

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.109 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
IMPTE.(S) : MARIA LUCIA RANGEL DE ALCKMIN
ADV.(A/S) : OTAVIO PAPAIZ GATTI E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado em face do Acórdão 2.780/2016, do Plenário do Tribunal de Contas da União, em que teriam sido constatados indícios de irregularidade na manutenção da pensão por morte titularizada pela Impetrante, concedida com base no art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/58 (pensão de filha solteira maior de 21 anos).

A irregularidade consistiria na percepção de fonte de renda diversa da pensão, resultando na necessidade de demonstração, pela Impetrante, da dependência econômica em relação à pensão decorrente do óbito de servidor público.

O acórdão se encontra ementado nos seguintes termos:

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

MS 35109 MC / DF

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 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

MS 35109 MC / DF

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; (...)

Narra a Impetrante receber pensão instituída pelo Supremo Tribunal Federal, em razão do falecimento de seu pai, José Geraldo Rodrigues de Alckmin, que era ministro deste órgão. Afirma que em 03.08.2017 (eDOC 4) foi notificada a respeito da possibilidade de cancelamento de seu benefício.

Aduz ter adquirido o direito ao recebimento da pensão diante do cumprimento dos requisitos exigidos pela legislação vigente ao tempo do requerimento desse benefício.

Sustenta que a lei a reger o ato de concessão da pensão é a vigente na data do óbito do instituidor. Não havendo previsão legal na Lei 3.373/58 de cessação do benefício pela existência de fonte de renda distinta, o ato do TCU feriria o princípio da legalidade.

Aponta, ainda, a violação aos princípios da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana, isonomia, boa-fé e do direito adquirido.

Sustenta o pedido liminar, de imediata suspensão do ato do Tribunal de Contas da União, no caráter alimentar do benefício, sem o qual não possui condições de manter a sua subsistência.

Requer liminar *para determinar, de imediato, a suspensão dos efeitos do v. Acórdão 2.780/2016-TCU, mantendo-se íntegro o pensionamento da impetrante, até final julgamento do presente mandado de segurança* (eDOC 1, p. 11).

Ao final, requer seja concedida definitivamente a segurança.

É o relatório.

Decido quanto à medida cautelar.

Preliminarmente, tenho como preenchidos, *prima facie*, os

MS 35109 MC / DF

pressupostos de admissibilidade do mandado de segurança.

A autoridade apontada como coatora é parte legítima, porquanto o ato impugnado, do qual se depreende uma possível ameaça de lesão ao direito da Impetrante, foi exarado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 2.780/2016, em que foi reconhecida a necessidade de comprovação da dependência econômica para fins de manutenção da pensão por morte e, de consequência, a suspensão de pagamentos incompatíveis com o respectivo benefício.

Em que pese o ato do TCU, de imediato, não produzir efeitos concretos e diretos às pensionistas, neste momento de cognição, não se afigura geral e abstrato, tendo, ante a orientação de nítidos efeitos vinculantes em relação aos demais órgãos da administração gestores das referidas pensões, aptidão para, em tese, desconstituir situações jurídicas que, como aduz a Impetrante, estão há muito consolidadas.

A propósito, como se vê, os atos do Supremo Tribunal Federal (eDOC 4) são meramente executórios e este órgão não tem aptidão, na seara administrativa, para interferir na análise da manutenção ou cassação do benefício titularizado pela Impetrante, tampouco margem para alterar a interpretação dada ao tema pelo TCU, sendo de sua atribuição apenas o cumprimento do acórdão da Corte de Contas e a adoção das medidas nele contidas.

O prazo decadencial previsto no art. 23, da Lei 12.016/2009 não se exauriu, pois, ainda não conste dos autos comprovação da data em que a Impetrante teve ciência do conteúdo do Acórdão 2.780/2016, considerando-se a data em que lhe foi enviada notificação pelo Supremo Tribunal Federal, em 03.08.2017 (eDOC 4), não há o transcurso de cento e vinte dias, eis que a ação foi ajuizada em 18.08.2017 (eDOC 7).

Ademais, a inicial está instruída com os documentos que, na compreensão da Impetrante, demonstram a existência de ameaça a violação a direito líquido e certo.

Feitas essas considerações, anoto que a concessão de medida liminar em mandado de segurança pressupõe o atendimento dos requisitos contidos no artigo 7º, III, da Lei 12.016/2009, quais sejam, a

MS 35109 MC / DF

existência de fundamento relevante e a possibilidade de que a medida seja ineficaz caso se aguarde o julgamento definitivo do *writ* .

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 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 vínculo com o Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (eDOC 21).

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

MS 35109 MC / DF

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.

Neste sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. FISCAIS DE RENDA. PENSÃO POR MORTE. 1) A pensão por morte rege-se pela legislação em vigor na data do falecimento do segurado. Princípio da lei do tempo rege o ato (*tempus regit actum*). Precedentes. 2) Impossibilidade de análise de legislação local (Lei Complementar estadual n. 69/1990 e Lei estadual n. 3.189/1999). Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental ao qual se nega provimento (ARE 763.761-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 10.12.2013).

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Pensão por morte. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o valor da pensão por morte deve observar o padrão previsto ao tempo do evento que enseja o benefício. *Tempus regit actum*. 3. Evento instituidor do benefício anterior à vigência da Emenda Constitucional 20/1998. Descabe emprestar eficácia retroativa à diretriz constitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 717.077-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 12.12.2012).

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:

MS 35109 MC / DF

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

- I - Pensão vitalícia;
- 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 espôsa, 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.

MS 35109 MC / DF

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 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

MS 35109 MC / DF

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 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 preenchiam 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

MS 35109 MC / DF

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.

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

MS 35109 MC / DF

(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, 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)

MS 35109 MC / DF

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 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 expresso 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

MS 35109 MC / DF

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 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

MS 35109 MC / DF

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 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

MS 35109 MC / DF

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 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

MS 35109 MC / DF

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 a percepção cumulada de renda própria, advinda do fato de figurar como professora do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (eDOC 21).

Entretanto, 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, especialmente em se verificando que a Impetrante já foi notificada acerca da possibilidade de cancelamento do pagamento do benefício (eDOC 4).

Com essas considerações, havendo fundamento relevante e risco de ineficácia da medida, **defiro o pedido de liminar, nos termos do art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, para suspender os efeitos do Acórdão 2.780/2016 em relação à Impetrante até o julgamento definitivo deste mandado de segurança e determinar que a autoridade administrativa não proceda ao cancelamento do benefício de pensão especial da qual é titular .**

Comunique-se ao Tribunal de Contas da União e oficie-se com cópia desta decisão à eminente autoridade subscritora do Ofício nº 321/SGP, no Supremo Tribunal Federal.

Intime-se a autoridade coatora para, no prazo de 10 (dez) dias, prestar as informações (art. 7º, I, da Lei 12.016/09).

Dê-se ciência à Advocacia-Geral da União para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei n. 12.016/09).

MS 35109 MC / DF

Após o recebimento das informações ou findo o prazo estipulado, ouça-se o Ministério Público, para os fins do art. 12 da Lei n. 12.016/09.
Publique-se. Intime-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2017.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente