d) firmar o entendimento de que, para os atos já apreciados, caso venha a ser afastada a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor do benefício e, por consequência, caracterizada a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido, este Tribunal não poderá exigir a reposição dos valores que haviam sido dispensados pela decisão anterior, com base na Súmula TCU n° 106, para que não se configure o ***reformatio in pejus****;*

e) firmar o entendimento de que, para os atos ainda não apreciados, caso venha a ser afastada a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor do benefício e, por consequência, caracterizada a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido, este Tribunal deverá dispensar a reposição dos valores recebidos, de forma a garantir tratamento isonômico a todos os interessados;

f) determinar aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, que:

f.1) no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para a efetiva comunicação dos interessados, cujos atos de pensão tiveram registro negado por este Tribunal com base no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, sobre a possibilidade de entrar com pedido de reexame a qualquer tempo;

f.2) informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias após esgotado o prazo estabelecido no item anterior, as medidas efetivamente adotadas para a comunicação dos interessados, discriminando de forma destacada aqueles que não tiverem sido localizados e especificando os motivos;

g) determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que:

g.1) realize, no prazo de 30 dias, o levantamento de todos os atos considerados ilegais em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, incluindo aqueles que constem de processos já arquivados ou que os interessados já tenham falecido ou atingido a maioridade;

g.2) elabore e submeta ao Plenário desta Casa, no prazo de 60 dias, um cronograma para a adoção das medidas necessárias à nova apreciação de mérito desses atos, abrangendo a necessidade de verificação da dependência econômica dos beneficiários em relação aos instituidores dos benefícios, bem como a necessidade de oportunizar o contraditório e a ampla

defesa para os beneficiários cujos atos tiverem entrado neste Tribunal há mais de 5 anos, consoante o entendimento firmado no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário;

g.3) encaminhe, no prazo a ser estipulado no cronograma indicado no item precedente, os autos conclusos aos respectivos relatores, por intermédio deste Ministério Público de Contas, com proposta de anulação total ou parcial (caso se verifique a existência de outros atos no processo ou outras irregularidades nos próprios atos analisados) da decisão anteriormente proferida, com fundamento nos arts. 171, 172, 174, 175 e 176 do RITCU, juntamente com a nova proposta de mérito para o ato;

g.4) priorize a análise dos atos, cujos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União informarem que os interessados não foram localizados para serem comunicados sobre a possibilidade de entrar com pedido de reexame a qualquer tempo;

g.5) dê ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União;

h) restituir os presentes autos à Sefip, para que adote as medidas preliminares necessárias à apreciação de mérito do(s) ato(s) nele constante(s), observadas as orientações e entendimentos firmados no presente acórdão;"

A Secretaria de Recursos acolhe a essência dos fundamentos do apelo recursal no sentido de o Tribunal dar tratamento isonômico a todos os interessados que tenham sido prejudicados pelo entendimento esposado pelo Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, detalhando os procedimentos a serem adotados a partir da prolação do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário. Todavia, ressalva a forma de implementação do pedido.

Apesar de a unidade técnica reconhecer que a deliberação recorrida não padece de *error in procedendo*, defende a necessidade de o Tribunal dar tratamento mais equânime aos beneficiários de pensão civil cujo fundamento de ilegalidade deixou de subsistir à luz dos pronunciamentos do STF e do STJ.

Observa que o Tribunal vem tornando insubsistentes os julgados anteriores e devolvendo os autos à Sefip para reanálise dos atos, e, posteriormente, encaminhamento do feito ao relator original para nova deliberação acerca da legalidade dos atos concessórios (a exemplo dos Acórdãos 11002/2015, 4166 e 5218/2016, todos da 2ª Câmara, e 7769/2015, 881 e 1622/2016, todos da 1ª Câmara). Menciona também casos em que o Tribunal vem tornando insubsistente acórdãos que apreciaram atos de pensão civil com base exclusivamente no entendimento fixado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário mesmo para os interessados que ficaram inertes, a exemplo do Acórdão 3.006/2016-TCU-1ª Câmara.

Nessa vereda, a unidade técnica sugere que o Tribunal, de ofício, declare a insubsistência das deliberações que julgaram ilegais e recusaram registro aos atos de pensão civil em razão de entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, assim como considere prejudicados os recursos em tramitação por perda de objeto.

A Secretaria de Recursos entende desnecessária a manutenção da dispensa das importâncias indevidamente percebidas por beneficiários menores sob guarda cujos atos de pensão civil venham a ser reapreciados pelo Tribunal e verificada a hipótese de afastamento da presunção relativa de dependência econômica do pensionista em relação ao instituidor. No entender da unidade instrutiva, tal medida seria desnecessária pois a decisão anterior que julgou o ato ilegal terá sido tornada insubsistente.

Com relação aos atos pendentes de apreciação originária pelo Tribunal, a Serur entende que incumbe ao relator e ao colegiado apreciar a dispensa da devolução das importâncias indevidamente percebidas pelo menor sob guarda caso a presunção de dependência econômica do pensionista em relação ao instituidor venha a ser afastada pelo controle externo.

Por fim, a Unidade Técnica propõe ao Tribunal incluir, na reforma da decisão recorrida, entendimento de que a pensão civil anteriormente prevista na alínea "e" do inciso I do artigo 217 da Lei 8.112/1990 (pessoa designada, maior de 60 anos e pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor) também foi mantida no ordenamento jurídico até a data da edição da Medida Provisória 664, em 30/12/2014.

O Ministério Público junto ao TCU, ao atuar como *custos legis* (peça 350), endossa os fundamentos expostos pelo recorrente e pela Secretaria de Recursos. Com base no princípio da autotutela, no art. 53 da Lei 9.784/1999 e na Súmula 473 da Supremo Tribunal Federal, propõe que o Tribunal reveja, de ofício, todos os atos de pensão que tiveram seus registros negados, cujos fundamentos pela ilegalidade jamais existiram conforme entendimento do STF e do STJ.

Perfilha o entendimento de que a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor da pensão goza de presunção relativa, conforme entendimento trilhado pelos Tribunais Superiores, cabendo ao TCU demonstrar prova em contrário, não em relação à guarda cujo deferimento é de competência exclusiva do Poder Judiciário, mas quanto à ausência de dependência econômica. Nessa hipótese, observa que deverá ser oferecida ao beneficiário oportunidade do contraditório e da ampla defesa.

Na linha esposada pelo recorrente, também sustenta a *non reformatio in pejus* dos atos de pensão civil de menor sob guarda que venham a ser reapreciados pelo Tribunal e novamente considerados ilegais em razão de afastamento da presunção de dependência econômica, dispensando os beneficiários da reposição das importâncias indevidamente percebidas de boa-fé.

Alinha-se à posição da unidade técnica ao afirmar que, na apreciação inicial dos atos de pensão civil ainda pendentes julgamento pelo TCU, incumbe ao relator e ao colegiado avaliar a dispensa dos valores indevidamente percebidos por menores sob guarda em que o Tribunal comprove a inexistência de dependência econômica dos beneficiários em relação ao instituidor da pensão.

Com essas observações, o *Parquet* especializado propõe:

*"a) **preliminarmente**, determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que realize, no prazo de 30 dias, o levantamento de todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU–Plenário, incluindo aquelas que constem de processos já arquivados ou que os interessados já tenham falecido ou atingido a maioridade, sem prejuízo também das que houve interposição de recursos, tendo sido já apreciados ou não;*

b) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

b.1) determinar que a Sefip, com base no levantamento realizado, submeta aos respectivos Relatores a proposta de revisão de ofício de todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU– Plenário;

b.2) declarar a perda de objeto dos recursos em tramitação no Tribunal que foram interpostos contra as deliberações que serão tornadas insubsistentes pelo acórdão a ser proferido no presente recurso;

b.3) firmar o entendimento de que, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas a alínea "e" do seu

inciso I e as alíneas "a", "b", "c" e "d" do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, convertida na Lei 13.135, de 17/06/2015, inexistindo, até então, a derrogação dos citados dispositivos legais em decorrência do disposto no art. 5° da Lei 9.717/1998;

b.4) firmar o entendimento de que, no caso do benefício concedido a menor sob guarda, com fundamento no artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o termo de guarda confere presunção ***juris tantum*** *de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada, mediante a obtenção de provas em contrário;*

b.5) firmar o entendimento de que, além do exame das vantagens/parcelas que compõem os proventos das pensões civis, é essencial a adoção de rotinas padronizadas por parte da Sefip, previamente à apreciação de mérito dos atos, com vistas à verificação da existência de indícios ou provas que possam afastar a dependência econômica dos beneficiários das pensões de que tratavam a alínea "e" do seu inciso I e as alíneas "a", "b", "c" e "d" do seu inciso II do art. 217 da Lei 8.112, de 1990, inclusive dos menores sob guarda em relação aos instituidores dos benefícios (inciso II, alínea "b") e, por consequência, caracterizar a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido;

