



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**PROCESSO Nº: 37188/2018 – e**

**ORIGEM: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL**

**INTERESSADO: CIDADÃO**

**ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO**

**EMENTA:** 1) **Representação** oferecida por cidadãos (militares integrantes da PMDF), por meio de sua representante legal, com pedido de cautelar, acerca de possível irregularidade havida no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, consistente na prática de ato do Comando daquela Corporação, que lhes exigiu o reconhecimento de união estável pela via judicial, para fins de reconhecimento de dependência de conviventes, conforme disposição da Lei nº 10.486/02. 2) **Decisão n.º 5984/18:** conhecimento da representação; concessão de prazo para que a Corporação se manifestasse acerca das questões levantadas na inicial, com amparo no art. 277, § 3º, do RI/TCDF, antes mesmo de a Corte pronunciar-se quanto à tutela de urgência então requerida. 3) **Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ:** envio de esclarecimentos da Corporação em atendimento à Decisão n.º 5984/18. 4) **Nesta fase:** análise da medida cautelar ou do próprio mérito da representação, dado o estado em que se encontra o processo. 5) **A Sefipe entende que o processo já se**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

**encontra apto à análise de mérito, podendo o Relator, se for o caso, deliberar apenas acerca da medida cautelar.** Eis suas sugestões: considerar procedente a representação, no sentido *“de que o reconhecimento do companheiro (a), para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002 possa ser feito também por meio de escritura pública declaratória de união estável, firmada pelos conviventes, e não apenas pela via judicial”*; alertar a PMDF de que *“em se verificando indício de irregularidades no reconhecimento do companheiro (a), para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002, com provável prejuízo ao erário, poderá ser instaurado processo administrativo e procedimentos fiscalizatórios para apurar e sanar as possíveis irregularidades, por meio dos controles internos e do controle externo, ocasião em que poderão ser solicitados quantos documentos sejam suficientes para firmar a convicção da união estável, pois a presunção de veracidade inerente aos documentos públicos, como, no caso da escritura de união estável, é “iuris tantum”, ou seja, é relativa, admitindo prova em contrário”*.

**7) O Ministério Público junto ao TCDF, em comunhão parcial com o Corpo Técnico, opina por que a representação seja considerada parcialmente procedente,**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**devendo** a PMDF, na ausência de decisão judicial prevista no art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002, *“facultar a apresentação de meios de prova, quantos forem necessários, a fim de demonstrar a união estável, para efeito de trata a aludida norma; inclusive admitindo escritura pública declaratória registrada em cartório, desde que acompanhada de documentos comprobatórios dos requisitos previstos a teor do art. 1.723 do CC, cuja idoneidade e suficiência deverá ser avaliada pela Administração”*. Ademais, pugna por que a Corporação militar *“avalie a conveniência de regulamentação dos procedimentos a serem observados no que toca ao reconhecimento de união estável para fins de inscrição de dependentes,”* a exemplo do que consta da IN CNJ n.º 14/2013.

**- Voto convergente, *in totum*, para o Ministério Público.**

## **RELATÓRIO**

Cuidam os autos de representação oferecida por cidadãos (militares integrantes da PMDF), por meio de sua representante legal, com pedido de cautelar, acerca de possível irregularidade havida no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, consistente na prática de ato do Comando daquela Corporação, que lhes exigiu o reconhecimento de união estável pela via judicial, para o reconhecimento de dependência de conviventes, conforme disposição da Lei nº 10.486/02.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Em apertadas linhas, segundo relato dos interessados, por meio de sua representante constituída nos autos, o Comando-Geral da PMDF expediu ato – com fulcro em resposta à consulta formulada por aquela Corporação à PGDF - exigindo de casais em situação de união estável, mesmo possuidores de Escritura Pública de União Estável, o reconhecimento do vínculo de forma judicial, como condição para reconhecimento de direitos de dependentes, nos termos do art. 34 da Lei federal n.º 10.486/02<sup>1</sup>.

Os representantes entendem que o Ofício SEI-GDF n.º 168/2018 PMDF/DGP/DPM/CD/DEP viola diversos princípios do nosso ordenamento, em especial os princípios da inafastabilidade da jurisdição e o da legalidade, bem como a “*jurisprudência consolidada a respeito da extensão de direitos iguais aos companheiros pelo próprio Supremo Tribunal Federal e demais tribunais.*”

Nesse sentido, requerem ao Tribunal que:

- “*em caráter de urgência, seja concedida a medida cautelar (tutela cautelar), visto que restam demonstrados, de forma cristalina, os requisitos para sua concessão (probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo), e forte nas razões expendidas e com suporte nas normas constitucionais e infraconstitucionais, para que seja expedida ordem a PMDF para suspender a ordem de apresentação da prova do ajuizamento da ação*

---

<sup>1</sup> Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar: (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)

I - 1º grupo:

a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;  
b) os filhos(as) ou enteados(as) até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;  
c) a pessoa sob guarda ou tutela judicial até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;

II - 2º grupo: os pais, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;

III - 3º grupo: os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem as condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*declaratória de reconhecimento de união estável e que se abstenha de praticar qualquer ato de exclusão dos companheiros dos militares representantes da condição de dependente para todos os fins legais, até julgamento final da presente Representação;”*

- *No mérito, que seja a presente Representação conhecida, processada e, ao final, julgada procedente para que os Representantes sejam desobrigados de ajuizar ação declaratória de reconhecimento de união estável e que sejam aceitas as escrituras públicas já apresentadas como prova da referida situação jurídica, como até o momento foram, mantendo-se seus companheiros na condição de dependentes, tornando sem efeito a ordem emanada do Ofício SEI-GDF no 168/2018 PMDF/DGP/DPM/CAD/DEP.*

Mediante a Decisão Extraordinária n.º 5984/18<sup>2</sup>, esta Corte de Contas tomou conhecimento da representação **sub examine**, e, antes mesmo de pronunciar-se quanto à tutela de urgência então requerida, concedeu o prazo de 5 (cinco) dias para que a Corporação se manifestasse acerca das questões levantadas na inicial.

