

GRUPO I – CLASSE V – Primeira Câmara

TC 012.252/2012-3

Natureza: Pensão Civil

Interessados: Alexandre José Lessa, Eunice Sarmento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos

Unidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SUMÁRIO: PENSÃO CIVIL. CONCORRÊNCIA DE DUAS SUPOSTAS COMPANHEIRAS AO BENEFÍCIO PENSIONAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL PARA A CONCESSÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL E DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. ILEGALIDADE. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de pensões civis instituídas por ex-servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal, na instrução constante da peça 15, manifestou-se nos seguintes termos:

*“Cuidam os autos de pensões civis instituídas por **José Malta Lessa**, ex-servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Vinculador), em favor dos beneficiários acima nomeados, cujo ato foi encaminhado a este Tribunal para apreciação, na sistemática definida na Instrução Normativa TCU nº 55/2007, por intermédio do sistema Sisac, com parecer do órgão de controle interno pela legalidade.*

*De início, cumpre ressaltar que a pensão instituída em favor de **Alexandre José Lessa** deixou de ter efeito financeiro a partir de 18/7/1995, tendo em vista a exclusão do beneficiário, por ter atingido a maioria (documento eletrônico nº 2).*

Esta unidade técnica, por meio dos Ofícios nºs. 3.050-1 e 3.050-2/2012-SEFIP-1ª DT, realizou oitiva de Eunice Sarmento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos, para que estas se pronunciassem quanto à seguinte irregularidade:

‘Instituidor de pensão: José Malta Lessa (CPF 013.532.924-87)

Irregularidade: Pagamento simultâneo do benefício a duas companheiras de um mesmo instituidor.

Providência: Ante a impossibilidade legal de pagamento simultâneo do benefício a duas companheiras, se faz necessária a apresentação de documentação comprobatória da condição de legítima beneficiária de pensão.’

Retornam os autos com resposta à oitiva realizada (documentos eletrônicos nºs. 9 a 12), cuja análise se segue:

*Resposta de **Maria do Carmo dos Santos**, encaminhada por meio do documento eletrônico nº 9, no qual constam os seguintes elementos:*

Página	Item
4	<i>procuração, passada em setembro de 1994, em favor de Maria do Carmo dos Santos, com o objetivo de representar José Malta Lessa junto ao Banco</i>

	<i>Bradesco (1º Ofício de Notas de Santa Maria)</i>
6	<i>declaração de domicílio de José Malta Lessa, emitida em setembro de 1994, afirmando que Maria do Carmo era sua companheira desde 1971, e que residia, alternadamente, nos endereços: a) cidade do Recife-PE, Rua Aurora nº 1071, ap. 1904; e b) Santa Maria da Vitória-BA - Rua Teixeira de Freitas, nº 893</i>
8	<i>conta telefônica de Maria do Carmo, do endereço 'Av. Teixeira de Freitas nº 893, Centro'</i>
10	<i>certidão de óbito de José Malta Lessa, ocorrido em 25/4/1995 (aos 78 anos)</i>
11	<i>conta telefônica de José Malta, na qual consta o endereço 'Rua Teixeira de Freitas - 1000 - Santa Maria da Vitória'</i>
24	<i>certidão de nascimento de Alexandre José Lessa (em 18/7/1974), filho de José Malta</i>

Resposta de Eunice Sarmiento de Lucena, enviada mediante o documento eletrônico nº 10, onde constam os seguintes elementos:

Página	Item
9	<i>declaração na qual Eunice Sarmiento afirma que convivia há mais de trinta anos com o instituidor</i>
11	<i>declaração de Ailton Tavares de Lima de que 'Eunice Sarmiento Lucena é minha conhecida de longas datas e que conviveu maritalmente sob o mesmo 'teto' por 30 anos com José Malta Lessa, os quais residiam na Rua da Aurora, Edifício Alfredo Bandeira, ap. 904, Recife, Pernambuco.'</i>
12	<i>declaração da Administração do Ed. Alfredo Bandeira no sentido de que 'o Sr. José Malta Lessa, residia no apartamento 1904, localizado na Rua da Aurora nº 1071 - Recife/Pernambuco, com a senhora Eunice Sarmiento Lucena, há muito tempo'</i>
14	<i>declaração de Manoel Tavares, afirmando que 'conhecemos há mais de trinta anos Eunice Sarmiento de Lucena, brasileira, solteira, portadora do CPF 002.115.594-15, Carteira de Identidade nº 9.965.993, SSP/PE, bem como sabemos que a mesma viveu maritalmente com o Engenheiro Agrônomo José Malta Lessa, também nosso conhecido, durante mais de trinta anos, sob o mesmo teto.'</i>
16	<i>procuração em nome de Eunice Sarmiento para representar o instituidor junto ao Banco do Brasil</i>
17 a 23	<i>diversas fotografias</i>
23 a 60	<i>bilhetes de José Malta, enviados para Eunice Sarmiento</i>

Análise da documentação

Pela análise da resposta à oitiva, constante dos documentos eletrônicos 9 a 12, juntados ao processo, não se pode concluir, de forma inequívoca, que havia união estável do instituidor com a pensionista Maria do Carmo dos Santos, nem sequer em relação a Eunice Sarmiento de Lucena, pelos seguintes motivos:

a) não há comprovação, exceto por declaração feita por terceiros ou por declaração atribuída ao próprio instituidor, de que ele convivia, sob o mesmo teto, com a companheira Maria do Carmo ou com a companheira Eunice Sarmiento;

b) os elementos juntados aos autos (contas de telefone e luz, carnês, fotos, bilhetes), não provam, de forma clara, que, na data do óbito, o instituidor convivia, no mesmo domicílio, com uma ou outra companheira;

c) não há declaração de imposto de renda em que conste uma ou outra beneficiária como dependente do instituidor;

d) não há comprovantes de plano de saúde que demonstrem gastos em comum em relação às companheiras;

e) não há decisão judicial que comprove a união estável do instituidor com Maria do Carmo ou com Eunice Sarmiento;

f) consta certidão de nascimento de Alexandre José Lessa, filho de José Malta e de Maria do Carmo dos Santos. Contudo, a existência de filho em comum não é suficiente para caracterizar a união estável;

g) não há informação da existência de conta bancária conjunta.

Observo, quanto à documentação apresentada pelas companheiras, que não restou devidamente comprovada a união estável, como entidade familiar duradoura, nem tampouco a dependência econômica por nenhuma das duas senhoras em relação ao instituidor.

Este Tribunal tem se manifestado no sentido da necessidade da produção de provas convincentes da existência do companheirismo na data do falecimento do instituidor da pensão e, ainda que houvesse justificação judicial, a mesma só seria admissível quando corroborada com documentação subsidiária, como contas bancárias conjuntas, imposto de renda, endereço comum, não sendo válida a homologação, por si só, para reconhecimento da união estável.

Nessa linha de entendimento, podemos citar os seguintes precedentes: Acórdãos n.ºs. 1.709/2008 e 3.960/2010, da Primeira Câmara, Acórdãos n.ºs. 1.817/2004, 2.115/2005, 2.212/2004, 3.325/2007, 7.475/2010, da Segunda Câmara, e Acórdão n.º 1.348/2010, do Plenário.

Sendo assim, deve ser considerado ilegal o ato em exame, recusando-lhe o respectivo registro, por estar em desacordo com a legislação e a jurisprudência que regem a espécie.