b.6) firmar o entendimento de que, para os atos já apreciados, caso venha a ser afastada a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor do benefício e, por consequência, caracterizada a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido, este Tribunal não deverá exigir a reposição dos valores que haviam sido dispensados pela decisão anterior, com base na Súmula TCU n° 106, para que não se configure a ***reformatio in pejus indireta****;*

b.7) determinar à Sefip que elabore e submeta ao Plenário desta Casa, no prazo de 60 dias, um cronograma para a adoção das medidas necessárias à nova apreciação de mérito desses atos, abrangendo a necessidade de verificação da dependência econômica dos beneficiários em relação aos instituidores dos benefícios, bem como a necessidade de oportunizar o contraditório e a ampla defesa para os beneficiários cujos atos tiverem entrado neste Tribunal há mais de 5 (cinco) anos, consoante o entendimento firmado no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário;

b.8) tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 2.377/2015–TCU– Plenário;

b.9) alertar à Sefip para que adote as medidas preliminares necessárias à apreciação de mérito do ato constante de processo, observadas as orientações e entendimentos firmados no presente acórdão.

c) dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, para que deem conhecimento do subitem b.1 do Acórdão a ser prolatado aos interessados cujos atos de pensão tiveram registro negado por este Tribunal com base no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-Plenário, bem assim aos órgãos/entidades de origem de seu âmbito que editaram tais atos, alertando-os de que os atos concessórios gozam de presunção de legitimidade e executoriedade até nova deliberação do Tribunal em sentido contrário."

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, que revisitou o tema relacionado à vigência ou derrogação das 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 no artigo 217 inciso I, alínea "e", e inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d", da Lei 8.112/1990, no período que permeou a entrada em vigor da Lei 9.717/1998 e a edição da Medida Provisória 664/2014.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 48 da Lei 8.443/1992, conheço da peça recursal como pedido de reexame.

Para melhor compreensão da matéria, apresento síntese da evolução jurisprudencial acerca do tema.

Por meio do Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, da minha relatoria, o Tribunal inaugurou entendimento de que a Lei 9.717/1998 havia derrogado 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 no artigo 217, inciso I, alínea "e", e inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d", da Lei 8.112/1990, a partir da vigência da Lei 9.717/1998.

Tal compreensão prevaleceu no Tribunal até a aprovação do acórdão recorrido que, ancorado em reiteradas deliberações do E. Supremo Tribunal Federal, proferidas em mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU amparadas pelo Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, firmou nova orientação jurisprudencial de que os referidos benefícios previdenciários não haviam sido derrogados pela Lei 9.717/1998, permanecendo vigentes até a edição da Medida Provisória 664/2014, posteriormente convertida na Lei 13.135/2015.

Ao proferir o Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu facultar aos interessados nova interposição de pedido de reexame contra acórdãos que haviam considerado ilegais pensões civis instituídas com amparo no artigo 217, inciso I, alínea "e", e inciso II, alíneas "a", "b", "c" e "d", da Lei 8.112/1990, até a edição da Medida Provisória 664/2014, podendo, assim, exercitar a faculdade processual no alargado prazo de 180 dias previsto no § 2º do art. 285 do Regimento Interno.

Determinou, ainda, a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), para aplicar os procedimentos de controle do caso concreto trazido à deliberação, relativamente à situação de efetiva dependência econômica do menor, previamente a seu julgamento de legalidade e registro, os quais deixaram de ser efetuados após a edição do Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário.

Na sequência, o *Parquet* especializado, representado pelo Procurador Sérgio Caribé, opôs embargos de declaração contra tal deliberação, indicando a existência de omissão, obscuridade e contradição no acórdão impugnado.

Na interpretação do representante do Ministério Público, o acórdão embargado – ora recorrido – não previu as "providências a serem adotadas por este Tribunal para promover a efetiva regularização da situação de todos os interessados que tiveram seus atos considerados ilegais com base no entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário" (omissão), não especificou "os procedimentos a serem realizados para a sua efetivação, tampouco permitirem a futura verificação dos seus efetivos atendimentos" (obscuridade) e transferiu "o ônus da reparação do dano exclusivamente para o próprio interessado prejudicado, por meio da reabertura do prazo para impetração de pedido de reexame" (contradição).

Os embargos foram conhecidos e, no mérito, rejeitados por não existir omissão, obscuridade ou contradição a ser corrigida na deliberação recorrida, conforme Acórdão 438/2016-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Augusto Nardes.

Insatisfeito, o Ministério Público interpôs o pedido de reexame que ora se examina.

O *Parquet* inaugura a peça recursal reafirmando a existência das pretensas omissão, obscuridade e contradição apreciadas pelo Tribunal, por ocasião da prolação do Acórdão 438/2016-TCU-Plenário. Tal intelecção fundamenta o recurso e os pedidos ao final formulados.

Sustenta que a deliberação recorrida não deu o "devido detalhamento aos procedimentos a serem adotados a partir de sua prolação, tanto para a regularização da situação dos atos já apreciados pela ilegalidade, como para aqueles que ainda serão apreciados, principalmente em razão de os encaminhamentos realizados não permitirem sequer vislumbrar a forma de controle da sua efetiva execução".

Alega que a necessidade de os interessados interporem recurso para rediscutir a deliberação que considerou ilegal sua pensão civil pode inviabilizar a recuperação do benefício indevidamente cassado.

Interpreta que os julgados que consideraram ilegais tais atos de pensão civil são nulos e devem ser corrigidos de ofício pelo Tribunal a partir de encaminhamento feito pelos próprios relatores.

Assevera ser ilegal exigência de que o menor sob guarda demonstre sua dependência em relação ao guardião. Sustenta que a dependência econômica constitui presunção *juris tantum*, havendo de ser afastada pelo Tribunal. Registra que o artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990 não exigia comprovação da dependência econômica do menor sob guarda de forma expressa.

Pede, ao final, que o Tribunal reafirme o entendimento consagrado no subitem 9.2 do acórdão recorrido e firme novos entendimentos, no sentido de que: (i) o "termo de guarda confere presunção *juris tantum* de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada, mediante a obtenção de provas em contrário"; (ii) é necessário "adotar rotinas padronizadas" para verificar a existência de indícios ou provas hábeis a afastar a dependência econômica de menores sob guarda; (iii) a ausência de presunção de dependência econômica não permite que o Tribunal exija a reposição dos valores indevidamente pagos.

Tanto a Secretaria de Recursos como o Ministério Público junto ao TCU, este atuando como *custos legis*, acolhem a essência do pedido de reexame. Propõem o provimento parcial ao recurso no sentido de o Tribunal, a par da adoção de entendimentos e providências que mencionam: (i) declarar, de ofício, a insubsistência das deliberações que julgaram ilegais e recusaram registro aos atos de pensão civil em razão de entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário; (ii) considerar prejudicados os recursos em tramitação por perda de objeto; e (iii) considerar a presunção *juris tantum* da dependência econômica do beneficiário menor sob guarda, a qual somente pode ser afastada mediante obtenção de provas em contrário.

Divergem apenas quanto à manutenção da dispensa da reposição das importâncias indevidamente percebidas por beneficiário menor sob guarda cujo ato de pensão civil venha a ser reapreciado pelo Tribunal e verificada a hipótese de afastamento da presunção relativa de dependência econômica do pensionista em relação ao instituidor.

No entender da unidade instrutiva, tal medida seria desnecessária pois a decisão anterior que julgou o ato ilegal terá sido tornada insubsistente. Para o Ministério Público, deve ser mantida a dispensa da devolução das importâncias indevidamente percebidas de boa-fé pelo beneficiário para que não se configure a *reformatio in pejus* indireta.

Já para apreciação inicial dos atos de pensão civil ainda pendentes de julgamento pelo TCU, a unidade técnica e o MPTCU convergem para a convicção de que incumbe ao relator e ao colegiado avaliar a dispensa da reposição dos valores indevidamente percebidos pelo menor sob guarda em que o Tribunal comprove a inexistência de dependência econômica dos beneficiários em relação ao instituidor da pensão.

Feita essa apresentação, passo a decidir.

II

Não prospera o argumento de que as decisões que consideraram ilegais as concessões de pensão civil com amparo no entendimento expresso no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário são nulas e requerem atuação de ofício desta Corte de Contas.

A revisão, no entendimento desta Corte, expresso na deliberação recorrida, não se assenta em vício de procedimento (*error in procedendo*) daquela decisão, mas em vício de juízo (*error in judicando*).

