PENSÃO CIVIL — FILHAS MAIORES — LEI Nº 8.112/90

Tribunal de Contas da União
Proc. nº TC-450.093/85 e nº TC-11.256/90

Pensão especial da Lei nº 6.782/80.

Filhas maiores, solteiras e divorciadas. Instituidor: Moacir Theophanes Fernandes de Almeida. Beneficiárias: Venina Ribeiro da Cunha Almeida (viúva), Dilma Ribeiro da Cunha de Almeida e Dilza Ribeiro da Cunha de Almeida (filhas).

Instituidor: José Santana Carvalho. Beneficiárias: Alexandrina Lucas Santana Carvalho e Ângela Maria Santana Carvalho (filha).

Relatório

Os processos em epígrafe referem-se a pensões especiais da Lei nº 6.782/80, concedidas a viúvas e filhas maiores, solteira e divorciada, não ocupantes de cargo público, embora servidoras regidas pela CLT, em autarquias Federais.

Os órgãos de origem submetem a julgamento desta Corte os respectivos atos assim consubstanciados:

TC-450.093/85-9: o benefício foi dividido pela delegacia do Ministério da Fazenda no Pará, a partir da data do óbito (2.4.83), na proporção direta de metade para viúva e um quarto para cada filha habilitada. No tocante à filha Dilza Ribeiro da Cunha de Almeida a cota-parte está sendo paga integralmente pelo Tesouro, por se tratar de filha maior solteira, ocupante de emprego, no Inamps, regido pela CLT.

TC-011.256/90-7: a pensão foi concedida pelo órgão de pessoal do Superior Tribunal de Justiça em favor da viúva e da filha maior, desquitada, a partir do óbito do instituidor (31.12.89), com base em decisão desta Corte (TC-033.250/82-0, Anexo V, Ata nº 10/89), embora exerça a mesma emprego, sob regime CLT, na Universidade Federal de Viçosa — Minas Gerais.

Em ambas as hipóteses, surgiram divergências quanto à caracterização do requisito essencial da dependência econômica.

No caso da filha maior desquitada e posteriormente divorciada, consta, ainda, sentença judicial da 5ª Vara de Família de Brasília, datada de 21.10.86, bem anterior, portanto, à data do óbito (fls. 8-11), na qual a interessada deixou de perceber pensão alimentícia por ser servidora celetista, ganhando salário para sua subsistência, bem como "declaração" da viúva (fl. 30) de que sua filha, embora ocupante de emprego público, é sua dependente econômica.

Quanto à filha maior solteira, também servidora pública autárquca do Inamps, ressalta a instrução técnica que a mesma foi impedida de habilitar-se junto à Previdência Social, contrariamente ao entendimento desta Corte, que não considera o emprego regido pela CLT enquadrado nas restrições da Lei nº 3.373/58 (art. 5º, parágrafo único), que serve de base para a concessão da pensão especial da Lei nº 6.782/80.

Outrossim, segundo se extrai da advertência posta no parecer do AFCE — Luiz Nishjhawa, da IRCE/BA, "tal divergência, salvo engano, ficou superada com o advento da Lei nº 8.112, de 11.12.90, publicada no *DOU* de 12.12.90, que instituiu o regime jurídico único dos servidores civis da União", acrescentando, ainda, *verbis*:

"Ante a nova situação estabelecida pela referida Lei nº 8.112/90, deve a filha Dilza, uma vez enquadrada no novo regime jurídico, ser excluída da pensão (...)".

Nessas condições, os pareceres técnicos emitidos nos autos, com a concordância do douto Ministério Público, são os seguintes:

TC-450.093/85-9: legalidade da concessão, sem prejuízo de recomendar-se ao órgão concedente a exclusão da filha maior solteira, Dilza Ribeiro da Cunha de Almeida, a partir de 12.12.90, revertendo-se o valor da sua cota-parte à outra filha, Dilma Ribeiro da Cunha de Almeida.

TC-011.256/90-7: ilegalidade da pensão em favor da filha Ângela Maria Santana Carvalho e revisão do benefício em favor da viúva, para ser-lhe atribuída a cota integral da pensão.

É o relatório.

Voto

Toda vez que se institui um novo regime jurídico no Serviço Público Civil da União, surgem, naturalmente, dúvidas e divergências na aplicação de determinadas disposições legais, nem sempre muito claras e raramente redigidas de forma a permitir delas tirar um critério jurídico seguro, preciso e incontroverso.

Assim foi com a aprovação do primeiro Estatuto, constituído pelo Decreto-lei nº 1.713, de 28.10.1939, e logo em seguida com a edição da Lei nº 1.711, de 28.10.1952. Da mesma forma, agora, depois de publicada a Lei nº 8.112/90, não será muito diferente, como inclusive já se pode perceber.

Diante dessa realidade, uma explicação preliminar, portanto, se impõe.

Enquanto as definições e interpretações sobre os novos institutos podem se dividir de acordo com a perspectiva e tendência de cada intérprete, o mesmo não deve ocorrer no tocante aos casos e situações constituídas à luz dos critérios interpretativos anteriores.

Ora, as concessões em exame decorrem de óbitos ocorridos antes de 1.1.91, data expressamente consignada para surtir todos os efeitos jurídicos e financeiros do novo regime jurídico único (Lei nº 8.112/90, art. 252), razão pela qual nada obsta que se aprecie a legalidade dos respectivos atos com base na legislação e jurisprudência anteriores.

Aliás, não estou totalmente convencido das razões oferecidas nos pareceres.

O certo é que, até a edição da Lei nº 8.112/90 (que excluiu o direito à pensão aos filhos maiores de 21 anos — art. 217 — II), esta Corte reiteradamente, em incontáveis assentadas, admite que:

a) a filha desquitada se equipara à filha solteira para fins de benefício pensional, desde que não exerça cargo público permanente e não receba pensão alimentícia do ex-marido:

TC-012.722/84, Anexo XII, Ata 76/84; TC-016.173/84, Anexo XVII, Ata 84/84; TC-375.593/85-3, Anexo VI, Ata 12/85; TC-024.833/84-3, Anexo XVI, Ata 50/85; TC-375.364/85-0, Anexo VII, Ata 56/85; TC-375.868/85, Anexo VI, Ata 02/86; TC-016.236/84-6, Anexo XVII, Ata 32/87; TC-700.672/86-9, Anexo V, Ata 93/87; TC-012.006/84-0, Anexo VII, Ata 31/88, 2ª-C; TC-021.625/84-8, Anexo XII, Ata 69/88; TC-700.028/87-0, Anexo V, Ata 17/89, 2ª-C; TC-016.125/87-8, Anexo X, Ata 37/89, 1ª-C; TC-525.011/87-0, Anexo IX, Ata 29/90, 1ª-C;

b) da mesma forma, após a vigência da Lei nº 6.515/77, também se ampara a filha divorciada, à qual naturalmente se equipara a desquitada:

TC-003.944/84, Anexo XII, Ata 85/84; TC-375.280/85-5, Anexo XI, Ata 32/86; TC-700.927/85-9, Anexo XII, Ata 69/86; TC-021.652/84-8, Anexo XII, Ata 69/88; TC-016.470/90-7, Anexo XII, Ata 36/90, 1ª-C;

c) exige-se, ainda, que comprove a interessada, mediante a respectiva sentença de dissolução da sociedade conjugal, que a filha desquitada e divorciada não perceba pensão alimentícia de seu ex-marido:

TC-014.608, Anexo VIII, Ata 16/88, 1ª-C; TC-000.384/88-7, Anexo VIII, Ata 19/88, 2ª-C;

d) outrossim, se a filha maior for detentora de emprego regido pela CLT persistirá o seu direito à pensão, vez que o vínculo de trabalho celetista não configura cargo público de natureza permanente:

TC-025.557/80-7, Anexo XI, Ata 28/88, 2ª-C; TC-038.716/80-1, Anexo XI, Ata 6/89, 1ª-C; TC-017.151/83-0, Anexo III, Ata 14/89, 2ª-C; TC-600.225/88-7, Anexo XXX, Ata 35/89, 2ª-C.

Dois outros aspectos, também, devem ser salientados:

1º) quanto ao pagamento integral pelo Tesouro Nacional — as filhas maiores e solteiras (por equiparação às desquitadas e divorciadas), não reconhecidas como beneficiárias pelo INPS (atual INSS), podem permanecer com o benefício decorrente da Lei nº 6.872/80, desde que a concessão tenha antecedido a decisão plenária de 3.4.91 (cf. TC-025.113/83-6, Anexo XXI, Ata 13/91), que revogou a Súmula TCU nº 165 (cf. sessão de 28.5.91, TC-007.649/81-9, Anexo XVI da Ata nº 22/91-P).

2º) quanto às situações constituídas antes de nova legislação — os atos concessórios de pensões, civis ou militares, obedecem à legislação vigente na data do óbito do contribuinte, cujo tratamento a ser dispensado aos beneficiários, seja quanto à ordem, seja quanto à capacidade de suceder, ao tempo da abertura da sucessão pensional, constitui direito adquirido, que não pode ser afetado por evento posterior ou legislação superveniente à lei reguladora na data do falecimento do instituidor, uma vez que a essa época se reportarão as condições para concessão do benefício (cf. sessão de 10.9.91, TC-006.968/90-2 e outro, Decisão nº 185/91, 1ª C).

Como se vê, antes da Lei nº 8.112/90, a única restrição à filha maior de beneficiar-se da pensão seria o exercício de cargo público permanente, consoante a vedação contida no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/58 (aplicável à Lei nº 6.782/80, por força de

disposição regulamentar prevista no art. 3º do Decreto nº 76.954/75, que dispõe sobre a concessão e o pagamento da pensão especial):

"Art. 3º A qualidade de beneficiário, a ordem de preferência, a forma de distribuição da pensão, bem como os casos de reversão e perda do benefício regem-se pelo disposto na Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, arts. 5º, 6º e 7º."