Pelas razões expostas, e de conformidade com o preceituado nos artigos 71, incisos III e IX, da Constituição Federal de 1988; 1.º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992; e 1.º, inciso VIII, e 260, § 1.º, do Regimento Interno/TCU, propõe-se considerar **ilegal** e recusar registro ao ato de pensão civil em favor de **Eunice Sarmiento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos (Controle 10104003-05-1998-000322-3)**, com as seguintes determinações:

1. dispensar a reposição dos valores indevidamente recebidos até a data do conhecimento, pelo órgão de origem, do acórdão que vier a ser proferido, consoante o Enunciado n.º 106 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal;

2. determinar à unidade jurisdicionada, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que adote medidas para:

2.1. no prazo de quinze dias, fazer cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado por esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 262 do Regimento Interno/TCU;

2.2. *dar ciência do inteiro teor do acórdão a ser proferido às interessadas, alertando-as de que o efeito suspensivo proveniente de eventual interposição de recurso não as exime da devolução dos valores indevidamente percebidos após a notificação, em caso de não provimento;*

2.3. *no prazo de trinta dias, encaminhar a este Tribunal, por cópia, comprovante da data em que as interessadas tomarem conhecimento da decisão desta Corte.”*

3. O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se de acordo com a proposta alvitrada pela unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

O ato das pensões civis instituídas por José Malta Lessa tem como beneficiárias Eunice Sarmento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos, ambas na condição de companheira, além de um filho, Alexandre José Lessa.

2. Com relação à cota-parte em favor do filho, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal observou que já deixou de produzir efeitos financeiros desde julho de 1995, em razão do atingimento da maioridade.

3. Sobre a concessão concomitante de pensão civil a duas companheiras, a matéria já foi detidamente tratada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto condutor do Acórdão nº 528/2013-TCU-1ª Câmara, em que o Tribunal de Contas da União deliberou pela impossibilidade do benefício, **in verbis**:

“Sobre a designação simultânea de (...) e (...) recai eiva insuperável de ilegalidade do ato concessório, pois ambas as interessadas concorrem ao benefício previdenciário na condição de companheira a que alude o artigo 217, inciso I, alínea ‘c’, da Lei nº 8.112/1990, não encontrando, assim, respaldo no ordenamento jurídico brasileiro e na jurisprudência.

Com o advento da Constituição de 1988, mediante seu art. 226, § 3º, a união estável entre homem e mulher granjeou o status de entidade familiar, in verbis:

‘Para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre homem e mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento’.

Tal dispositivo constituiu notável evolução em relação à lei civil de 1916, que ignorava a ‘família ilegítima’, não a reconhecendo como situação de fato digna de amparo.

A primeira regulamentação do art. 226, § 3º, da Constituição, constante da Lei nº 8.971/1994, definiu como companheiros o homem e a mulher que mantivessem união comprovada, na qualidade de solteiros, separados judicialmente, divorciados ou viúvos, por mais de cinco anos, ou com prole.

A Lei nº 9.278/1996 modificou esse conceito, deixando de mencionar os requisitos de estado civil, tempo mínimo de convivência e existência de prole. Preceitua seu art. 1º que ‘É reconhecida como entidade familiar a convivência duradoura, pública e contínua, de um homem e uma mulher, estabelecida com objetivo de constituição de família’.

No novo Código Civil brasileiro, a união estável como entidade familiar foi abrigada no livro do Direito de Família. Nos termos do art. 1.723, ‘É reconhecida como entidade familiar a união

estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família’.

*O novel diploma civil foi além ao distinguir a união estável do concubinato disposto no artigo 1.727 do Código Civil. O referido **Codice Civile** define o concubinato como uma relação não eventual com impedimento de casamento. O concubinato é, nesta linha de pensamento, situação diferente de casamento ou união estável, em que um dos membros já possui um relacionamento conjugal com outra pessoa, praticando os concubinos um ato de traição conjugal.*

O Regime Jurídico dos Servidores Civis da União, instituído pela Lei nº 8.112/1990, antecipou-se à regulamentação da norma constitucional - cuja necessidade era controvertida - e incluiu no rol dos beneficiários de pensão vitalícia, por morte de servidor público, ‘o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar’ (art. 217, inciso I, alínea ‘c’).

*Conforme se verifica naquela norma, a designação de companheira ou companheiro, por si só, não é suficiente para o reconhecimento da entidade familiar, sendo por vezes até prescindível, conforme há tempo tem se manifestado esta Corte, a exemplo da Decisão nº 392/1992-TCU-1ª Câmara, em diapasão com a unânime doutrina e com as elaborações pretorianas, **ex vi** dos entendimentos da 5ª e 6ª Turmas do STJ:*

‘A companheira tem direito à pensão por morte do servidor público, desde que comprovada a união estável, bem como a dependência econômica, sendo prescindível a designação prévia.’