Clássica a distinção do direito processual de que o vício de juízo provoca a alteração do provimento, merecendo modificação pelo juízo *ad quem*, mediante reforma da decisão recorrida. O vício de procedimento, ao revés, torna ilegal o provimento, conduzindo o órgão julgador *ad quem* a cassá-lo e a devolver a matéria à apreciação do juízo *a quo*, a quem caberá proferir nova decisão, escoimada do vício identificado.

No caso em exame, o acórdão recorrido reconheceu a existência de vício de juízo, no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, decorrente da incorreta aplicação do direito incidente sobre a causa.

Acerca do tema, oportuno lembrar a lição de Araken de Assis, no sentido de que:

> *O vício de juízo também recai sobre questões de direito. O erro quanto às questões de direito assume várias modalidades. O juiz pode dar à regra jurídica interpretação inexata, supor em vigor norma já revogada, preterir a aplicação à espécie de certa norma, desconhecer efeitos jurídicos de certa norma, e, por fim, reconhecer efeitos jurídicos que de modo algum surgem da regra que se aplica à causa. (*Manual dos recursos. 5. ed. São Paulo : RT, 2013, p. 142*)*

O vício de procedimento, por sua vez, faz-se presente "sempre que o órgão judiciário desrespeitar regra relativa ao procedimento, seja no curso do processo (por exemplo, o indeferimento de certa prova essencial à demonstração cabal de fato controverso), seja no próprio ato impugnado (por exemplo, deixou de motivar o provimento)" (*id. ibid.*, p. 143).

A presença de defeito dessa natureza torna ilegal o provimento, impondo a cassação da decisão defeituosa, pelo juízo *ad quem*, e seu retorno ao juízo de origem, para prolação de nova decisão.

Nos casos aventados pelo recorrente – ilegalidade de atos de pensão civil avaliados em processos diversos do qual aviada a decisão recorrida – o eventual erro juízo ou de procedimento há de ser avaliado individualmente, tendo por base a prova carreada àqueles autos. Nos casos concretos, pode o Tribunal, diante do argumento recursal oferecido, concluir pela injustiça ou ilegalidade do provimento recorrido, para, conforme o caso, reformá-lo ou cassá-lo, devolvendo a matéria, neste caso, ao descortino do juízo *a quo*.

Nesses termos, absolutamente imprópria a pretensão do recorrente de dar efeito *erga omnes* ao presente recurso, para fazer com que a deliberação proferida nesta etapa processual alcance todos os outros processos, que encerram atos não debatidos e decididos nestes autos.

Embora indesejável, não é incomum que os tribunais judiciários e o TCU profiram decisões antagônicas em processos que têm substratos fáticos e jurídicos equivalentes. Tais divergências podem – e devem – ser eliminadas pela via recursal própria, por iniciativa das partes ou do Ministério Público, enquanto não transitada em julgado a decisão proferida em cada caso concreto.

A legislação processual civil consagra procedimentos vários, destinados a uniformizar o entendimento dos órgãos judiciais sobre determinada matéria de direito, como fórmula a eliminar ou a mitigar a divergência jurisprudencial. Cito, a título de exemplo, o incidente de resolução de demandas repetitivas e o julgamento dos recursos extraordinário e especial repetitivos.

Em nenhum desses institutos processuais, entretanto, encontra-se o órgão julgador autorizado a reformar as decisões proferidas em processos outros, a partir da uniformização da jurisprudência.

A decisão que uniformiza a tese jurídica aplicável a determinado caso vincula o julgamento dos processos pendentes e dos casos futuros (v.g. CPC, 985), mas não permite a reforma generalizada dos julgados fundada em premissa jurídica diversa, tampouco a superação da coisa julgada.

A modificação na interpretação dos tribunais a respeito de determinada matéria não se mostra hábil nem mesmo a autorizar o ajuizamento de ação rescisória (RE 590.809/RS, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 22/10/2014, repercussão geral, tema 136).

Por todas essas razões, não cabe ao Tribunal reformar, indiscriminadamente, acórdãos proferidos em processo outros, com fundamento no que assentou o Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário.

As injustiças eventualmente havidas a partir de deliberações proferidas com vício de juízo podem, contudo, ser revistas, a partir de provocação específica, nos casos concretos, apresentada pelos interessados ou pelo Ministério Público junto ao TCU.

Pode – e deve – o *Parquet* especializado, no exercício da nobilíssima missão de "guardar a lei e fiscalizar a sua execução", interpor os recursos havidos por necessário, em cada caso concreto. A boa atuação do Ministério Público, por certo, eliminará ou mitigará as injustiças que ele vislumbra.

Nesses termos, rejeito a pretensão de obter a cassação de rol indeterminado de acórdãos, proferidos em processos outros, sob o fundamento que estão contaminados por vício de procedimento.

Em harmonia com a compreensão de que não houve vício processual insanável das decisões exaradas sob a orientação do Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, recuso, também, provimento aos pedidos relacionados à modificação no entendimento do Tribunal acerca da necessidade de comprovação da dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, nos casos de pensão a menor sob guarda, porque, consoante registra o recorrente, a matéria não foi decidida na decisão recorrida, mas no Acórdão 2.753/2013-TCU-Plenário, proferida nos autos do TC 002.257/2006-2.

Não é adequado que o Tribunal profira juízo de retratação de determinada deliberação em autos distintos do que a encerra, em sede de recurso interposto contra outra decisão. Tal conduta atentaria contra as regras básicas do processo. Tal cenário, entretanto, não causa prejuízo à pretensão do *Parquet*, que poderá aviar o recurso próprio contra as decisões que julga injustas, no tempo, forma e autos próprios.

Desnecessária a proposta de fixar orientação jurisprudencial quanto à presunção relativa da dependência econômica do menor sob guarda, beneficiário de pensão civil estatuária, em relação ao instituidor, cabendo ao Tribunal apresentar prova em contrário.

No voto revisor da decisão recorrida, aponto a presunção *juris tantum* de que goza o menor sob guarda quanto a sua dependência econômica em relação ao instituidor, ressaltando a necessidade de esta Corte de Contas, por intermédio da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, evidenciar a existência, ou não, desse vínculo de dependência econômica, a fim de evitar fraude à lei por intermédio da denominada guarda previdenciária. A proposta foi prontamente acolhida pelo relator.

Inerente a essa inversão do *onus probandi*, aduzo, com base em informação prestada pela unidade técnica especializada, ser prática rotineira, antes mesmo do Acórdão 2.515/2011 – TCU - Plenário, a verificação pelo próprio Tribunal de indícios de inexistência de vínculo de subsistência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor, tendo por base consulta a diversas bases de dados de sistemas mantidas pelo Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS), pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e pela Receita Federal do Brasil. Na hipótese de inexistência do liame de dependência econômica, sempre foi facultado ao interessado contraditar o fato oponível à legalidade e ao registro do ato concessório.

Portanto, não se afigura necessário que o Acórdão exija a explicitação de rotinas operacionais padronizadas pela Sefip, que já existem.

Rejeito, de igual sorte, pedido para que o Tribunal dispense, desde logo, de forma indiscriminada, a reposição dos valores indevidamente percebidos pelos beneficiários, porque tal benesse há de ser avaliada em cada caso, a partir do exame da boa-fé do interessado, nos termos do enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

Nego provimento, também, ao pedido do *Parquet* para que o Tribunal firme entendimento idêntico ao descrito no subitem 9.2 do acórdão recorrido, por falta de utilidade e necessidade.

III

Com relação à não-derrogação do ordenamento jurídico, até a edição da Medida Provisória 664/2014, convertida na Lei 13.135/2015, da previsão legal de categorias específicas de pensão civil estatutária do serviço público descritas no subitem 9.2 do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário verifico que não foi feita alusão ao artigo 217, inciso I, alínea “e”, da Lei 8.112/1990 (pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor).

Submetida à manifestação regimental (peça 35), nos termos do Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência do TCU, o Ministério Público afirmou não existir propriamente erro material porquanto a categoria em espécie, pois não havia sido analisada no processo. Contudo, acolhe proposta de correção de ofício pelo Tribunal para incluir a aludida previsão legal no subitem 9.2 do acórdão recorrido.

Nesse ponto, divirjo apenas dos fundamentos do MPTCU. O raciocínio jurídico externado nos autos quanto à não-derrogação das categoriais de benefício previdenciário estampadas no subitem 9.2 do Acórdão 2377/2015-TCU-Plenário também se aplica ao art. 217, inciso I, alínea “e”, da Lei 8.112/90, pelo que considero erro material a ausência de inclusão da referida prescrição legislativa na parte dispositiva da decisão recorrida a ser corrigida de ofício.

Por fim, verifico que foram equivocadamente inseridos, nestes autos, cópias de notificação do Acórdão 2377/2015-TCU-Plenário e de pedidos de reexame interpostos por diversos interessados contra acórdãos do Tribunal que julgaram ilegais e recusaram registro a atos de concessão de pensão civil, os quais não são objeto deste processo.

Dessa forma, deverá este processo ser restituído Secretaria de Fiscalização de Pessoal a fim de adotar as seguintes medidas: desentranhar as referidas peças recursais e juntá-las, com as notificações aos interessados do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, aos respectivos processos de ato

de concessão pensão civil; autuar os recursos e encaminhá-los à Secretaria de Recursos para devida instrução e posterior encaminhamento para sorteio de relator.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de outubro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

VOTO REVISOR

Como é do conhecimento deste Colegiado, durante a sessão em que proferido o Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, ora recorrido, apresentei declaração de voto em que, embora concordando com o entendimento então proposto pelo relator, o Ministro Aroldo Cedraz, e acolhido pelo Plenário, sustentei a necessidade de "autorizar, nos termos do art. 260, § 2º, do Regimento Interno, **a revisão de ofício dos atos cujos registros foram impugnados unicamente com base no entendimento assentado nos Acórdãos 2.515/2011 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 2.875/2012 (autor do voto vencedor: Ministro Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário deste Tribunal**".

2. Todavia, essa proposição específica não foi acolhida. O Tribunal decidiu apenas reabrir prazo para que os interessados buscassem reverter, via pedido de reexame, a impugnação de suas pensões. Seguem-se os dispositivos do acórdão recorrido que interessam à discussão, com destaque para o subitem 9.3:

> *9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, inexistindo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;*
>
> ***9.3. lembrar aos interessados a possibilidade de Pedido de Reexame referente aos atos de pensão emitidos até a data da publicação da Medida Provisória 664, que tinham sido julgados ilegais por este Tribunal, com fundamento no Acórdão TCU 2.515/2011-Plenário, mediante a reabertura de prazo de 180 dias, com base nos arts. 285 e 286 do Regimento Interno desta Corte;***
>
> *9.4. dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, para que* ***deem conhecimento do item 9.3 deste Acórdão aos interessados cujos atos de pensão tiveram registro negado por este Tribunal com base no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário****.*

3. Conquanto tenha aquiescido com os termos do subitem 9.3, retrodescrito, fi-lo apenas por reconhecer que se tratava de uma forma alternativa, embora, a meu ver, pouco efetiva, de garantir um mínimo de segurança jurídica aos eventuais sucumbentes dos acórdãos emitidos com base na dicção dos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, do Plenário deste Tribunal. Conforme decidido, caberia a cada interessado empenhar esforços próprios para, via recurso, buscar corrigir o *error in judicando* que este Tribunal reconheceu haver praticado até então.

4. De forma semelhante à solução que propus naquela assentada, o pedido de reexame interposto pelo Procurador do Ministério Público de Contas Sérgio Ricardo Costa Caribé, ora em exame, **inclui o pleito para que este Tribunal, de ofício, revise todos os acórdãos proferidos com base no entendimento** superado por meio da deliberação ora recorrida, firmado originalmente nos precitados Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, tornando prejudicados, por conseguinte, os respectivos recursos ainda em tramitação. Postula, ainda, pela fixação de entendimentos e adoção de medidas tendentes a operacionalizar as revisões de ofício reclamadas no recurso.

5. Tanto a Serur quanto o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, que atuou no feito como *custos legis*, opinaram pelo provimento parcial do pedido de reexame, com divergências pontuais em suas conclusões.

6. Segue-se a proposta de encaminhamento formulada pela Serur (peça 343):

*a) **preliminarmente**, determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, mediante despacho exarado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, que realize, no prazo de 30 dias, o levantamento de todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU–Plenário, incluindo aquelas que constem de processos já arquivados ou que os interessados já tenham falecido ou atingido a maioridade, sem prejuízo também das que houve interposição de recursos, tendo sido já apreciados ou não;*

b) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

*b.1) **tornar insubsistentes**, com base no levantamento realizado pela Sefip, todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU–Plenário;*

*b.2) declarar a **perda de objeto** dos recursos em tramitação no Tribunal que foram interpostos contra as deliberações que serão tornadas insubsistentes pelo acórdão a ser proferido no presente recurso;*

b.3) firmar o entendimento de que, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas a alínea "e" do seu inciso I e as alíneas "a", "b", "c" e "d" do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, convertida na Lei 13.135, de 17/06/2015, inexistindo, até então, a derrogação dos citados dispositivos legais em decorrência do disposto no art. 5° da Lei 9.717/1998;

*b.4) firmar o entendimento de que, no caso do benefício concedido a menor sob guarda, com fundamento no artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o termo de guarda confere presunção **juris tantum** de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada, mediante a obtenção de provas em contrário;*

b.5) firmar o entendimento de que, além do exame das vantagens/parcelas que compõem os proventos das pensões civis, é essencial a adoção de rotinas padronizadas por parte da Sefip, previamente à apreciação de mérito dos atos, com vistas à verificação da existência de indícios ou provas que possam afastar a dependência econômica dos beneficiários das pensões de que tratavam a alínea "e" do seu inciso I e as alíneas "a", "b", "c" e "d" do seu inciso II do art. 217 da Lei 8.112, de 1990, inclusive dos menores sob guarda em relação aos instituidores dos benefícios (inciso II, alínea "b") e, por consequência, caracterizar a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido;

b.6) determinar à Sefip que elabore e submeta ao Plenário desta Casa, no prazo de 60 dias, um cronograma para a adoção das medidas necessárias à nova apreciação de mérito desses atos, abrangendo a necessidade de verificação da dependência econômica dos beneficiários em relação aos instituidores dos benefícios, bem como a necessidade de oportunizar o contraditório e a ampla defesa para os beneficiários cujos atos tiverem entrado neste Tribunal há mais de 5 anos, consoante o entendimento firmado no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário;

b.7) tornar sem efeito os itens 9.1 a 9.4 do Acórdão 2379/2015–TCU– Plenário;

b.8) alertar à Sefip para que adote as medidas preliminares necessárias à apreciação de mérito do ato constante de processo, observadas as orientações e entendimentos firmados no presente acórdão.

c) dar ciência do inteiro teor desta deliberação aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, para que deem conhecimento do subitem b.1 do Acórdão a ser prolatado aos interessados cujos atos de pensão tiveram registro negado por este Tribunal com base no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, bem assim aos órgãos/entidades de origem de seu âmbito que editaram tais atos, alertando-os de que os atos concessórios gozam de presunção de legitimidade e executoriedade até nova deliberação do Tribunal em sentido contrário.

7. A proposta do Ministério Público de Contas difere parcialmente do encaminhamento da Serur em duas questões (peça 350).

8. A primeira modificação substitui a proposta de declaração de insubsistência das deliberações calcadas no entendimento do Acórdão 2.515/2011-Plenário (item b.1 da proposta da Serur) por determinação para revisão de ofício desses julgados, nos seguintes termos:

b.1) determinar que a Sefip, com base no levantamento realizado, submeta aos respectivos Relatores a proposta de revisão de ofício de todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU– Plenário;

9. A segunda diferença é o acréscimo de entendimento no sentido da aplicação incondicional da dispensa da devolução dos valores recebidos indevidamente, em caso de descaracterização da dependência econômica do pensionista em relação ao instituidor, em consonância com o pleito do recorrente, *verbis*:

b.6) firmar o entendimento de que, para os atos já apreciados, caso venha a ser afastada a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor do benefício e, por consequência, caracterizada a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido, este Tribunal não deverá exigir a reposição dos valores que haviam sido dispensados pela decisão anterior, com base na Súmula TCU n° 106, para que não se configure a ***reformatio in pejus indireta****;*

10. Ao fundamentar seu Voto, o relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues, rejeita as propostas dos pareceres, manifestando-se pelo improvimento do pedido de reexame, por considerar, em síntese, que:

a) a ocorrência de *error in judicando* nos acórdãos que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012-TCU- Plenário, não autoriza, sob o prisma processual, a revisão de ofício proposta nos pareceres, o que somente seria aplicável na hipótese de *error in procedendo*;

b) desnecessário firmar entendimento, nesta assentada, quanto à presunção de dependência econômica gerada pelo termo de guarda, pois, no voto revisor do acórdão recorrido, o relator do atual recurso já reconhecera essa presunção *juris tantum*, "ressaltando a necessidade de esta Corte de Contas, por intermédio da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, evidenciar a existência, ou não, desse vínculo de dependência econômica, a fim de evitar fraude à lei por intermédio da denominada guarda previdenciária", proposta "prontamente acolhida pelo relator";

c) também não se aplica a determinação para que a Sefip implemente rotinas padronizadas para a verificação de indícios de ausência de dependência econômica do pensionista em relação ao

instituidor da pensão, pois isso já é "prática rotineira" da unidade técnica, a partir de consulta a diversas bases de dados governamentais;

d) não cabe a proposta de autorizar desde logo, no presente aresto, de forma generalizada, a "dispensa da reposição dos valores indevidamente percebidos pelos beneficiários, porque tal benesse há de ser avaliada em cada caso, a partir do exame da boa-fé do interessado, nos termos do enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU".

