

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.032 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
IMPTE.(S) : ALAINE LINHARES FRANCO
ADV.(A/S) : IGOR DE PAULA FRANCO
IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PENSÃO CONCEDIDA A FILHA SOLTEIRA COM FUNDAMENTO NA LEI N. 3.373/1958. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO N. 2.780/2016. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS. PERIGO DA DEMORA. NATUREZA ALIMENTAR DA PENSÃO. PRECEDENTES. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. Mandado de Segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por Alaine Linhares Franco, em 20.7.2017, contra o Acórdão n. 2.780/2016, proferido pelo Tribunal de Contas da União na Tomada de Contas n. 011.706/2014-7.

O caso

2. Em 1º.11.2016, o Plenário do Tribunal de Contas da União julgou a Tomada de Contas n. 011.706/2014-7, na qual se apurou terem sido feitos pagamentos indevidos de “*pensão às filhas maiores solteiras, com fundamento na Lei 3.373/1958*”:

MS 35032 MC / DF

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Revisor, em;

9.1 com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar às unidades jurisdicionadas em que tenham sido identificados os 19.520 indícios de pagamento indevido de pensão a filha solteira, maior de 21 anos, em desacordo com os fundamentos do artigo 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/1958 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a adoção das seguintes providências:

9.1.1. tendo por base os fundamentos trazidos no voto, a prova produzida nestes autos e outras que venham a ser agregadas pelo órgão responsável, promover o contraditório e a ampla defesa das beneficiárias contempladas com o pagamento da pensão especial para, querendo, afastar os indícios de irregularidade a elas imputados, os quais poderão conduzir à supressão do pagamento do benefício previdenciário, caso as irregularidades não sejam por elas elididas:

9.1.1.1 recebimento de renda própria, advinda de relação de emprego, na iniciativa privada, de atividade empresarial, na condição de sócias ou representantes de pessoas jurídicas ou de benefício do INSS;

9.1.1.2 recebimento de pensão, com fundamento na Lei 8.112/1990, art. 217, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”;

9.1.1.3 recebimento de pensão com fundamento na Lei 8.112/1990, art. 217, inciso I, alíneas “d” e “e” e inciso II, alíneas “a”, “c” e “d”;

9.1.1.4 titularidade de cargo público efetivo federal, estadual, distrital ou municipal ou de aposentadoria pelo Regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público,

9.1.1.5 ocupação de cargo em comissão, de cargo com fundamento na Lei 8.745/1993, de emprego em sociedade de economia mista ou em empresa pública federal, estadual, distrital ou municipal;

9.1.2 fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência da respectiva notificação pela unidade jurisdicionada, para que cada interessada apresente sua defesa, franqueando-lhe o acesso às provas

MS 35032 MC / DF

contra elas produzidas e fazendo constar no respectivo ato convocatório, de forma expressa, a seguinte informação: “da decisão administrativa que suspender ou cancelar o benefício, caberá recurso nos termos dos arts. 56 a 65 da Lei 9.784/1999, a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência da decisão pela parte interessada, perante o próprio órgão ou entidade responsável pelo cancelamento da pensão”;

9.1.3 na análise da defesa a ser apresentada pelas interessadas, considerar não prevalentes as orientações extraídas dos fundamentos do Acórdão 892/2012-TCU-Plenário, desconsiderando a subjetividade da aferição da dependência econômica das beneficiárias em relação à pensão especial instituída com base na Lei 3.373/1958 e da aferição da capacidade da renda adicional oferecer subsistência condigna, em vista da possibilidade de supressão do benefício previdenciário considerado indevido;

9.1.4. não elididas as irregularidades motivadoras das oitivas individuais descritas nos subitens 9.1.1.1 a 9.1.1.5 deste acórdão, promover, em relação às respectivas interessadas, o cancelamento da pensão decorrente do art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/58;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, fixar prazo de 60 dias, a contar da ciência, para que as unidades jurisdicionadas apresentem ao Tribunal de Contas da União plano de ação com prazo para cumprimento e ciência a esta Corte de Contas das medidas determinadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.4 deste Acórdão, a serem implementadas em até 180 dias da ciência da presente deliberação;

9.3. com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, promover a oitiva dos órgãos listados na peça 241, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresentem esclarecimentos e providências adotadas sobre os indícios de pensionistas falecidas, mantidas em folha de pagamento, juntando os documentos necessários à comprovação de suas alegações;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) que monitore as determinações expedidas nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão;

9.5. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que

MS 35032 MC / DF

o fundamentam, às unidades jurisdicionadas listadas nas peças 240 e 241, a ser anexadas aos respectivos ofícios de notificação;

9.6. apensar o TC 012.423/2013-0 aos presentes autos”.