Por meio do Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ (e-DOC nº 446434F3-c), o Comando da PMDF enviou os esclarecimentos determinados por este Tribunal.

---

<sup>2</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da representação em exame (e-DOC 50430ECE-e), uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 230 do Regimento Interno do TCDF; II – conceder, com fundamento no art. 277, § 3º, do RI/TCDF, o prazo de 05 (cinco) dias à PMDF, para que apresente os esclarecimentos pertinentes quanto às questões levantadas na exordial; III – dar ciência desta decisão aos interessados, por meio de sua representante legal, informando-os de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas no site do Tribunal, opção “consulta processual”, ou mediante cadastramento no sistema TCDFPush ([www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br) – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por email); IV – autorizar: 1) a remessa de cópia da Representação (e-DOC 50430ECE-c) à PMDF, para subsidiar o atendimento do previsto no item II precedente; 2) o retorno dos autos à SEFIPE, para as providências de sua alçada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Em síntese, argumenta-se que:

‘(...)

*Embora a clareza da lei no gerasse dúvida, o entendimento da Procuradoria do Distrito Federal, órgão consultivo de toda a estrutura do GDF, foi modificado ao longo dos anos, de modo que no âmbito do Parecer nº 515/2011 PROPES/PGDF, nos informava que a união estável poderia ser reconhecida mediante escritura pública. Em face desse entendimento, a Corporação editou a Portaria PMDF nº 924/2011, permitindo o reconhecimento de união estável por escritura pública:*

(...)

*4. No entanto, após análises do controle interno precedida de nova consulta ao órgão de orientação jurídica do Distrito Federal, a PGDF por meio do Parecer nº 410/2018 - PGDF/GAB/PRCON, definiu que as corporações militares do DF (PMDF e CBMDF) devem cumprir a literalidade da Lei nº 10.486/02, art. 34, I, a, acima colacionada, de modo que passem a exigir dos militares a comprovação de reconhecimento judicial para os casos envolvendo "união estável", (...)*

(...)

*5. Destarte, no Parecer 1,624/2012-PROPES/PGDF, a PGDF reiterou e apresentou extensa argumentação no sentido de que fossem verificados os cadastros e que os policiais militares fossem orientados a adequar sua comprovação de acordo com a lei vigente. Dentre os argumentos, a PGDF alegou que a vinculação do militar com companheiro (a) concede a ele(a) benefícios médico-hospitalares, e que com o advento do art. 34, I, a da Lei nº 10.486/02 o "reconhecimento judicial passou a ser uma verificação precisa e indubitosa para que não houvesse prejuízo ao erário com aceitações de dependentes econômicos sem a vínculo do união estável" e ainda que "a inovação legislativa também retirou do administrador público o poder de verificar em cada caso a existência da união estável, transferindo-a ao Poder Judiciário, cujas decisões possuem força definitiva".*

*6. Em face da recomendação, em obediência ao contraditório e a ampla defesa, a PMDF notificou seu pessoal interno que teve ingresso de dependente (companheiro) por meio de "união estável" por meio de escritura pública para fins de eventuais desfazimentos de atos administrativos ou apresentação de novos documentos na forma orientada pela PGDF.*

*7. Assim, a PGDF sugeriu que a Corporação concedesse aos policiais militares que comprovaram união estável por escritura pública a faculdade de, em prazo razoável, oferecerem cópia da inicial da ação declaratória de existência de união estável que vierem a propor, para, em seguida, juntarem a sentença que advier dos respectivos processos judiciais, o que eventualmente sanará a irregularidade administrativa.*

*8. Nesse contexto, os atos praticados pela administração castrense no caso em questão se mostram válidos e dentro da estrita legalidade, no devendo prosperar os argumentos dispostos na representação dos interessados.*

(...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Embora a atual fase fosse de análise da cautelar requerida, a Sefipe entendeu que o processo, no estado em que se encontra, está apto à análise de mérito, sem prejuízo de que o relator delibere, caso assim entenda, apenas acerca da medida cautelar.

A propósito, no que interessa ao desenlace da controvérsia, a Unidade Técnica assim se manifesta:

**“DO EXAME DE MÉRITO**

13. *Prestados os esclarecimentos solicitados, os autos poderiam ser encaminhados ao Relator para a apreciação do pedido cautelar formulado na inicial. Entretanto, considerando que o atual estado do processo permite a formulação imediata da proposta de mérito, passa-se à análise de mérito da presente Representação, conforme disciplina a parte final do § 6º do art. 277 do RI/TCDF.*

14. *Verifica-se das justificativas apresentadas (Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ - e-DOC nº 446434F3-c), que a Corporação, seguindo orientação da PGDF (Parecer nº 410/2018 - PGDF/GAB/PRCON e Parecer nº 1624/2012-PROPES/PGDF), deixou de adotar o entendimento fixado na Portaria PMDF nº 924/2011, aplicando a literalidade da lei (art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002).*

15. *Com isso, a PMDF passou a exigir dos militares que a comprovação da condição companheiro(a), para os fins ali previstos no artigo 34 da Lei nº 10.486/02, seja por meio de reconhecimento judicial, sendo solicitado aos militares que comprovaram a união estável por escritura pública que ingressem com ação declaratória de existência de união estável, apresentando cópia da petição inicial. Desse modo, a via judiciária passou a ser condição necessária para que o companheiro(a) seja considerado dependente do militar na forma da mencionada lei.*

16. *Nesse termos, observa-se que a administração castrense, com base em entendimento da PGDF, aplicou ao caso o princípio da legalidade de forma restrita.*