11. Em coerência com a posição que defendi na votação do aresto guerreado, alinho-me, em parte, às conclusões da Serur e do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, concluindo pelo provimento parcial do recurso, conforme passo a expor.

REVISÃO DE OFÍCIO DOS ACÓRDÃOS FUNDAMENTADOS NO ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO 2.515/2011-TCU-PLENÁRIO.

12. Conforme visto, a Serur propõe a declaração, *a priori*, da insubsistência dos acórdãos que "consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário", os quais ainda não foram totalmente identificados pela Sefip. Tal encaminhamento esbarra em um óbice operacional, pois, mesmo que a unidade técnica especializada identifique cada acórdão enquadrado nessa hipótese, será necessário submeter ao Tribunal a proposta da respectiva anulação. Ademais, a correção do problema não se esgota com a mera anulação dos acórdãos questionados, pois exige a decisão de mérito substitutiva: pela legalidade ou não do ato.

13. Nesse sentido, a solução processualmente adequada é a proposta pelo recorrente ("medidas necessárias à nova apreciação de mérito desses atos", item g.2, peça 300) e pelo *Parquet* especializado (item b.1, peça 350): o procedimento de revisão de ofício.

14. Esse é o encaminhamento que adoto.

15. Minhas razões para assim concluir já haviam sido antecipadas na sessão de 5/11/2014, quando apresentei a primeira declaração de voto favorável à minuta de acórdão então proposta pelo Ministro Aroldo Cedraz, que, posteriormente, culminou com a deliberação em reexame.

16. Rememoro as passagens em que tratei da questão, *verbis:*

> *Apresento esta declaração de voto para alinhar-me à bem fundamentada proposta de mérito apresentada pelo Relator, o Ministro Aroldo Cedraz, no sentido de que este Tribunal harmonize sua jurisprudência referente às pensões versadas nos processos ora apreciados às reiteradas decisões que o Supremo Tribunal Federal vem proferindo sobre o tema.*
>
> (...)
>
> *4. Nesta assentada, o Ministro Aroldo Cedraz, com acurado senso de justiça e oportunidade, colaciona várias decisões de mérito no âmbito do Pretório Excelso em sentido contrário à exegese que vem sendo adotada por esta Corte de Contas desde a inovação jurisprudencial inaugurada pelo Acórdão 2.515/2011-Plenário. E, de consciência pacificada, verifico a confirmação, pelo Supremo, da convicção que sempre adotei sobre o tema.*
>
> (...)
>
> *6. Feitos esses registros, endosso plenamente a proposta do relator nos cinco processos ora apreciados* [TC 003.957/2014-4, TC 003.993/2014-0, TC 003.997/2013-8. TC 010.227/2013-0 e TC 012.735/2007-4], *em votação única,* ***sugerindo, contudo, um acréscimo ao acórdão apresentado Sua Excelência, que, a meu ver, é fulcral à garantia dos princípios da segurança jurídica e da isonomia em relação aos pensionistas cujos atos foram impugnados no período de tempo em que vigorou o entendimento firmado nos precitados Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, deste Plenário***.

7. Refiro-me à necessidade de autorizar, nos termos do art. 260, § 2º, do Regimento Interno, a revisão de ofício dos atos cujos registros foram impugnados unicamente com base no entendimento ora retificado.

*8. Ressalto que **solução semelhante já foi adotada por este Tribunal em situações análogas no passado**. Exemplo disso foi o **Acórdão 1.824/2004-Plenário** (relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar), quando este órgão colegiado, entre outras deliberações, firmou o entendimento de que a MP 146/2003, convertida na Lei 10.855/2004, regularizou o pagamento da parcela denominada "PCCS" – antes impugnada pelo Tribunal – para determinado grupo de servidores da Previdência Social. Assim, por meio do Acórdão 741/2006-Plenário (relator: Ministro Guilherme Palmeira), o Tribunal autorizou a revisão de ofício dos acórdãos que haviam negado registro aos atos beneficiados pela nova alteração legal.*

9. A necessidade de preservar a segurança jurídica e a isonomia – princípios nodais do Estado Democrático de Direito – mostra-se bem nítida na hipótese em comento. Isso porque é possível haver, por exemplo, dois atos de pensão a menor sob guarda decorrentes de óbitos posteriores à Lei 9.717/1998, publicados na mesma edição do DOU, mas com julgamentos distintos por este Tribunal. Basta, para tanto, que um tenha sido apreciado na vigência da exegese firmada pelo Acórdão 2.515/2011- Plenário, e outro após o retorno deste Tribunal ao entendimento original, conforme proposto nesta assentada. E mais, a mesma agressão aos sobreditos princípios constitucionais ocorreria se, na mesma hipótese, um dos atos recebesse o registro deste Tribunal antes do referido Acórdão 2.515/2011, e o outro fosse impugnado tão-somente por ter sido analisado por esta Corte de Contas no interregno em que vigorou a exegese contrária ao referido direito pensional.

10. Concluo, assim, pela necessidade de incluir, no acórdão proposto pelo nobre Relator, autorização específica à Sefip para que adote as providências necessárias à revisão de ofício das deliberações deste Tribunal que negaram registro a atos de pensão em virtude unicamente do entendimento firmado nos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, do Plenário.

17. Posteriormente, na sessão de 23/9/2015, em que proferido o acórdão sob reexame, apresentei nova declaração de voto, aduzindo, entre outros argumentos, que, até a última contagem feita por minha assessoria, em fins de 2014, haviam sido impetrados cerca de **setenta mandados de segurança** contra acórdãos deste Tribunal derivados dos dois precedentes assinalados.

18. Na ocasião, coligi múltiplas decisões **de mérito** do E. STF a demonstrar sua gritante convergência jurisprudencial a considerar juridicamente **inválido** o entendimento firmado nos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, do Plenário desta Corte de Contas.

19. Também demonstrei a clara afronta ao princípio da isonomia provocada pelas decisões deste Tribunal motivadas no entendimento objurgado pelo STF, *verbis*:

22. A necessidade de preservar a segurança jurídica e a isonomia – princípios nodais do Estado Democrático de Direito – mostra-se bem nítida na hipótese em comento.

*23. Isso porque **é possível haver, por exemplo, dois atos de pensão a menor sob guarda decorrentes de óbitos posteriores à Lei 9.717/1998, publicados na mesma edição do DOU, mas com julgamentos distintos por este Tribunal**. Basta, para tanto, que um tenha sido apreciado na vigência da exegese firmada pelo Acórdão 2.515/2011- Plenário, e outro após o retorno deste Tribunal ao entendimento original, conforme proposto nesta assentada. E mais, a mesma agressão aos sobreditos princípios constitucionais ocorreria se, na mesma hipótese, um dos atos recebesse o registro deste Tribunal antes do referido Acórdão 2.515/2011, e o outro fosse impugnado tão-somente por ter sido analisado por*

esta Corte de Contas no interregno em que vigorou a exegese contrária ao referido direito pensional.

24. Reitero, assim, a necessidade de determinar à Sefip que adote as providências necessárias à revisão de ofício das deliberações deste Tribunal que negaram registro a atos de pensão em virtude unicamente do entendimento firmado nos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, do Plenário. [Grifos do original].

20. Indago, assim, como poderia este Tribunal convalidar tacitamente acórdãos que impugnaram pensões com base em dicção considerada antijurídica pelo Supremo Tribunal Federal, limitando-se a transferir aos pensionistas prejudicados o ônus da reversão dessa anomalia, mediante a interposição de recurso?

21. Oportuno recordar as palavras do Ministro Aroldo Cedraz, relator da decisão recorrida, no voto complementar que embasou a redação final do *decisum*:

7. Alinho-me também ao que foi ressaltado por Sua Excelência, o eminente Ministro Raimundo Carreiro, segundo o qual a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está, efetivamente, consolidada no sentido de que não ocorreu a derrogação de parte do art. 217 da Lei 8.112/1990 pelo art. 5º da Lei 9.717/1998.