3. Alaine Linhares Franco impetra o presente mandado de segurança contra o Acórdão n. 2.780/2016 do Tribunal de Contas da União.

Esclarece receber, há vinte e seis anos, pensão em decorrência da morte do pai, com fundamento na Lei n. 3.373/1958.

Pondera que “não pode ser submetida ao constrangimento de ter sua pensão suspensa ou cancelada por hipótese não expressamente prevista no texto legal que regeu o ato de concessão, qual seja o parágrafo único do artigo 5º da Lei Federal 3.373/58, haja vista que este dispositivo apenas listava duas situações que levariam ao cancelamento do benefício, qual seja o casamento civil ou a posse em cargo público permanente”.

Argumenta que “referido acórdão do egrégio TCU também ating[iria] frontalmente o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança, haja vista que a impetrante usufrui regular e legalmente de sua pensão há mais de 26 anos, tendo respeitado todos os requisitos para a sua percepção segundo a lei que regia a concessão do auxílio”.

Requer medida liminar “para suspender a aplicação do Acórdão 2780/2016 proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União ao caso da impetrante, evitando-se o cancelamento de seu benefício de pensão por morte, sustentado pela Lei 3.373/1958 ou, se cancelado, que se proceda à imediata restituição de seu pagamento mensal”.

Pede ordem de segurança para: “confirmar a medida liminar e: e.1) anular o Acórdão 2780/2016/TCU-Plenário e quaisquer atos administrativos dele decorrentes; e.2) reconhecer o direito da impetrante à manutenção do pagamento da pensão de filha solteira, concedida com base na Lei 3.373, de 1958, cuja perda se dá apenas na hipótese de casamento ou posse em cargo público

MS 35032 MC / DF

permanente; e.3) determinar à autoridade impetrada que não aplique o Acórdão 2780/2016/TCU-Plenário na hipótese da impetrante, devendo comunicar ao órgão de pagamento da pensionista a suspensão do referido acórdão, abstendo-se de promover o corte do benefício; e.4) determinar ao impetrado que proceda à devolução dos valores referentes às pensões eventualmente canceladas, em virtude do Acórdão 2780/2016/TCU-Plenário, seja diretamente ou por notificação do órgão de pagamento da pensionista”.

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

4. Anote-se ter sido impetrado o presente mandado de segurança no prazo legal.

5. O presente mandado de segurança é análogo a outros impetrados contra o Acórdão n. 2.780/2016 do Tribunal de Contas da União nos quais o Ministro Edson Fachin tem deferido medida liminar para “*suspender os efeitos do Acórdão 2.780/2016 em relação à Impetrante até o julgamento definitivo dos mandados de segurança e determinar o imediato restabelecimento do benefício de pensão especial da qual é titular*”.

São fundamentos das decisões proferidas pelo Ministro Edson Fachin:

“A matéria em comento está adstrita à legalidade do ato do Tribunal de Contas da União que reputa necessária a comprovação de dependência econômica da pensionista filha solteira maior de 21 anos, para o reconhecimento do direito à manutenção de benefício de pensão por morte concedida sob a égide do art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/58.

Partindo dessa premissa, o TCU determinou a reanálise de pensões concedidas a mulheres que possuem outras fontes de renda, além do benefício decorrente do óbito de servidor público, do qual eram dependentes na época da concessão. Dentre as fontes de renda, incluem-se: renda advinda de relação de emprego, na iniciativa privada, de atividade empresarial, na condição de sócias ou

MS 35032 MC / DF

representantes de pessoas jurídicas ou de benefícios do INSS; recebimento de pensão com fundamento na Lei 8.112/90, art. 217, I, alíneas a, b e c (pensão na qualidade de cônjuge de servidor); recebimento de pensão com fundamento na Lei 8.112/90, art. 217, inciso I, alíneas d e e (pais ou pessoa designada) e inciso II, alíneas a, c e d (filhos até 21 anos, irmão até 21 anos ou inválido ou pessoa designada até 21 anos ou inválida); a proveniente da ocupação de cargo público efetivo federal, estadual, distrital ou municipal ou aposentadoria pelo RPPS; ocupação de cargo em comissão ou de cargo em empresa pública ou sociedade de economia mista.