*Para efeito da proteção do Estado, consistente na outorga de pensão vitalícia, essencial é a comprovação da união estável, contínua e duradoura, da relação **more uxorio**, ou seja, como se marido e mulher fossem os companheiros.*

Este Tribunal tem-se manifestado no sentido da imprescindibilidade da produção de provas convincentes da existência do companheirismo na data do óbito do instituidor da pensão, sendo certo que mesmo a justificação judicial apenas é admissível quando corroborada com documentação subsidiária, não valendo a homologação, por si só, para reconhecimento por esta Corte dos fatos justificados (TC 029.298/1969, sessão de 1º/7/1971; Decisão nº 88/1995-TCU-2ª Câmara; Decisão nº 700/1997-TCU-Plenário).

Outro ponto merece destaque. Dispondo a aludida norma do art. 226, § 3º, da Constituição que a lei facilitará a conversão da união estável em casamento, tenho por incontroverso que a Lei Maior não amparou o concubinato, seja este adúltero, incestuoso ou desleal (existência de outro concubinato), conforme a útil classificação de Álvaro Villaça Azevedo (Revista Literária de Direito, nº 11, p. 19).

Tal conclusão decorre do impedimento jurídico de contrair-se duplo matrimônio, conforme prescreveu o legislador civil de 1916 (‘Art. 183. Não podem casar: (...) VI - as pessoas casadas’), mantido o mesmo óbice no novo Código Civil (art. 1.521, inciso VI). Assim, como o duplo concubinato não pode evoluir para duplo casamento, não se encontra protegido pela norma constitucional e pela legislação que a regulamenta.

A entidade familiar proveniente da união estável deve ser considerada como realidade jurídica, e não apenas como fato social. Decerto que a união estável não se equipara ao casamento. Todavia, na proficiente lição de Caio Mário da Silva Pereira: ‘o que importa é ser a união duradoura, inspirada no elemento anímico, a gerar a convicção de que pode marchar para a relação matrimonial’ (Instituições de Direito Civil, 12ª ed., 2002, p. 45).

Outros embaraços podem surgir das equiparações legais do companheiro ao cônjuge, caso ocorram concubinatos simultâneos. Poderão ambas as concubinas ser instituídas beneficiárias

do seguro de pessoas (CC, art. 793)? Como ficam as alianças aos parentes do outro pelo vínculo de afinidade (CC, art. 1.595)? Ambas terão o dever de alimentar os parentes a que se aliaram (CC, art. 1.694)? Perante qual se observará o dever de lealdade (CC, art. 1.724)? Com qual dos conviventes efetivar-se-á a norma que possibilita a conversão da união estável em casamento (CC, art. 1.726)? Qual das concubinas exercerá a curatela do parceiro interdito (CC, art. 1.775)? Na participação da sucessão hereditária, como distinguir os bens adquiridos onerosamente na vigência desta ou daquela união estável (CC, art. 1.790)? Qual administrará a herança do companheiro que com ambas convivia ao tempo da abertura da sucessão (CC, art. 1.797, inciso I)? Qual, na falta de cônjuge, sucederá na legítima deixada pelo companheiro premorto (CC, art. 1.844)?

Ante a simultaneidade de concubinatos, este Tribunal determinou a desconstituição de atos que concediam quotas-partes da pensão a duas companheiras do instituidor, com redução da quota-parte da única filha deste, que, assim, passou a auferir o benefício integralmente (Decisão nº 194/1992-TCU-2ª Câmara).

Com efeito, o concubinato não enseja união estável, visto que a leitura lógico-sistemática das normas regentes impõe que os companheiros sejam solteiros, separados judicialmente ou de fato, como têm admitido os Tribunais, divorciados ou viúvos e, ainda, não estar sob relação concubinária para fins de união estável.

Nesse sentido, leciona Maria Helena Diniz que a proteção do Estado alcança o antigo conceito de concubinato puro, hoje, união estável. Com maestria, esclarece que a esta ‘será pura (CC, arts. 1.723 a 1.726) se se apresentar como uma união duradoura, sem casamento civil, entre homem e mulher livres e desimpedidos, isto é, não comprometidos por deveres matrimoniais ou por ligação concubinária’ (Curso de Direito Civil Brasileiro. 18ª ed., 2002, p. 330).

(...)

Nessas condições e coerente com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, julgo ilegal e nego registro ao ato de concessão instituído por (...), tendo em vista a impossibilidade jurídica absoluta de concorrência de duas ou mais beneficiárias na condição de companheira para a mesma pensão civil estatutária, pelas razões já deduzidas neste voto.”

4. Como consequência da aplicação deste entendimento ao caso concreto, mister se faz concluir que o ato de concessão não pode prosperar, em razão da simultaneidade de concubinatos, circunstância que afasta a tese acerca da existência de união estável entre o servidor, instituidor da pensão, e as pretensas beneficiárias, requisito essencial para a concessão da pensão prevista no art. 217, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 8.112/1990, que dispõe:

“Art. 217. São beneficiários das pensões:

I - vitalícia: (...)

c) o companheiro ou companheira designado que comprove a união estável como entidade familiar”.

5. Além disso, conforme bem salientou a unidade técnica em sua instrução, ainda que restasse comprovada a união estável do instituidor com uma ou outra pensionista, fato que não se verificou na espécie, haveria mais um motivo para o indeferimento do benefício, consistente na inexistência de elementos capazes de demonstrar que eram dependentes econômicas do servidor.

6. Cumpre salientar que o rateio indevido de proventos entre companheiras repercute negativamente na apreciação da legalidade de todas as demais concessões constantes do rol de beneficiários do instituidor.

7. Assim, na linha dos pareceres emitidos nos autos, devem ser consideradas ilegais as pensões civis concedidas a Eunice Sarmento de Lucena, Maria do Carmo dos Santos e Alexandre José

Lessa, dispensando-os do ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé, conforme o teor da Súmula TCU nº 106.

8. Tendo em vista que o pensionista Alexandre José Lessa já atingiu a maioridade, entendo ser dispensável a emissão de novo ato, pois a sua apreciação seria considerada prejudicada, por perda de objeto, em razão do exaurimento dos efeitos financeiros do benefício, atraindo a incidência do art. 260, § 5º, do Regimento Interno do TCU.

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

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de abril de 2014.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1174/2014 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 012.252/2012-3.
2. Grupo I – Classe V – Pensão Civil.
3. Interessados: Alexandre José Lessa (CPF 871.973.244-91); Eunice Sarmento de Lucena (CPF 002.115.594-15) e Maria do Carmo dos Santos (CPF 279.472.035-04).
4. Unidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pensões civis instituídas por ex-servidor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

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

9.1. considerar ilegais as concessões de pensões civis em favor de Alexandre José Lessa, Eunice Sarmento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos, recusando o registro;

9.2. dispensar os interessados do ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé;

9.3. determinar à unidade jurisdicionada que adote medidas para:

9.3.1. fazer cessar, no prazo de quinze dias, os pagamentos decorrentes dos atos considerados ilegais, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.2. dar ciência, no prazo de quinze dias, do inteiro teor desta deliberação a Eunice Sarmento de Lucena e Maria do Carmo dos Santos, alertando-as de que o efeito suspensivo

proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não as exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação, caso não sejam providos;

9.3.3. encaminhar ao Tribunal, no prazo de trinta dias contados da ciência da decisão, documentos aptos a comprovar que as interessadas referidas no item 9.3.2 tiveram conhecimento do acórdão;

9.4. determinar à Sefip que adote medidas para monitorar o cumprimento da determinação relativa à cessação dos pagamentos decorrentes das concessões consideradas ilegais, representando ao TCU em caso de não atendimento.

10. Ata nº 9/2014 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 1/4/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1174-09/14-1.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Subprocurador-Geral