8. A consequência, portanto, dessa conclusão é que, na realidade, nunca existiram as premissas que embasaram o entendimento consubstanciado no referido Acórdão 2.515/2011, aliás, como sempre procurei defender neste Plenário.

9. Portanto, ***é justo e humano que aqueles atos que foram considerados ilegais tão somente pela aplicabilidade dos termos do referido acórdão possam ser objeto de reexame da Sefip*** *e, uma vez cumpridos todos os demais requisitos legais, possam ter sua apreciação revista pelo Tribunal. Com isso, estaremos dando* ***tratamento isonômico aos atos de pensão emitidos sob os mesmos fundamentos e nas mesmas condições quanto às formalidades exigidas.*** (Grifei).

22. Não obstante, o acórdão aprovado limitou-se a reabrir prazo recursal para que os interessados, de impulso próprio, empenhassem esforços para recorrerem contra os acórdãos que impugnaram suas pensões, os quais, segundo as abalizadas palavras do relator *a quo*, basearam-se em premissas juridicamente inexistentes.

23. Nesse panorama, a solução mais justa, mais consentânea com o objetivo de correção jurídica das decisões deste Tribunal de Contas, é determinar, neste momento de reexame, a revisão de ofício dos acórdãos firmados com base no entendimento assente nos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, deste Plenário, conforme proposto pelo recorrente, pela Serur e pelo *Parquet*.

24. Trata-se de **medida fulcral à garantia dos princípios da segurança jurídica e da isonomia em relação aos pensionistas cujos atos foram impugnados no período de tempo em que prevaleceu, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o entendimento firmado nos dois acórdãos referidos**.

25. Dito isso, abro um parêntesis para rememorar a observação do Ministro Walton Alencar Rodrigues quando formulei o pedido de vista neste processo, em que S. Exa. disse acreditar que este Revisor apresentaria

"elementos sérios de convicção que permitirão o aprimoramento dos trabalhos" (1h16m35s).

Considero que as ponderações até aqui apresentadas – consentâneas com o pensamento do Procurador Sérgio Caribé, ora recorrente, da Secretaria de Recursos e do Procurador Marinus, *custo legis*, – revestem-se da **seriedade** necessária e suficiente a justificar o provimento parcial do recurso, para ordenar a revisão de ofício dos acórdãos fundamentados na dicção reprovada pelo E. STF.

DECLARAÇÃO DE PERDA DE OBJETO DOS RECURSOS

26. A Serur e o Ministério Público de Contas propõem, em adição ao pleito do recorrente, a declaração da "perda de objeto dos recursos em tramitação no Tribunal que foram interpostos contra as deliberações que serão tornadas insubsistentes pelo acórdão a ser proferido no presente recurso".

27. Considero parcialmente pertinente a proposta, porque consonante com a revisão de ofício que também se alvitra nesta assentada. A ressalva que faço é que, antes da eventual declaração de perda de objeto, o procedimento adequado é **sobrestar** o recurso até a decisão de mérito da revisão de ofício, de modo a que a declaração de perda de objeto ocorra no momento exato em que prolatada a decisão substitutiva do acórdão recorrido. Com isso, preserva-se o efeito suspensivo do pedido de reexame até que o Tribunal reforme ou confirme a decisão recorrida.

FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUANTO À PRESUNÇÃO *JURIS TANTUM* DA DEPENDÊNCIA ECONÔMICA GERADA PELO TERMO DE GUARDA JUDICIAL.

28. No que tange à questão da dependência econômica, alinho-me igualmente aos pareceres, inclusive quanto à oportunidade de exarar, nesta assentada, o entendimento proposto, de modo uniforme, pelo recorrente, pela Serur e pelo *Parquet*, *verbis*:

> *no caso do benefício concedido a menor sob guarda, com fundamento no artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o termo de guarda confere presunção* ***juris tantum*** *de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada, mediante a obtenção de provas em contrário;*

29. Tal exegese é acolhida pelo relator do presente recurso, conforme anotado na seguinte passagem do Voto apresentado por S. Exa.:

> *No voto revisor da decisão recorrida,* ***aponto a presunção juris tantum de que goza o menor sob guarda quanto a sua dependência econômica em relação ao instituidor****, ressaltando a necessidade de esta Corte de Contas, por intermédio da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, evidenciar a existência, ou não, desse vínculo de dependência econômica, a fim de evitar fraude à lei por intermédio da denominada guarda previdenciária. A proposta foi prontamente acolhida pelo relator.* (Grifei).

30. O mesmo entendimento foi abraçado pelo Ministro Aroldo Cedraz, relator da decisão ora recorrida, conforme reportado pelo recorrente e pela Serur (peças 300 e 343).

31. Todavia, uma leitura rápida da nossa base de jurisprudência revela diversos julgados em que essa presunção relativa não é seguida, exigindo, este Tribunal, que o pensionista na condição de "menor sob guarda" ou seus representantes comprovem a dependência econômica como condição prévia ao registro do ato. Cito, entre muitos, os seguintes acórdãos: 9900/2019-2ª Câmara (relatora: Ministra Ana Arraes); 10.419/2019-1ª Câmara (relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho), 3.562/2019-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes); e 2.753/2013-Plenário (relator: Ministro Augusto Nardes), este último proferido em incidente de uniformização de jurisprudência.

32. Considero os argumentos apresentados pelo recorrente e ratificados pela Serur e pelo *Parquet* suficientemente fundamentados para justificar a fixação do entendimento proposto, com o propósito de adequar a jurisprudência desta Corte de Contas à dicção pacificada no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, conforme anotado na instrução da Serur à peça 343.

33. Além da harmonização jurisprudencial desta Corte de Contas com o Poder Judiciário, também justifica a fixação do entendimento proposto nos pareceres o fato de o Tribunal de Contas da União possuir acentuado efeito pedagógico para os jurisdicionados, o que torna imperioso deixar esse aspecto indene de dúvidas, quanto à impropriedade do procedimento de exigir do pensionista a prova de dependência econômica, em respeito à presunção jurídica relativa gerada pelo "termo de guarda judicial".

34. Por óbvio, isso não afasta dos órgãos de controle o poder-dever de averiguar, pelos meios legalmente disponíveis, a possível existência de indícios que possam descaracterizar essa dependência econômica.

35. Destarte, voto, com ajustes de forma, pelo entendimento proposto nos pareceres.

PROPOSTA DE ENTENDIMENTO ACERCA DA CRIAÇÃO DE ROTINAS PADRONIZADAS PELA SEFIP, PARA VERIFICAÇÃO DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.

36. Nesse passo, considero – em linha de concordância com o Relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues, – que as rotinas já utilizadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal para tal aferição tornam **desnecessário** firmar o entendimento descrito no subitem "b.5" da proposta de encaminhamento, *verbis:*

> *b.5) firmar o entendimento de que, além do exame das vantagens/parcelas que compõem os proventos das pensões civis, é essencial a adoção de rotinas padronizadas por parte da Sefip, previamente à apreciação de mérito dos atos, com vistas à verificação da existência de indícios ou provas que possam afastar a dependência econômica dos beneficiários das pensões de que tratavam a alínea "e" do seu inciso I e as alíneas "a", "b", "c" e "d" do seu inciso II do art. 217 da Lei 8.112, de 1990, inclusive dos menores sob guarda em relação aos instituidores dos benefícios (inciso II, alínea "b") e, por consequência, caracterizar a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido;*

PROPOSTA RELATIVA À INCIDÊNCIA INCONDICIONAL DA SÚMULA-TCU 106, INDEPENDENTEMENTE DA CARACTERIZAÇÃO DE MÁ-FÉ.

37. Também concordo com o relator do recurso, Ministro Walton, quanto à **rejeição** da proposta de firmar entendimento pela aplicação incondicional da dispensa de ressarcimento de valores prevista na Súmula-TCU 106, descrita no subitem b.6 do parecer do Ministério Público de Contas, *verbis*:

> *b.6) firmar o entendimento de que, para os atos já apreciados, caso venha a ser afastada a dependência econômica do menor sob guarda em relação ao instituidor do benefício e, por consequência, caracterizada a utilização fraudulenta do instituto da guarda para a obtenção de benefício previdenciário indevido, este Tribunal não deverá exigir a reposição dos valores que haviam sido dispensados pela decisão anterior, com base na Súmula TCU n° 106, para que não se configure a **reformatio in pejus indireta**;*

38. Conforme pontuado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto, a incidência ou não da dispensa de reposição de valores, nos termos da Súmula-TCU 106, deverá ser **analisada em cada caso concreto**. De fato, quando restar comprovada a má-fé do beneficiário, não caberá a isenção prevista nesse verbete sumular, cujo texto é claro ao dizer que a "boa-fé" é pressuposto para sua aplicação, *verbis*:

> *SÚMULA TCU 106: O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, **não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé**, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.*

39. Por outro lado, deve-se considerar que, em casos da espécie, **a eventual descaracterização da dependência econômica mediante provas obtidas por rotinas de fiscalização deste Tribunal ou de outros órgãos de controle não afastará, por si só, a presunção de boa-fé**, salvo se houver evidência de declaração falsa por parte do pensionista ou de seu representante legal ou outro ato equivalente que permita concluir, de modo inequívoco, pela ocorrência de má-fé. Considero oportuno deixar assente esta última observação na presente assentada, **sob a forma de entendimento**, em complemento à dicção referente à presunção relativa de dependência econômica gerada pelo "termo de guarda".