Na hipótese dos autos, a pensão por morte titularizada pela Impetrante foi identificada como irregular diante de figurar como microempreendedora individual (eDOC 4, p. 3 e eDOC 13).

Discute-se, portanto, se a dependência econômica em relação ao instituidor do benefício e do valor pago a título de pensão por morte encontra-se no rol de requisitos para a concessão e manutenção do benefício em questão.

Inicialmente, assento a jurisprudência consolidada neste Supremo Tribunal Federal quanto à incidência, aos benefícios previdenciários, da lei em vigência ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Trata-se da regra “tempus regit actum”, a qual aplicada ao ato de concessão de pensão por morte significa dizer: a lei que rege a concessão do benefício de pensão por morte é a vigente na data do óbito do segurado. (...)

A tese foi assentada, inclusive, no julgamento do RE 597.389-RG-QO, sob a sistemática da repercussão geral.

A pensão por morte em discussão nestes autos, assim como todas as pensões cuja revisão foi determinada no Acórdão 2.780/2016 – Plenário – TCU, teve sua concessão amparada na Lei 3.373/58, que dispunha sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família (regulamentando os artigos 161 e 256 da Lei 1.711/1952, a qual, por sua vez, dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), cujos artigos 3º e 5º tinham a seguinte redação:

“Art. 3º O Seguro Social obrigatório garante os seguintes benefícios:

I - Pensão vitalícia;

MS 35032 MC / DF

II - Pensão temporária;

III - Pecúlio especial. (...)

Art. 5º Para os efeitos do artigo anterior, considera-se família do segurado:

I - Para percepção de pensão vitalícia:

a) a esposa, exceto a desquitada que não receba pensão de alimentos;

b) o marido inválido;

c) a mãe viúva ou sob dependência econômica preponderante do funcionário, ou pai inválido no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo;

II - Para a percepção de pensões temporárias:

a) o filho de qualquer condição, ou enteado, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;

b) o irmão, órfão de pai e sem padrasto, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido enquanto durar a invalidez, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, sem filhos nem enteados.

Parágrafo único. A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente."

Os requisitos para a concessão da pensão por morte aos filhos dos servidores públicos civis federais eram, portanto, serem menores de 21 (vinte e um anos) ou inválidos. Excepcionalmente, a filha que se mantivesse solteira após os 21 anos não deixaria de receber a pensão por morte, exceto se passasse a ocupar cargo público permanente. Não se exigiam outros requisitos como, por exemplo, a prova da dependência econômica da filha em relação ao instituidor ou ser a pensão sua única fonte de renda.

De igual modo, não havia na lei hipótese de cessação da pensão calcada no exercício, pela pensionista, de outra atividade laborativa que lhe gerasse algum tipo de renda, à exceção de cargo público permanente.

A superação da qualidade de beneficiário da pensão temporária ocorria, apenas, em relação aos filhos do sexo masculino após os 21 anos, quando da recuperação da capacidade laborativa pelo filho inválido, e, no que tange à filha maior de 21 anos, na hipótese de

MS 35032 MC / DF

alteração do estado civil ou de posse em cargo público.

A Lei 1.711/1952 e todas aquelas que a regulamentavam, incluída a Lei 3.373/58, foram revogadas pela Lei 8.112/90, que dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, à luz na nova ordem constitucional inaugurada em 1988.

Nesse novo estatuto, a filha solteira maior de 21 anos não mais figura no rol de dependentes habilitados à pensão temporária.

Atualmente, considerando as recentes reformas promovidas pela Lei 13.135/2015, somente podem ser beneficiários das pensões, cujos instituidores sejam servidores públicos civis, o cônjuge ou companheiro, os filhos menores de 21 anos, inválidos ou com deficiência mental ou intelectual, e os pais ou irmão que comprovem dependência econômica.

Nesse contexto, as pensões cuja revisão suscita o Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.780/2016 foram concedidas entre o início e o término de vigência da Lei 3.373/58, ou seja, de março de 1958 a dezembro de 1990.

A respeito do prazo para a revisão do ato de concessão de benefícios previdenciários a servidor público ou a seus dependentes, a Lei 9.784/99 dispõe, no artigo 54, ser de cinco anos o prazo para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.