17. *No entanto, cabe trazer à lume a questão da abrangência do princípio da legalidade, pois a noção tradicional desse princípio tem sido ampliada. Na doutrina moderna, surgiu o denominado “Bloco de Legalidade”, em que os agentes públicos ao aplicá-lo devem observar o conjunto de normas (Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, atos administrativos normativos, princípios do direito, dentre outros).*

18. *Sobre o assunto, colaciona-se a seguinte doutrina de Alexandre Mazza:*

*“O princípio da legalidade não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei federal n. 9.784/99 (Lei do Processo*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito. A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de princípio da juridicidade, isto é, a obrigação de os agentes públicos respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica. A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito.” (grifos nossos)*

*(MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2015, página 101).*

19. *Nesse sentido, no âmbito da administração deve-se observar a conformidade não apenas da literalidade específica de uma lei, mas com todo o ordenamento jurídico vigente. Um exemplo disso, tem sido o reconhecimento de união homoafetiva como entidade familiar para fins de sucessão (RE 646721 com repercussão geral reconhecida) e para fins previdenciários (REsp. nº 395904-RS), entre outros, embora pela literalidade da lei e da própria Constituição a união estável seria somente entre o homem e a mulher.*

20. *Com efeito, observa-se que a Lei nº 10486 data de 2002, mesmo ano em que foi publicado o Código Civil, que considera em seu art. 1723 “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” (grifo nosso). Assim, configurados esses requisitos, reconhecida está a relação de união estável.*

21. *O Código Civil de 2002 e a Lei nº 9278/1996 que regulamentou o §3º do artigo 226, da CF/88 não mencionaram prazo mínimo de duração de convivência para que se estabeleça a união estável, nem restringiram os meios probatórios para que seja configurada essa condição de união estável.*

22. *Nesse contexto, verifica-se que o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002, encontra-se em dissonância com outros normativos que dizem respeito à comprovação da condição de união estável pelo companheiro(a), em situações análogas, a exemplo do que foi citado pelos representantes que se encontra transcrito no §3º desta instrução (Provimento nº 37, de 07/07/2018 da Corregedoria Nacional de Justiça, Instrução Normativa nº 14/2013 do CNJ), com*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*o acréscimo do Decreto nº 3048/99 que aprova o Regulamento da Previdência Social, in verbis:*

*“Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de vinte e um anos ou inválido;*

*§ 6º Considera-se união estável aquela configurada na convivência pública, contínua e duradoura entre o homem e a mulher, estabelecida com intenção de constituição de família, observado o § 1º do art. 1.723 do Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (Redação dada pelo Decreto nº 6.384, de 2008).*

*Art. 22. A inscrição do dependente do segurado será promovida quando do requerimento do benefício a que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos: (Redação dada pelo Decreto nº 4.079, de 2002)*

*I - para os dependentes preferenciais:*

*a) cônjuge e filhos - certidões de casamento e de nascimento;*

*b) companheira ou companheiro - documento de identidade e certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados, ou de óbito, se for o caso; e*

*c) equiparado a filho - certidão judicial de tutela e, em se tratando de enteado, certidão de casamento do segurado e de nascimento do dependente, observado o disposto no § 3º do art. 16;*

*II - pais - certidão de nascimento do segurado e documentos de identidade dos mesmos; e*

*III - irmão - certidão de nascimento.*

*(...)*

*§ 3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, devem ser apresentados no mínimo três dos seguintes documentos: (Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000)*

*I - certidão de nascimento de filho havido em comum;*

*II - certidão de casamento religioso;*

*III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;*

*IV - disposições testamentárias;*

*(...)*

*VI - declaração especial feita perante tabelião;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*VII - prova de mesmo domicílio;*

*VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;*

*IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;*

*X - conta bancária conjunta;*

*XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;*

*XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;*

*XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;*

*XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;*

*XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;*

*XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou*

*XVII- quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar”.*

*(grifos nossos).*

23. *Assim, entende-se que a exigência de reconhecimento judicial como condição necessária para que o companheiro(a) seja considerado dependente do militar na forma da Lei nº 10486/2002, não se coaduna com o ordenamento jurídico vigente, não abarcando o princípio da legalidade em sentido amplo.*

24. *Ademais, a medida adotada pela Corporação, em face do entendimento da PGDF, não se mostra razoável, nem proporcional.*

25. *Visando harmonizar os conflitos decorrentes da aplicação *ipsis litteris* do art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002 com demais dispositivos do ordenamento jurídico, considera-se apropriado fazer uma ponderação entre os princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.*

26. *A respeito do tema, destaca-se trechos do Artigo: Colisão de princípios constitucionais na atividade administrativa - A proporcionalidade e a razoabilidade como instrumentos de preservação do interesse público, de Raquel Veloso da Silva:*

*“(...) ao ponderar o princípio da legalidade em face aos demais princípios norteadores da atividade administrativa previstos constitucionalmente e legalmente, o Administrador Público pode inferir soluções razoáveis e proporcionais para a finalidade a qual a sociedade legitimou a sua atuação estatal.*

*Como consequência de tal discussão é que tem ocorrido a ascensão da teoria da proporcionalidade ou da razoabilidade,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

objetivando evitar a aplicação muito rígida do princípio da legalidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, (...).

(...)

Numa análise mais ampla da Constituição, ou até mesmo em maior projeção, lançando-se ao campo do ordenamento jurídico ordinário, tem-se que o princípio da legalidade deve ser legitimado pelos demais princípios previstos no art. 37, caput, da Carta Magna e no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

(...)

A lei, per se, não pode ser objeto de restrição ou compressão total dos demais princípios, mormente os constitucionais. As restrições que lhes sejam produzidas devem ser proporcionais e só se justificam pelo resguardo ao interesse público e ao atendimento do critério da razoabilidade. O princípio da proporcionalidade busca legitimar os objetivos ou fins perseguidos pelo legislador para o atendimento do espírito público que sustenta o ordenamento jurídico, no caso, o ordenamento jurídico administrativo.