40. Ademais, o alegado risco de *reformatio in pejus* indireta também não se configura. Isso porque o motivo da eventual ordem para devolução dos valores não residirá no presente acórdão, proferido em grau de recurso, mas na eventual identificação inequívoca de ato doloso que permita configurar a má-fé do beneficiário da pensão ou de seu representante legal.

AJUSTE NO TEXTO DO SUBITEM 9.2 DO ACÓRDÃO RECORRIDO (INSERÇÃO DA CATEGORIA PREVISTA NO ART. 217, I, "E", DA LEI 8.112/1990).

41. Em manifestação complementar, o representante do Ministério Público endossa, em essência, a proposta incidental pela necessidade de inclusão, no **subitem 9.2** do acórdão recorrido, da categoria de beneficiários prevista no **artigo 217, inciso I, alínea "e"**, da Lei 8.112/1990 ("pessoa designada, maior de 60 anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor"), entre aquelas cujo direito pensional somente foi derrogado com a edição da Medida Provisória 664/2014, convertida na Lei 13.135/2015.

42. A única divergência entre as proposições do Relator e do *Parquet*, nesse ponto, é que o primeiro considera tratar-se de correção de erro material, dicção não acolhida pelo segundo, sob o argumento de que o benefício em questão não foi objeto de análise no processo. Não obstante, o representante do MPTCU considera aplicável a inclusão *ex officio* dessa categoria de pensionistas na presente assentada, mediante a consignação de novo entendimento. Como visto, as duas propostas se equivalem em termos práticos.

43. Sobre essa questão, observo que a hipótese da pensão prevista no art. 217, **inciso I, alínea "e"**, da Lei 8.112/1990 enquadra-se plenamente na discussão em comento. Tal categoria de pensionistas ["pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor"] estava abrangida no grupo de beneficiários descrito no art. 16, **inciso IV**, da Lei 8.213/1991 ["pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida"[1]], cuja pensão fora igualmente revogada pela Lei 9.032/1995, o que inclui logicamente essa espécie pensional na mesma regra geral de vedação definida no Acórdão 2.377/2015-Plenário e, por conseguinte, na sua revisão feita por meio da deliberação em reexame.

44. Nesse sentido, o benefício em questão chegou a ser mencionado entre as pensões alvejadas pelo entendimento firmado pelo Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, conforme se verifica em alguns votos apresentados por ocasião do acórdão ora recorrido, como na minha declaração de voto à peça 7:

> *"Ocorre que, posteriormente àquela sessão, sobreveio a Medida Provisória 664, de 30/12/2014, convertida na Lei 13.135, de 17/06/2015, que alterou diversos dispositivos referentes às pensões disciplinadas na Lei 8.112/1990, retirando do texto legal a previsão do benefício pensional para as categorias anteriormente alvejadas pelos Acórdãos 2.515/2011 e 2.875/2012, deste Plenário, a saber: menor sob guarda (art. 217, II, "b") e a pessoa designada (**art. 217, I, "e"**; e II, "d")".* (Grifei).
>
> *"MS 32.716-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 21/3/2014, DJ 26/3/2014 (referiu-se a benefício concedido a pessoa designada com mais de 60 anos, nos termos do art. **217, I, "E", da Lei 8112/90**; o fundamento para a concessão da cautelar foi o mesmo adotado na decisão cautelar do Ministro Joaquim Barbosa no precitado MS 31.861-MC/DF, no sentido de que seria necessária, na espécie, a revogação expressa dos direitos pensionais previstos na Lei 8.112/1990, o que não teria acontecido)."* (Grifei).

[1] Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:
(...)
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)

45. Assim, considero acertada a proposta de corrigir *ex officio*, nesta assentada, o erro material assinalado, nos termos propostos pelo relator.

PROPOSTA DE DETERMINAÇÕES À SEFIP PARA LEVANTAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DECORRENTE DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO ACÓRDÃO 2.515/2011-TCU-PLENÁRIO E ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA PARA AS REVISÕES DE OFÍCIO.

46. No que tange às propostas de determinações à Sefip voltadas à operacionalização das revisões de ofício decorrentes do acórdão que proponho, acolho-as parcialmente e com ajustes de forma. Refiro-me às seguintes proposições:

> *a)* ***preliminarmente****, determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que realize, no prazo de 30 dias, o levantamento de todas as deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil em razão do entendimento que havia sido firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012–TCU–Plenário, incluindo aquelas que constem de processos já arquivados ou que os interessados já tenham falecido ou atingido a maioridade, sem prejuízo também das que houve interposição de recursos, tendo sido já apreciados ou não;*
>
> *b.7) determinar à Sefip que elabore e submeta ao Plenário desta Casa, no prazo de 60 dias, um cronograma para a adoção das medidas necessárias à nova apreciação de mérito desses atos, abrangendo a necessidade de verificação da dependência econômica dos beneficiários em relação aos instituidores dos benefícios, bem como a necessidade de oportunizar o contraditório e a ampla defesa para os beneficiários cujos atos tiverem entrado neste Tribunal*

47. Conquanto reconheça a necessidade de a unidade técnica empenhar esforços para viabilizar, de forma sistemática e padronizada, essas revisões de ofício, pondero que o excessivo detalhamento das medidas propostas nos pareceres poderá esbarrar em contingências operacionais ou em casos omissos. Exemplo disso é a desnecessidade de revisar de ofício os acórdãos cujos beneficiários já haviam atingido a maioridade ou falecido à época da negativa de registro. Também desnecessário instruir a Sefip para os procedimentos que já são de praxe em processos da espécie, como a oportunidade de defesa prevista no Acórdão 587/2011-TCU-Plenário. Quanto à verificação de dependência econômica, a Sefip já adota, como rotina, a verificação automática de indícios que possam descaracterizar essa condição, o que é feito mediante consultas padronizadas a bases de dados oficiais, como a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), o Sistema Siape (Sistema Integrado de Administração de Pessoal) etc.

48. Assim, considero suficiente **determinar à Sefip que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do presente acórdão, autue processo de monitoramento, a ser submetido ao respectivo redator (relator ou revisor), informando a quantidade de acórdãos pendentes de revisão de ofício nos termos aqui decididos, bem como os processos eventualmente já instruídos nesse mister, além de outras informações úteis para aferir a efetividade e a celeridade aos procedimentos ordenados.**

49. Feitas essas ponderações, voto pelo provimento parcial do recurso e acolho, em parte, as propostas de encaminhamento da Serur e do *Parquet* de Contas, com os ajustes de forma que entendo pertinentes.

50. Quanto às providências incidentais propostas pelo relator do recurso, para correção da juntada indevida, aos presentes autos, de "cópias de notificação do Acórdão 2377/2015-TCU-Plenário e de pedidos de reexame interpostos por diversos interessados contra acórdãos do Tribunal que julgaram ilegais e recusaram registro a atos de concessão de pensão civil, os quais não são objeto deste processo", não tenho reparos a fazer ao encaminhamento formulado por S. Exa.