Com efeito, pende de julgamento neste Supremo Tribunal Federal o tema em que se discute o termo inicial do prazo decadencial para revisar atos de pensão ou aposentadoria pelo Tribunal de Contas da União, se da concessão da aposentadoria/pensão ou se do julgamento pela Corte de Contas, em sede de repercussão geral no bojo de RE 636.553, pendente ainda o julgamento do mérito.

No entanto, o Acórdão impugnado diz respeito a atos de concessão cuja origem são óbitos anteriores a dezembro de 1990, sendo muito provável que o prazo de cinco anos, contados da concessão ou do julgamento, já tenha expirado. De todo modo, não houve, no Acórdão do TCU, menção ao respeito ao prazo decadencial de revisão previsto no artigo 9.784/99, porquanto o entendimento lá sustentado diz respeito à possibilidade de revisão a qualquer tempo em que se

MS 35032 MC / DF

modificarem as condições fáticas da dependência econômica.

Haure-se, portanto, da leitura da jurisprudência e da legislação acima citadas a seguinte conclusão: as pensões concedidas às filhas maiores sob a égide da Lei 3.373/58 que preenchem os requisitos pertinentes ao estado civil e à não ocupação de cargo público de caráter permanente encontram-se consolidadas e somente podem ser alteradas, é dizer, cessadas, se um dos dois requisitos for superado, ou seja, se deixarem de ser solteiras ou se passarem a ocupar cargo público permanente.

O Tribunal de Contas da União, contudo, não interpreta do mesmo modo a legislação e a jurisprudência transcritas acima e esclarece, no ato coator, ter havido uma “evolução na jurisprudência recente do TCU a respeito do tema”.

O TCU adotava a tese firmada no Poder Judiciário no sentido de que à pensão por morte aplica-se a lei vigente à época da concessão.

Permitia, ainda, nos termos da Súmula 168, que a filha maior solteira que viesse a ocupar cargo público permanente na Administração Direta e Indireta optasse entre a pensão e a remuneração do cargo público, considerando a situação mais vantajosa.

No entanto, em 2012, após consulta formulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que resultou na confecção do Acórdão 892/2012, o TCU alterou a interpretação sobre o tema “a partir da evolução social” e considerou revogar a Súmula 168, bem como reputar necessária a comprovação da dependência econômica das filhas em relação ao valor da pensão da qual são titulares.

Para a Corte de Contas, “a dependência econômica constitui requisito cujo atendimento é indispensável tanto para a concessão da pensão quanto para a sua manutenção, ou seja, a eventual perda de tal dependência por parte da pensionista significará a extinção do direito à percepção do benefício em referência.”

Partindo dessa premissa, ou seja, de que para a obtenção e manutenção da pensão por morte é exigida a prova da dependência econômica, o TCU definiu ser incompatível com a manutenção desse benefício a percepção, pela pensionista, de outras fontes de renda, ainda que não decorrentes da ocupação de cargo público permanente.

MS 35032 MC / DF

Editou, então, a Súmula 285, de seguinte teor: “A pensão da Lei 3.373/1958 somente é devida à filha solteira maior de 21 anos enquanto existir dependência econômica em relação ao instituidor da pensão, falecido antes do advento da Lei 8.112/1990.”

Ademais, foram fixadas diretrizes para a análise do novo requisito: “Se comprovado que o salário, pró-labore e/ou benefícios não são suficientes para a subsistência condigna da beneficiária, ela poderá acumular a economia própria com o benefício pensional. De outra forma, se a renda for bastante para a subsistência condigna, não há que se falar em habilitação ou na sua permanência como beneficiária da pensão.” (Íntegra do Acórdão 2.780/2016, disponível no sítio do Tribunal de Contas da União)

Estabeleceu-se como parâmetro da análise de renda “condigna da beneficiária” o valor do teto dos benefícios do INSS.

Entendo, no entanto, ao menos em análise própria do pedido cautelar, que os princípios da legalidade e da segurança jurídica não permitem a subsistência in totum da decisão do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão 2.780/2016.

A violação ao princípio da legalidade se dá, a priori, pelo estabelecimento de requisitos para a concessão e manutenção de benefício cuja previsão em lei não se verifica.