Dessa forma, há que se considerar que o princípio da legalidade não pode estar dissociado dos demais princípios, de onde se conclui que um princípio não subsiste sem os outros.

*Em resumo, deve-se analisar cada princípio em questão, de forma globalizada, ou seja, associar a cada um deles todos os demais princípios constitucionais, utilizando a proporcionalidade e a razoabilidade, com o intuito de dimensioná-los como valor a ser atribuído à situação concreta". (grifos nossos).*

*(Raquel Veloso da Silva. Colisão de princípios constitucionais na atividade administrativa - A proporcionalidade e a razoabilidade como instrumentos de preservação do interesse público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4185, 16 dez. 2014. Disponível em:*

*<<https://jus.com.br/artigos/34684>>. Acesso em: 25 mar. 2019).*

27. *Ora, o reconhecimento da união estável por outros meios de provas suficientes que não sejam necessariamente pela via judicial, para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea "a" da Lei nº 10486/2002, não malfeire o interesse público.*

28. *O argumento adotado pela PGDF, no Parecer nº 1624/2012-PROPES/PGDF, de que o "reconhecimento judicial passou a ser uma verificação precisa e indubitosa para que não houvesse prejuízo ao erário com aceitação de dependentes econômicos sem o vínculo da união estável" e ainda que "a inovação legislativa também retirou do administrador público o poder de verificar em cada caso a existência da união estável, transferindo-a ao Poder Judiciário, cujas decisões possuem força definitiva" (e-DOC 446434F3-c) não merece prosperar, pois, em havendo dúvida sobre a prova oferecida, a administração pode solicitar*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*outros documentos probatórios para formar convicção da união estável, a fim incluir o companheiro(a) como dependente do militar e, em havendo indício de prejuízo ao erário, a administração, por meio de seus controles internos e do controle externo, poderá se valer de procedimentos fiscalizatórios para apurar e sanar as possíveis irregularidades. E, ainda, não cabe generalizar ao ponto de entender que a prova judicial seja o único meio preciso e seguro para comprovar a condição de dependente do militar, pois não se pode presumir a má-fé.*

29. *Além disso, essa necessidade de os militares ingressarem com ação declaratória de existência de união estável para comprovarem a união estável pode acabar gerando tumulto processual no Poder Judiciário, quando atualmente se busca justamente o contrário, ou seja, agilizar os procedimentos, a exemplo da Lei nº 11441/07 que trata da possibilidade de realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Esse rigor excessivo, ao estabelecer como único meio de prova a via judicial não se coaduna com o princípio da formalidade moderada.*

30. *Observa-se, ainda, que não houve inovação legislativa com a edição da Lei nº 11134/2005 que justificasse mudança de entendimento, pois a alteração foi apenas no caput do art. 34 da Lei nº 10486/2002: “Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar: (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)”. A redação do inciso I, alínea “a”: “I- 1º grupo: a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente” já fazia parte do texto original da Lei nº 10486/2002.*

31. *Em que pese a PGDF esclareça, na fundamentação do Parecer nº 410/2018 - PGDF/GAB/PRCON, que o Parecer nº 515/2011 PROPES/PGDF, de natureza opinativa, não se presta “para embasar inteligência conducente à aceitação de escritura pública como prova da união estável, dispensando antecedente pronunciamento judicial”, pois o Parecer nº 515/2011 PROPES/PGDF enfrentou discussão sobre o reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar”, não parece razoável fazer essa diferenciação, pois, embora possam resultar na concessão de benefícios diversos, busca-se o mesmo fim, qual seja, a comprovação da união estável.*

32. *É fato que, diante das conclusões exaradas no Parecer nº 410/2018 - PGDF/GAB/PRCON, a PMDF teve que rever o entendimento que se encontrava normatizado pela Portaria PMDF nº 924/2011, o qual possibilitava o reconhecimento de união estável por meio de escritura pública.*

33. *Essa nova interpretação teve efeito retroativo na medida em que “a PMDF notificou seu pessoal interno que teve ingresso de dependente (companheiro) por meio de ‘união estável’ por meio de escritura pública para fins de eventuais desfazimentos de atos administrativos” (grifos nossos), caso não ingressem com ação declaratória de união estável no judiciário, além de tumulto processual, pode ocasionar insegurança jurídica.*

34. *Cabe, ainda, examinar a questão sob o enfoque do princípio da verdade material. Sobre o assunto, José dos Santos Carvalho Filho aduz que esse princípio “autoriza o administrador a perseguir a verdade real, ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram” (CARVALHO*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*FILHO, Jose dos Santos. Manual de direito administrativo. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005).*

35. No âmbito do TCU, destacam-se os seguintes enunciados proferidos em Acórdãos, que, embora tratem de benefício do pensão, o fim ali colimado é o mesmo, qual seja a comprovação da união estável independentemente do reconhecimento judicial, tendo como premissa a verdade material, in verbis:

*“Acórdão 4097/2012-Segunda Câmara, Data da sessão 12/06/2012, Relator RAIMUNDO CARREIRO, Área Pessoal, Tema Pensão civil, Subtema Concessão simultânea, Outros indexadores: Princípio da verdade material, Companheiro, Viúvo, Tipo do processo: PENSÃO CIVIL Enunciado: É legal a partilha de pensão civil entre viúva e companheira, quando comprovada a união estável, independentemente de reconhecimento judicial”.*

*“Acórdão 3072/2015-Segunda Câmara, Data da sessão 09/06/2015, Relator AUGUSTO NARDES, Área Pessoal, Tema Pensão civil, Subtema*

*Concessão simultânea, Outros indexadores: Decisão judicial, Companheiro, Viúvo, Inexistência, Princípio da verdade material, Tipo do processo: PENSÃO CIVIL*