> "9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe parcial provimento;

9.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário;

9.3. com fundamento no Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência do TCU, corrigir erro material do subitem 9.2 do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.3.1. onde se lê:

"9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, inexistindo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;"

9.3.2. leia-se:

"9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'e' do inciso I, e 'a', 'b', 'c' e 'd' do inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, não havendo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;"

9.4 firmar os seguintes entendimentos:

9.4.1 no caso do benefício concedido a menor sob guarda, com fundamento no artigo 217, inciso II, alínea "b", da Lei 8.112/1990, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o termo de guarda confere presunção **juris tantum** de dependência econômica do beneficiário em relação ao instituidor, a qual pode ser afastada mediante a obtenção de provas em contrário, inclusive mediante rotinas de fiscalização do Tribunal de Contas da União e demais órgãos de controle;

9.4.2 a eventual descaracterização da dependência econômica mediante provas obtidas por meio de rotinas de fiscalização não afastará, por si só, a presunção de boa-fé, salvo se houver evidência de declaração falsa por parte do pensionista ou de seu representante legal ou outro ato equivalente que permita concluir, de modo inequívoco, pela ocorrência de má-fé;

9.5 determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que:

9.5.1 promova as instruções necessárias à revisão de ofício das deliberações que consideraram ilegais atos de pensão civil com base unicamente no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012-TCU-Plenário, ponderando os entendimentos assentes no subitem 9.2 do Acórdão 2.377/2015-TCU-Plenário, com a redação fixada no presente aresto, e nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 deste Acórdão, observado o procedimento definido na Questão de Ordem 2/2006, mediante sorteio de relator;

9.5.2 nos termos do art. 243 do Regimento Interno deste Tribunal, autue, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do presente acórdão, processo de monitoramento a ser submetido ao redator desta deliberação, informando, no mesmo prazo e, depois, a cada 60 (sessenta) dias, até a conclusão dos trabalhos: a quantidade de acórdãos pendentes de revisão de ofício nos termos aqui decididos, bem como os processos eventualmente já instruídos nesse mister, além de outras informações úteis para aferir a efetividade e a celeridade aos procedimentos ordenados;

9.5.3 promova a juntada dos comprovantes de notificação dos interessados, em face do decidido no subitem 9.3 do Acórdão 2.377/2015-Plenário, aos respectivos processos de ato de concessão de pensão civil apreciados pelo TCU;

9.5.4 com fundamento nos artigos 2º, inciso X, e 17 da Resolução TCU 259/2014, desentranhar destes autos as peças 262 e 327, 267 e 274, 276, 279 e 289, 287/288, 318 (págs. 8/11), 319, 323, 345, 347, 348, 349, 356, 357, 358, 359 e 360 (págs. 3/4, 16/18, 20, 21 e 140, 24/31, 32/37, 38, 47/48, 57/61, 71/73, 80/83), referentes a pedidos de reexame interpostos por Letícia Tupinambá de Albuquerque Melo, Solange Nascimento Pessoa, Fabiano Eustáquio Tamborini, Arthur Daniel Pereira de Souza Santos, Elaine Chrystina do Amaral Fassheber, Sarah Veloso Tibúrcio, Lana Batista Guimarães, Franciele Bianchi Vicente Costa, Luana dos Santos Sampaio, Nelson Jordão Neto, Pamela Karollyne de Almeida Monteiro, Raquel Falcão de Oliveira Beleza, Jéssica Souza Bonasser, Samuel

Fernandes Leão Morato, Emanuelle Lima Botelho, Daniel Farias dos Santos, Kauany Cardoso Silva, Lucas Barbosa Caminha, Isidoro Borges por Bruna Janayna Maia Gomes, Ana Carolina de Souza Sena da Paixão, Felipe Henriques Ferreira, João Vitor Guimarães Santos, Sara Jordani Freitas Moura, Felipe Henriques Ferreira, Petrus Zucarelli Kudlinski, Gabriel Santos da Silva Dias e Terezinha Rodrigues Lima e outros, contra acórdãos do Tribunal que julgaram ilegais e recusaram registro aos respectivos atos de concessão de pensão civil, para devida juntada e autuação dos recursos nos processos originais de ato de concessão pensão civil e posterior encaminhamento à Secretaria de Recursos;

9.6 determinar o sobrestamento dos pedidos de reexame em tramitação neste Tribunal interpostos contra as deliberações deste Tribunal que consideraram ilegais atos de pensão civil com base unicamente no entendimento firmado no Acórdão 2.515/2011-TCU-Plenário, ratificado pelo Acórdão 2.875/2012-TCU-Plenário, até a decisão de mérito das revisões de ofício determinadas no subitem 9.5.1, quando caberá a eventual declaração de perda de objeto do recurso;

9.7. desapensar destes autos os TCs 010.227/2013-0, 003.997/2013-8, 003.993/2014-0 e 012.735/2007-4, com fundamento nos arts. 36, 38 e 40, inciso I, da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 22, parágrafo único, da Resolução TCU 175/2005;

9.8 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Votos que o integram:

9.8.1 ao recorrente;

9.8.2 aos órgãos centrais de gestão de pessoal da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Ministério Público da União, para ciência e divulgação entre os órgãos de gestão de pessoas sob sua supervisão e subsequente notificação dos interessados nos acórdãos enquadrados na hipótese do subitem 9.5.1 deste Acórdão;

9.8.3 à Secretaria de Recursos, para as instruções cabíveis em face do decidido no subitem 9.6 deste Acórdão, incluindo a notificação dos autores dos respectivos recursos."

É como Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de novembro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2849/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.993/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame em Ato de Concessão de Pensão Civil
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Emylly Nathalya Silva Lopes (073.375.214-48); Fabiano Eustaquio Tamborini da Silva (120.788.616-50); Monica Cristina Telles da Silva (070.774.944-11); Sarah Veloso Tibúrcio dos Santos (008.283.233-13)
3.2. Recorrentes: Procurador junto ao TCU Sergio Ricardo Costa Caribé (682.553.304-53); Fabiano Eustaquio Tamborini da Silva (120.788.616-50); Superior Tribunal Militar (00.497.560/0001-01); Sarah Veloso Tibúrcio dos Santos (008.283.233-13) e outros;
4. Órgão: Superintendência Estadual do Instituto Nacional de Seguro Social em Maceió/AL - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
5.2. Revisor: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal:
8.1. Marcia Miglioli de Carvalho Hauptman (30.712/OAB-PR); Luiz Carlos Silva de Souza Junior (150.637/OAB-RJ), Valério Augusto Ribeiro (74.204/OAB-MG), Márcio Machado (138.179/OAB-RJ), Marcos Francisco da Siva (37.280/OAB-PE) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, na condição de parte, contra o Acórdão 2.377/2015-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. com fundamento no Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência do TCU, corrigir erro material do subitem 9.2 do Acórdão 2377/2015-Plenário para os seguintes termos:

9.2.1.onde se lê:

"9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' do seu inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, inexistindo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;"

9.2.2. leia-se:

"9.2. firmar entendimento de que, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o artigo 217 da Lei 8.112/1990, incluídas as alíneas 'e' do inciso I, e 'a', 'b', 'c' e 'd' do inciso II, permaneceu vigente até a edição da Medida Provisória 664, de 30/12/2014, não havendo, até então, derrogação do citado dispositivo legal em decorrência do disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998;"

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) a adoção das seguintes providências:

9.3.1. promover a juntada dos comprovantes de notificação dos interessados, acerca da faculdade prevista no subitem 9.3 do Acórdão 2.377/2015-Plenário, aos respectivos processos de ato de concessão de pensão civil apreciados pelo TCU;

9.3.2. com fundamento nos artigos 2º, inciso X, e 17 da Resolução TCU 259/2014, desentranhar destes autos as peças 262 e 327, 267 e 274, 276, 279 e 289, 287/288, 318 (págs. 8/11), 319, 323, 345, 347, 348, 349, 356, 357, 358, 359 e 360 (págs. 3/4, 16/18, 20, 21 e 140, 24/31, 32/37, 38, 47/48, 57/61, 71/73, 80/83) referentes a pedidos de reexame interpostos por Letícia Tupinambá de Albuquerque Melo, Solange Nascimento Pessoa, Fabiano Eustáquio Tamborini, Arthur Daniel Pereira de Souza Santos, Elaine Chrystina do Amaral Fassheber, Sarah Veloso Tibúrcio, Lana Batista Guimarães, Franciele Bianchi Vicente Costa, Luana dos Santos Sampaio, Nelson Jordão Neto, Pamela Karollyne de Almeida Monteiro, Raquel Falcão de Oliveira Beleza, Jéssica Souza Bonasser, Samuel Fernandes Leão Morato, Emanuelle Lima Botelho, Daniel Farias dos Santos, Kauany Cardoso Silva, Lucas Barbosa Caminha, Isidoro Borges por Bruna Janayna Maia Gomes, Ana Carolina de Souza Sena da Paixão, Felipe Henriques Ferreira, João Vitor Guimarães Santos, Sara Jordani Freitas Moura, Felipe Henriques Ferreira, Petrus Zucarelli Kudlinski, Gabriel Santos da Silva Dias e Terezinha Rodrigues Lima e outros, contra acórdãos do Tribunal que julgaram ilegais e recusaram registro aos respectivos atos de concessão de pensão civil, para devida juntada e autuação dos recursos nos processos originais de ato de concessão pensão civil e posterior encaminhamento à Secretaria de Recursos para instrução e encaminhamento para sorteio de relator;

9.4. dar ciência dessa deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 46/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/11/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2849-46/19-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Revisor) e Ana Arraes.
13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro (Revisor).
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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