Ainda que a interpretação evolutiva do princípio da isonomia entre homens e mulheres após o advento da Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, I) inviabilize, em tese, a concessão de pensão às filhas mulheres dos servidores públicos, maiores e aptas ao trabalho, pois a presunção de incapacidade para a vida independente em favor das filhas dos servidores não mais se sustenta com o advento da nova ordem constitucional, as situações jurídicas já consolidadas sob a égide das Constituições anteriores e do arcabouço legislativo que as regulamentavam não comportam interpretação retroativa à luz do atual sistema constitucional.

Nesse sentido, embora o princípio da igualdade não tenha sido uma novidade na Constituição Federal de 1988, por já constar dos ideais de 1879 e formalmente das Constituições brasileiras desde a do Império, de 1824, a sua previsão não se revelou suficiente para impedir a escravidão ou para adotar o sufrágio universal, por exemplo,

MS 35032 MC / DF

tampouco para extirpar do Código Civil de 1916 a inaceitável condição de relativamente incapazes das mulheres casadas, o que somente ocorreu em 1962, com a Lei 4.121/62.

Do escólio doutrinário de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, em comentários ao art. 5º, I, da CF/88, extrai-se o seguinte:

“é preciso todavia reconhecer que o avanço jurídico conquistado pelas mulheres não corresponde muitas vezes a um real tratamento isonômico no que diz respeito à efetiva fruição de uma igualdade material. Isso a nosso ver é devido a duas razões fundamentais: as relações entre homens e mulheres obviamente se dão em todos os campos da atividade social, indo desde as relações de trabalho, na política, nas religiões e organizações em geral, até chegar ao recanto próprio do lar, onde homem e mulher se relacionam fundamentalmente sob a instituição do casamento. É bem de ver que, se é importante a estatuição de iguais direitos entre homem e mulher, é forçoso reconhecer que esta disposição só se aperfeiçoa e se torna eficaz na medida em que a própria cultura se altere.” (Comentários à Constituição do Brasil. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 18, grifos meus)

Nesse contexto, revelava-se isonômico, quando da disciplina do estatuto jurídico do servidor público no ano de 1958, salvaguardar às filhas solteiras uma condição mínima de sobrevivência à falta dos pais.

Essa situação não mais subsiste. No entanto, a interpretação evolutiva dada pelo Tribunal de Contas da União não pode ter o condão de modificar os atos constituídos sob a égide da legislação protetiva, cujos efeitos jurídicos não estão dissociados da análise do preenchimento dos requisitos legais à época da concessão, pois “não é lícito ao intérprete distinguir onde o legislador não distinguiu” (RE 71.284, Rel. Min. Aliomar Baleeiro).

Além disso, o teor da lei 3.373/58 e o histórico retro mencionado acerca da situação da mulher na sociedade pré Constituição de 1988, revela claramente a presunção de dependência econômica das filhas solteiras maiores de vinte e um anos, não se revelando razoável, exceto se houver dúvida no tocante à lisura da situação das requerentes no momento da solicitação da pensão (o que não se pode extrair das razões do ato impugnado), exigir que faça prova positiva da

MS 35032 MC / DF

dependência financeira em relação ao servidor instituidor do benefício à época da concessão.

Veja-se que a legislação de regência, quando previu, em relação a benefícios de caráter temporário, a possibilidade de “superação da qualidade de beneficiário”, o fez expressamente.

A Lei 3.373/58, por exemplo, estabelecia a manutenção da invalidez como “condição essencial” à percepção da pensão do filho ou do irmão inválido.

De igual modo, a Lei 8.112/90, atual estatuto jurídico dos servidores públicos civis federais, no artigo 222, enumera de modo exposto as hipóteses para a “perda da qualidade de beneficiário”: falecimento, anulação de casamento, cessação de invalidez ou afastamento de deficiência, acumulação de pensões, renúncia expressa ou, em relação ao cônjuge, o decurso dos prazos de que tratou a Lei 13.135/2015.

Mesmo para os benefícios devidos aos pais e aos irmãos, que necessitam comprovar a dependência econômica para a concessão do benefício, a superação dessa condição não consta dentre as hipóteses de perda da qualidade de beneficiário.

A respeito especificamente desse tema, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 234.543, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, expressamente considerou que a Lei 8.112/90 (art. 217, II, a, e 222, IV), ao revogar o benefício de pensão por morte à filha solteira maior de 21 anos, não poderia retroagir para atingir benefícios concedidos antes de sua vigência.

Eis a ementa do julgado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FILHA DE EX-SERVIDOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PENSÃO TEMPORÁRIA. LEI 3.373/58. ALTERAÇÕES PELA LEI 8.112/90. DIREITO ADQUIRIDO. A garantia insculpida no art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal impede que lei nova, ao instituir causa de extinção de benefício, não prevista na legislação anterior, retroaja para alcançar situação consolidada sob a égide da norma então em vigor. Conquanto tenha a Lei 8.112/90 alterado as hipóteses de concessão de pensão temporária, previstas na Lei 3.373/58, tais modificações não poderiam atingir benefícios concedidos antes de sua vigência. Recurso

MS 35032 MC / DF

extraordinário não conhecido.

(RE 234.543, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 20/04/1999, DJ 06-08-1999 PP-00051 EMENT VOL-01957-14 PP-02953)

Ademais, dizer que a pensão é temporária não significa suscitar a sua revisão a cada dia ou a cada mês para verificar se persistem os requisitos que ensejaram a sua concessão. Significa que esse tipo de benefício tem condições resolutivas pré-estabelecidas: para os filhos, o atingimento da idade de 21 anos; para os inválidos, a superação dessa condição; para as filhas maiores de 21 anos, a alteração do estado civil ou a ocupação de cargo público de caráter permanente.

Assim, em tal contexto, enquanto a titular da pensão permanece solteira e não ocupa cargo permanente, independentemente da análise da dependência econômica, porque não é condição essencial prevista em lei, tem ela incorporado ao seu patrimônio jurídico o direito à manutenção dos pagamentos da pensão concedida sob a égide de legislação então vigente, não podendo ser esse direito extirpado por legislação superveniente, que estipulou causa de extinção outrora não prevista.

No mesmo sentido, o Plenário do STF, no julgamento do MS 22.604, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, expressamente assenta a impossibilidade de reversão de pensão considerando o direito adquirido já consolidado:

EMENTA: PENSÃO. DISPUTA ENTRE HERDEIRAS. APLICAÇÃO DA LEI Nº 6.782/80. ATO ADMINISTRATIVO DO TCU. FILHA SEPARADA APÓS O ÓBITO DO PAI. REVERSÃO DO BENEFÍCIO. DIREITO ADQUIRIDO. EXISTÊNCIA. 1. Filha viúva, divorciada ou desquitada equipara-se à filha solteira, se provada dependência econômica ao instituidor, à data da sucessão pensional. 2. Verificado o óbito desse quando da vigência da Lei nº 6.782/80, a filha solteira, enquanto menor, faz jus à pensão, perdendo-a ao se casar. 3. Quota-parte da pensão cabível àquela que se casou transferida para a outra. Impossibilidade da reversão tempos depois em face da consolidação do direito adquirido. Mandado de Segurança conhecido e deferido.

(MS 22604, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal

MS 35032 MC / DF

Pleno, julgado em 28/04/1998, DJ 08-10-1999 PP-00039 EMENT VOL-01966-01 PP-00032)

Nesse contexto, viola, a priori, o princípio da legalidade o entendimento lançado no Acórdão 2.780/2016, do TCU, no sentido de que qualquer fonte de renda que represente subsistência condigna seja apta a ensejar o cancelamento da pensão ou de outra fonte de rendimento das titulares de pensão concedida na forma da Lei 3.373/58 e mantida nos termos do parágrafo único do artigo 5º dessa lei.

O acórdão do TCU não subsiste a uma apreciação à luz do princípio da segurança jurídica. Como dito, a Lei 9.784/99 impõe prazo decadencial para a revisão, pela Administração, de atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, salvo comprovada má-fé.

Assim, ressalvados os casos em que as pensionistas deliberadamente violaram a lei, é dizer, usaram de má-fé para a obtenção ou manutenção do benefício previdenciário em questão, a revisão do ato de concessão há de observar o prazo decadencial previsto na Lei 9.784/99, pois o STF, no julgamento do RE 626.489, sob a sistemática da repercussão geral, assentou entendimento segundo o qual, com base na segurança jurídica e no equilíbrio financeiro e atuarial, não podem ser eternizados os litígios.

A exceção à prova de má-fé não consta do Acórdão 2.780/2016, porque a interpretação que deu o TCU à manutenção das pensões temporárias é a de que elas podem ser revogadas a qualquer tempo, constatada a insubsistência dos requisitos que ensejaram a sua concessão, especialmente a dependência econômica, a qual, para o TCU, não é presumida.