*Enunciado: Em respeito ao princípio da verdade material, é possível a concessão simultânea de pensão à viúva e à companheira, ainda que inexistente reconhecimento judicial da união estável entre o instituidor e a companheira ou da separação de fato entre ele e sua esposa, quando essa situação puder ser comprovada por outros elementos probatórios robustos”.*

36. O TCDF tem aceitado, para fins de pensão militar, que a comprovação da união estável seja com base nos documentos relacionados no art. 22 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto Federal nº 3.048/99, de acordo com o Enunciado nº 99 das Súmulas de Jurisprudência deste Tribunal, diante da inexistência de decisão judicial, conforme Decisão nº 4981/2017 a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que: a) notifique a Sr<sup>a</sup>. Rosilda Marques para, caso queira, presente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de defesa ou prova material hábil a comprovar a união estável, como entidade familiar, à época do óbito do Segundo Tenente Luiz Carlos da Silva, considerando, para tanto, os documentos relacionados no art. 22 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto Federal nº 3.048/99, de acordo com o Enunciado nº 99 das Súmulas da Jurisprudência deste Tribunal, tendo em vista possibilidade da pensão militar, tratada no Ato SIRAC nº 000122-0, ser revista e considerada ilegal; b) dê imediato conhecimento das providências adotadas a esta*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*Corte; II – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins” (grifos nossos).*

37. *Em atendimento à decisão TCDF acima citada, foram apresentadas provas materiais hábeis à comprovação da união estável conforme solicitado, sendo consideradas procedentes as razões de defesa e legal a pensão militar, à luz da Decisão nº 1127/2018.*

38. *No TJDF, ao tratar mais especificamente do disposto no art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002, no que se refere à comprovação da união estável “para os efeitos de assistência médico-hospitalar, medicodomiciliar, psicológica, odontológica e social”, assim decidiu nos seguintes precedentes:*

*“JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. MILITAR. LEI 10.486/2002. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEPENDENTE. UNIÃO ESTÁVEL. RECONHECIMENTO JUDICIAL. DIREITO. PROTEÇÃO À FAMÍLIA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.*

*1. Recurso próprio, regular e tempestivo. 2. Recurso interposto pelo Distrito Federal em que sustenta que o art. 34, I, “a”, da Lei nº 10.086/2002 exige expressamente o reconhecimento judicial da união estável para que a companheira do militar seja incluída como dependente. Requer seja julgado improcedente o pedido inicial. 3. A Lei nº. 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, exige o reconhecimento judicial da união estável para inclusão do companheiro (a) como dependente (Art. 34, inciso I, alínea “a”). 4. O artigo 226, §3º, da Constituição Federal, atribui especial proteção do Estado à família, reconhecendo a união estável como entidade familiar, para garantia da dignidade de seus membros. As normas infraconstitucionais devem garantir esta especial proteção aos que convivem em união estável, sem discriminações, sob pena de incompatibilidade com a norma constitucional. 5. In casu, não se revela razoável exigir das partes o reconhecimento judicial da união estável, diante da existência de documento formal, devidamente registrado em cartório, em que se atesta a aludida união (ID 5868006). 6. Escorreita, pois, a r. sentença, que julgou procedentes os pedidos iniciais para determinar a inclusão da segunda autora como dependente do primeiro autor, para fins de assistência médico-hospitalar, no plano do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. 7. Sentença mantida. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Recorrente isento das custas processuais e condenado ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios, arbitrados em 10% sobre o valor da causa (art.55, Lei 9099/95). 8. A súmula de julgamento servirá de acórdão (art.46, Lei 9099/95). (grifos nossos).*

*(Acórdão nº 1142588, 07401051320178070001, Relator: FABRÍCIO FONTOURA BEZERRA 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 07/12/2018,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*Publicado no DJe: 27/12/2018, transitado em julgado em 12/02/2019).*

*“JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO.*

*INCLUSÃO DE COMPANHEIRA COMO DEPENDENTE EM PLANO DE*

*SAÚDE DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO*

*FEDERAL. LEI 10.846/2002. UNIÃO ESTÁVEL. ESCRITURA PÚBLICA. FILHO E RESIDÊNCIA COMUM. FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO EM CONJUNTO. RECONHECIMENTO DEVIDO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.*

*I. Trata-se de recurso inominado interposto pela parte ré em face da sentença que julgou procedente o pedido formulado na inicial para determinar que o Distrito Federal promova a inclusão da companheira da parte autora como sua dependente nos registros funcionais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. O Distrito Federal defende em seu recurso que para que a companheira da parte autora seja incluída como sua dependente para efeito de prestação de assistência medicohospitalar, a união deve ter sido reconhecida judicialmente, nos exatos termos do art. 34 da Lei 10.486/2002. Assevera que a Administração Pública está submetida ao princípio da legalidade estrita, segundo o qual somente podem ser concedidos benefícios e vantagens nos termos expressamente previstos em lei, sendo inadmissível a concessão de benefícios fora das hipóteses contempladas em lei, tal como aconteceu na hipótese dos autos. Assim, pugna pela reforma da sentença e improcedência dos pedidos autorais.*

*II. Recurso próprio, tempestivo e isento de preparo (Decreto-Lei 500/69). Contrarrazões apresentadas (ID 5951430).*

*III. A controvérsia cinge-se a saber se a escritura pública de união estável, consubstanciada com outros elementos probatórios são suficientes para comprovar a união estável, de modo que a companheira do autor possa ser incluída como sua dependente junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.*

*IV. A CF/88 reconheceu a união estável como entidade familiar, desde que demonstrada a convivência pública, duradoura e contínua, estabelecida com o objetivo de constituição de família, sem imposição de qualquer exigência quando a necessidade de reconhecimento judicial (art. 226, §3º).*

*V. No caso em apreço, a parte autora juntou aos autos escritura pública declaratória de união estável, onde reconhece a existência de convivência desde 10/04/2015. Ademais, da relação estabelecida entre a parte autora e sua companheira sobreveio filho (ID 5951406,*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

p.4) restando ainda comprovado a existência de coabitação (ID 5951406 p. 1/2) e financiamento conjunto de imóvel (ID 5951390).