Estabelece o citado parágrafo único do art. 5º da Lei nº 3.373/58:

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

Dessa forma, torna-se oportuno destacar que, tanto em matéria de pensão civil (arts. 215/225 da Lei nº 8.112/90) como militar (art. 2º da Lei nº 8.216/91), ocorreram recentes e profundas mudanças, na ordem de preferência e demais critérios de habilitação e concessão, o que me leva a fazer aqui uma sugestão no sentido de se constituir um grupo de trabalho, com representantes da Sejur, 2ª e 5ª IGCEs, objetivando examinar, cuidadosa e meticulosamente, a matéria, submetendo, em seguida, conclusões e propostas ao Plenário, para, se for o caso, subsidiá-lo na aprovação de decisão normativa para os casos concretos que venham a ser examinados pelo TCU.

Na verdade, a questão se reveste de uma certa complexidade. Por exemplo, no caso da Lei nº 8.112/90, na medida em que esse mesmo diploma submete ao regime legal e estatutário os antigos ocupantes de empregos celetistas, concomitantemente não consigna como causa da perda da qualidade de beneficiária (art. 222) o exercício de cargo público, certamente porque a filha maior já não é mais contemplada no art. 217, salvo em caso de invalidez (vide voto condutor da Decisão nº 168/9 — Plenário, Ata nº 41/91 — Min. Rel. Paulo Affonso Martins de Oliveira).

Assim sendo, não vejo como, na mesma assentada que se venha a considerar legais as concessões deferidas, às filhas maiores, ocupantes de empregos celetistas, cancelar os respectivos atos, sob a alegação de que com o novo regime jurídico único as beneficiárias — servidores de autarquias federais — foram investidas em cargos públicos.

Nesse particular, entendo que não deve o TCU, apenas nos casos em pauta, se antecipar às providências que, por acaso, estejam sendo adotadas pelas próprias autoridades administrativas, de forma genérica e impessoal, provavelmente baseadas em estudos e outras medidas de resguardo às beneficiárias e aos interesses do Tesouro Nacional.

Significa dizer que, na hipótese de cancelamento dos respectivos atos, por parte dos órgãos de pessoal, aí sim tais processos precisam ser encaminhados a esta Corte, de acordo com a Súmula nº 199:

"Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente os atos, originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registradas pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional."

Ante todo o exposto, considerando a superveniência da Lei nº 8.112/90, voto no sentido de que o Tribunal adote a decisão que ora submeto a esta Primeira Câmara.

Sala das sessões, em 1º de outubro de 1991. *Homero Santos*, Ministro Relator.

Decisão nº 229/91 — Primeira Câmara.

1. Processo nº TC-450.093/85-9 e ..... 011.256/90-7.
2. Classe de assunto: Pensão especial — Lei nº 6.782/80.
3. Interessados: Venina Ribeiro da Cunha Almeida (viúva) e filhas; Alexandrina Lucas Santana Carvalho e filha.
4. Órgão de origem: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.
5. Relator: Ministro Homero Santos.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Laerte José Marinho e Dr. Jatir Batista da Cunha.
7. Órgão de instrução: 2ª IGCE.
8. Órgão de deliberação: Primeira Câmara.
9. Data da sessão: 1º de outubro de 1991.

10. Assunto: Pensão especial da Lei nº 6.782/80, deferida a viúvas e filhas maiores, solteira e divorciada, não ocupantes de cargo público, embora detentoras de empregos regidos pela CLT, em autarquias federais.

11. Decisão: a Primeira Câmara, diante das razões expostas pelo relator, decide:

a) sobrestar a apreciação dos atos até a conclusão dos estudos sugeridos;

b) solicitar da Secretaria de Administração Federal, no caso das pensões civis, e do EMFA, no tocante às militares, informações quanto aos procedimentos que tenham ou estejam sendo adotados diante das recentes e profundas mudanças operadas pelas legislações supervenientes (arts. 215-225 da Lei nº 8.112/90 e art. 29 da Lei nº 8.216/91);

c) sugerir à ilustrada Presidência deste Tribunal que examine a conveniência e oportunidade de se constituir grupo de trabalho, com representantes da SEJUR, 2ª e 5ª IGCEs, com vistas a se estudar, cuidadosa e meticulosamente, todas as questões decorrentes das citadas modificações, para habilitação e deferimento das pensões civis e militares, e seus reflexos nos benefícios já deferidos, notadamente no caso de *filhas* do instituidor, ocupantes de empregos regidos pela CLT, que tenham sido transformados em cargos públicos estatutários, por força do regime jurídico único.

Carlos Átila Álvares da Silva, Presidente da Primeira Câmara; *Homero Santos,* Relator.