Por derradeiro, observo que um dos principais fundamentos do Acórdão 2.780/2016 é a “evolução interpretativa” realizada pelo TCU à luz da nova ordem constitucional, a permitir que se exija a comprovação da dependência econômica da pensionista em relação ao valor percebido. Veja-se que a nova interpretação resultou inclusive na revogação de Súmula do TCU que tratava da acumulação da pensão com cargo público.

Ainda que fosse admissível a exigibilidade da dependência

MS 35032 MC / DF

econômica como condição para a manutenção da pensão em debate nestes autos, a aplicação da inovação interpretativa aos atos já consolidados encontra óbice no inciso XIII do parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.784/99, o qual veda a aplicação retroativa de nova interpretação na análise de processos administrativos.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de se conferir efeitos ex nunc às decisões administrativas que modificam posicionamentos anteriores, a fim de dar segurança jurídica a atos já consolidados e até mesmo para evitar que justificativas como “orçamento público” sejam utilizadas para rever atos dos quais decorram efeitos financeiros favoráveis ao beneficiário. Precedente: AO 1.656, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 10.10.2014.

Assentadas essas questões, passo à análise da hipótese dos autos.

No caso concreto, considerou-se incompatível com o recebimento da pensão por morte pela Impetrante o fato de ela enquadrar-se como microempreendedora individual (eDOC 4, p. 3). Conforme comprovou a Impetrante, a empresa está inativa (eDOC 13).

Ademais, como se viu, o exercício de atividade na iniciativa privada, pela pensionista solteira maior de 21 anos, não é condição que obsta a concessão e manutenção da pensão.

Diante de todo o exposto, há plausibilidade jurídica no pedido formulado, no sentido de que, reconhecida a qualidade de dependente da filha solteira maior de vinte e um anos em relação ao instituidor da pensão e não se verificando a superação das condições essenciais previstas em lei, a pensão é, prima facie, devida e deve ser mantida.

Ademais, tratando-se de verba de natureza alimentar, tenho como presente a possibilidade de que a demora na concessão do provimento possa resultar na sua ineficácia.” (MS n. 34.840-MC/DF, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 29.6.2017).

6. No mesmo sentido, foram deferidas, monocraticamente, medidas liminares nos seguintes mandados de segurança, todos de relatoria do Ministro Edson Fachin: ns. 34.853-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.862-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.893-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.785-MC/DF, DJe 30.6.2017;

MS 35032 MC / DF

34.896-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.898-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.899-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.900-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.914-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.923-MC/DF, DJe 30.6.2017; 34.935-MC/DF, pendente de publicação; 34.835-MC/DF, pendente de publicação; 34.836-MC/DF, pendente de publicação; 34.927-MC/DF, pendente de publicação; 34.926-MC/DF, pendente de publicação; 34.925-MC/DF, pendente de publicação; 34.922-MC/DF; 34.890-MC/DF, DJe 29.6.2017; 34.905-MC/DF, DJe 29.6.2017; 34.906-MC/DF, DJe 29.6.2017; 34.847-MC/DF, DJe 29.6.2017; 34.910-MC/DF, pendente de publicação; 34.816-MC/DF, DJe 28.6.2017; 34.885-MC/DF, DJe 28.6.2017; 34.886-MC/DF, DJe 28.6.2017; 34.887-MC/DF, DJe 28.6.2017 e 34.883-MC/DF, DJe 28.6.2017.

São relevantes os fundamentos arguidos no presente mandado de segurança a justificarem o deferimento da medida liminar.

Seu indeferimento poderia conduzir à ineficácia da medida se a providência viesse a ser deferida somente no julgamento de mérito por ter a pensão natureza alimentar, donde as consequências do não recebimento pela Impetrante.

7. Pelo exposto, defiro a medida liminar para suspender os efeitos do Acórdão n. 2.780/2016, quanto à Impetrante, e determinar o restabelecimento da pensão de que é titular, se essa tiver sido suspensa.

8. Requistem-se informações à autoridade coatora (art. 7º, inc. I, da Lei n. 12.016/2009).

9. Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, inc. II, da Lei n. 12.016/2009.

10. Na sequência, vista ao Procurador-Geral da República (art. 12 da Lei n. 12.016/2009 e art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

MS 35032 MC / DF

Publique-se.

Brasília, 26 de julho de 2017.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Presidente

(art. 13, inc. VIII, do RISTF)