VI. Nos termos do art. 1723 do Código Civil, 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.

VII. Resta, portanto, configurada a união estável, pois demonstrado nos autos relacionamento afetivo público, de convivência contínua e duradoura, com vontade das partes de constituir família, presumindo-se a dependência econômica exigida para inclusão como dependente perante o Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal-CBMDF, como quer o artigo 34 da Lei 10.486/2002.

VIII. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida. Custas recolhidas. Condene a parte recorrente vencida ao pagamento de honorários advocatícios que fixo em 10% do valor corrigido da causa. IX. A súmula de julgamento servirá de acórdão, consoante disposto no artigo 46 da Lei nº 9.099/95. (grifos nossos).

(Acórdão nº 1137276, 07267609520188070016, Relator: Relator, GABRIELA JARDON GUIMARAES DE FARIA, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do DF, Data de Julgamento: 14/11/2018, Publicado no DJe: 19/11/2018, transitado em julgado em 17/12/2018)".

"JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. PLANO DE SAÚDE. MILITAR. INCLUSÃO. DEPENDENTE. COMPANHEIRO. UNIÃO ESTÁVEL. RECONHECIMENTO. ESCRITURA PÚBLICA. SUFICIENTE. GRAVIDEZ. CUIDADOS MÉDICOS. RISCO DE DANO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Recurso próprio, regular e tempestivo. 2. Agravo de Instrumento interposto pelo Distrito Federal contra a decisão que deferiu o pedido de tutela de urgência formulado pelos autores/agravados para determinar a inclusão da segunda autora como dependente no plano de saúde do primeiro autor, Bombeiro Militar do Distrito Federal. 3. A Lei nº. 10.486/2002, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal, exige o reconhecimento judicial da união estável para inclusão do companheiro (a) como dependente do militar (Art. 34, inciso I, alínea "a"). 4. O artigo 226, §3º, da Constituição Federal atribui especial proteção do Estado à família, reconhecendo a união estável como entidade familiar, para garantia da dignidade de seus membros. As normas infraconstitucionais devem garantir esta especial proteção aos que convivem em união estável, sem discriminações, sob pena de incompatibilidade com a norma constitucional. 5. O reconhecimento da união estável mediante escritura pública e a gravidez da segunda autora, com indicativo de cesariana em decorrência de prováveis complicações no parto, são



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*elementos suficientes para o deferimento da providência antecipatória, com a inclusão da segunda autora como dependente no plano de saúde do primeiro autor, a fim de evitar dano de difícil reparação. 6. Decisão mantida. Agravo de Instrumento CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Sem custas processuais e sem honorários advocatícios. (grifos nossos).*

*(Acórdão n.1089284, 07001206920188079000, Relator: FABRÍCIO FONTOURA BEZERRA 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 13/04/2018, Publicado no DJE: 07/05/2018, transitado em julgado em 05/06/2018).*

*“MILITAR. LEI 10.486/2002. DECLARAÇÃO JUDICIAL. UNIÃO ESTÁVEL. DECLARAÇÃO REGISTRADA EM CARTÓRIO. FILHOS. DEPENDENTES ECONÔMICOS. PRESUNÇÃO.*

*I – A teor da lei 10.486/2002, art. 34, alínea “a” são considerados dependentes do militar o companheiro ou companheira, assim reconhecido judicialmente.*

*II – A residência no mesmo endereço; a existência de filhos em comum e a declaração de união estável, registrada em cartório, são suficientes para consolidar, em âmbito jurídico, a situação já existente no mundo fático e determinar a inclusão como dependente em plano de saúde do companheiro ou companheira de militar. III – Apelação provida. Unânime” (grifos nossos).*

*(Acórdão nº 565.863, Apelação Cível 20080110058412APC, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, 5ª Turma Cível, Data do Julgamento: 08/02/2012, Publicado no DJ às fls. 516/534), transitado em julgado em 28/03/2012).*

39. Assim, considerando a necessidade de conformidade do princípio da legalidade com os demais princípios do direito, com a Constituição e com as outras normas do ordenamento jurídico vigente, e tendo em conta precedentes, em situações análogas, do judiciário (STF e STJ), TCU e do TCDF e, ainda, do TJDFT tratando especificamente da questão, conclui-se que o reconhecimento da união estável, para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002, possa ser feito também por meio de escritura pública declaratória de união estável, firmada pelos conviventes, e não apenas pela via judicial.

40. Ressalve-se, contudo, que havendo indício de fraude, a administração, visando a proteção do interesse público e na busca da verdade material, pode solicitar quantos documentos sejam suficientes para firmar a convicção da união estável, pois a presunção de veracidade inerente aos documentos públicos, como no caso da escritura de união estável, é “iuris tantum”, ou seja, é relativa, admitindo prova em contrário.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

41. *Dessa forma, convém alertar ao órgão jurisdicionado que, em se verificando indício de irregularidades nessas situações, com provável prejuízo ao erário, poderá ser instaurado processo administrativo e procedimentos fiscalizatórios para apurar e sanar as possíveis irregularidades, por meio dos controles internos e do controle externo.*

42. *Nesses termos, tem-se por procedente a representação em exame (e-DOC 50430ECE-c).*

43. *No tocante à apreciação da medida cautelar requerida na presente representação (e-DOC 50430ECE-c), deixa-se de fazer sugestões sobre esse pleito, em face da conclusão de mérito apresentada (parte final do § 6º, do art. 277 do RI/TCDF), sem, entretanto, imiscuir-se na competência do Relator de deliberar a respeito.*

44. *Por fim, considerando que, nos termos do item III da Decisão nº 5984/2018, foi dada ciência “aos interessados, por meio de sua representante legal, informando-os de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas no site do Tribunal, opção “consulta processual”, ou mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail)”, conforme Ofício nº 10856/2018-GP, de 13/12/2018, e-DOC B5F85C9B-c, entende-se, nessa fase processual, não haver necessidade de propor que seja autorizado o envio de comunicação da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal.*

45. *Pelo exposto, sugere-se ao Tribunal:*

*I - tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ (e-DOC 4446434F3-c), encaminhado pela*

*Polícia Militar do Distrito Federal em atendimento ao item II da Decisão nº 5984/2018;*

*II – considerar procedente a representação em exame (e-DOC 50430ECE-c), no sentido de que o reconhecimento do companheiro (a), para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002 possa ser feito também por meio de escritura pública declaratória de união estável, firmada pelos conviventes, e não apenas pela via judicial;*

*III - alertar ao órgão jurisdicionado que, em se verificando indício de irregularidades no reconhecimento do companheiro (a), para os fins de que trata o art. 34, inciso I, alínea “a” da Lei nº 10486/2002, com provável prejuízo ao erário, poderá ser instaurado processo administrativo e procedimentos fiscalizatórios para apurar e sanar as possíveis irregularidades, por meio dos controles internos e do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*controle externo, ocasião em que poderão ser solicitados quantos documentos sejam suficientes para firmar a convicção da união estável, pois a presunção de veracidade inerente aos documentos públicos, como, no caso da escritura de união estável, é “iuris tantum”, ou seja, é relativa, admitindo prova em contrário;*

*IV - autorizar o arquivamento do feito.*

O Ministério Público junto ao TCDF, por sua vez, representado pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, comungando parcialmente com o Corpo Técnico, assim se posiciona:

“(…)

30. *Passo ao exame, destacando que, embora a fase seja de análise da cautelar requerida ao cotejo dos esclarecimentos enviados pela PMDF em cumprimento da Decisão n.º 5.984/2018; de fato, as informações constantes dos autos permitem avançar sobre o mérito; razão pela qual o Parquet especializado, na sequência, dele se ocupa.*

31. *A Representação inaugura controvérsia incidente sobre a exigência feita pela Polícia Militar do Distrito Federal no que toca à determinação expressa do art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002<sup>3</sup> – convertida em lei a partir da Medida Provisória n.º 2.218/2001 – que, alterando o entendimento até então prevalente e formalizado por meio da Portaria PMDF n.º 924/2014<sup>4</sup>, passou a reclamar o reconhecimento judicial de união estável, para fins de inscrição de dependentes de militares visando à prestação de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, odontológica, psicológica e social por intermédio de organizações do serviço de saúde da Corporação e com recursos oriundos de seu orçamento; deixando de reconhecer a escritura pública como documento alternativo e apto a fim de proceder à inscrição de dependência.*

---

3 Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, **são considerados dependentes do militar:** [\(Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005\)](#) I - 1º grupo:

a) o cônjuge, **companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;**

4 Art. 2º Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social são considerados dependentes do militar:

I – 1º Grupo: a) o cônjuge, o companheiro ou a companheira, em união estável, nos termos do Parecer n.º 515/2011 – PROPES/PGDF, desde que haja decisão judicial de reconhecimento de união estável ou de união homoafetiva ou documento formalizado em Escritura Pública, declarando a união estável ou a união homoafetiva; (destaquei).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

32. *Saliento, ab initio, inconteste que o art. 226 da Constituição Federal<sup>5</sup> – para efeito de proteção estatal – expressamente reconheceu a união estável entre homem e a mulher como entidade familiar, estendendo idênticos reconhecimento e proteção às famílias monoparentais.*

33. *Também irrefutável que, a despeito da literal dualidade de gêneros expressamente fixada pela Carta Magna, a abalizada doutrina<sup>6</sup> e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, expurgando a taxatividade do rol do art. 226, já há muito, reconhecem idêntica proteção às famílias homoafetivas<sup>7</sup>, ao esteio do princípio da dignidade humana e da igualdade.*

34. *De modo que, embora distinguindo-se o casamento e a união estável, na forma da constituição e na prova de sua existência, não se distinguem quanto aos efeitos protetivos em relação aos seus integrantes<sup>8</sup>.*

35. *Inconteste, ainda, que a lei deve guardar estrita observância à Constituição Federal e ser interpretada teleológica e sistematicamente à sua luz e do sentido que lhe empresta o Supremo Tribunal Federal. De fato, contrario sensu, a Carta Magna não pode se submeter ao conteúdo de norma infraconstitucional, o que se aplica, à obviade, também ao Código Civil. Por essa razão, é necessário observar que:*

---

5 Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

[...]

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

[...]

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

<sup>6</sup> [...] não é a família per se que é constitucionalmente protegida, mas o locus indispensável de realização e desenvolvimento da pessoa humana. Sob o ponto de vista do melhor interesse da pessoa, não podem ser protegidas alguma entidades familiares e desprotegidas outras, pois a exclusão refletiria nas pessoas que as integram por opção ou por circunstâncias da vida, com prometendo a realização do princípio da dignidade da pessoa humana. (LÔBO, Paulo Luiz Netto. cf. Entidades familiares constitucionalizadas para além do numerus clausus. Revista Brasileira de Direito de Família – RBDfam, Porto Alegre: Síntese/IBDFAM, n.2. jan/mar.2002. p. 46.)

[...] o conceito trazido no caput do artigo 226 é plural e indeterminado, firmando uma verdadeira cláusula geral de inclusão. Dessa forma, são o cotidiano, as necessidades e os avanços sociais que se encarregam da concretização dos tipos. E, uma vez formados os núcleos familiares, merecem, igualmente, proteção legal. (FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. Famílias. 6ª ed. JusPODIVM. Salvador: 2014, p. 88).

<sup>7</sup> STF, Ac. Tribunal Pleno, ADI 4277/DF; rel. Min. Carlos Ayres Brito, j. 5.5.11, DJe 14.10.11.

<sup>8</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. Famílias. 6ª ed. JusPODIVM. Salvador: 2014, p. 460.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*[...] o Texto Magno atribui especial proteção do Estado à família (inclusive àquela não fundada no matrimônio), deixando antever o seu importantíssimo papel na promoção da dignidade da pessoa humana. É que partindo de uma concepção instrumentalista da família, é possível afirmar que a tutela jurídica dedicada à família não se justifica em si mesma. Isto é, não se protege a família por si mesma, mas para que, através dela, seja tuteladas as pessoas que a compõem. Assim sendo, seja qual for o núcleo familiar, merecerá especial proteção o Estado para que através dele esteja garantida a dignidade dos seus membros<sup>9</sup>.*

*[...]*

*Outrossim, o exame da disciplina jurídica da união estável – assim como de qualquer outra entidade familiar – há de se realizar, necessariamente, à luz do balizamento constitucional, dependendo, sempre, do atendimento ao seu elemento finalístico. Nessa ordem de ideias, toda e qualquer norma infraconstitucional, codificada ou não, deverá garantir a especial proteção aos componentes da união estável, sem discriminações, mas também sem privilégio, sob pena de incompatibilidade com a norma constitucional e consequente invalidade. (destaquei).*

36. Quanto a esses pontos, nenhuma ressalva ao entendimento do Corpo Técnico.

37. Noutro giro, maxima venia, tenho por equivocada a tese defendida na Instrução acerca da autonomia e suficiência alternativa do documento de escritura pública para fins de inscrição de dependência, o que, ao fim e ao cabo, é o que a lei pretende com a exigência de reconhecimento judicial da união estável, nos termos do art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002, com teleologia voltada a autorizar o custeio, conforme regulamento, das assistências previstas na referida norma; o que esclareço e fundamento na sequência.

38. Em primeiro lugar, necessário assentar que a união estável<sup>10</sup>, diferentemente do casamento, é uma realidade fática<sup>11</sup>, completamente desprovida de formalidades legais e solenidades que envolvem o vínculo matrimonial<sup>12</sup>, a teor de sua disciplina específica, nos termos art. 9º, I e artigos 1.511 e ss do CC.

39. De outro lado, a fim de não confundir as espécies, também é importante distingui-la de outras modalidades relacionais como a denominada sociedade de

<sup>9</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. Famílias. 6ª ed. JusPODIVM. Salvador: 2014, p. 458.

<sup>10</sup> Trata-se do antigo concubinato puro; cuja dissolução deve observar a presunção absoluta de esforço comum determinada pelo art. 1.725 do CC.

<sup>11</sup> Companheiro ou convivente é a expressão utilizada para designar o sujeito da união estável.

<sup>12</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Op. cit. p. 509.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

fato – quando as partes adquirem, por esforço comum, patrimônio a título oneroso, impondo o dever de partilha, sem conotação familiar e submetidas, unicamente, ao Direito Obrigacional<sup>13</sup>. É o caso do concubinato<sup>14</sup> que, previsto no art. 1.727 do CC, é entendido como sociedade de fato, portanto de natureza meramente obrigacional e representante da relação não familiar entre pessoas impedidas de casar<sup>15</sup>.

40. Conforme assevera Rafael Calmon Rangel<sup>16</sup>, a **união estável é um fato da vida** ao qual se atribuem efeitos jurídicos. Por essa razão, arremata o mesmo autor, a união entre seres humanos com o desiderato de formarem união estável **deve se submeter a requisitos, a serem observados no mundo empírico**; a fim de que, nesse caso, a vontade das partes seja especialmente tutelada, devido à proteção destinada pelo Estado às famílias, por imperativo constitucional.

41. Os requisitos aludidos são os fixados a teor do art. 226, §3º c/c art. 1.723 do CC: convivência pública (publicidade)<sup>17</sup>, contínua (continuidade)<sup>18</sup> e duradoura (estabilidade)<sup>19</sup>, com o objetivo de constituição de família<sup>20</sup> (intuito familiae), além da dualidade sexual; devendo ser observados os mesmos impedimentos do art. 1.521 do CC.

42. Conforme registrei (parágrafo 34, retro), ao esteio do norte principiológico da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da intimidade e vida privada, foi definitivamente relativizado o requisito da dualidade sexual; porquanto, de fato, o STF, na ADI n.º 4277/DF<sup>21</sup>, reconheceu a possibilidade de união estável assente sobre uniões homoafetivas.

---

13 Cuja dissolução, com fundamento no art. 884 do CC exige a comprovação da colaboração recíproca, sem qualquer relação com o Direito de Famílias.

14 Antes denominado concubinato impuro, para distingui-lo do concubinato puro (atual união estável).

15 A expressão concubino, atualmente, designa o agente do antigo concubinato impuro.

16 RANGEL, Rafael Calmon. Breves notas sobre a sentença que reconhece a existência de união estável. Disponível em: [http://www.ibdfam.org.br/\\_img/artigos/Breves%20notas%20uni%C3%A3o%20est%C3%A1vel%2004\\_01\\_2011.pdf](http://www.ibdfam.org.br/_img/artigos/Breves%20notas%20uni%C3%A3o%20est%C3%A1vel%2004_01_2011.pdf)

17 Para que exista a união estável é necessário que a relação afetiva seja pública, no sentido de notoriedade e não clandestinidade.

18 Evidência de que o relacionamento permanece, transpassa o tempo, sem interrupções constantes; o que, contrário senso, afasta a intenção de viver como se casados fossem. Nesse sentido, Rainer Czajkowski (in União livre, Curitiba: Juruá, 2ª ed., 2001) adverte que intenção da lei, nessa hipótese, foi evitar a caracterização da união estável pela somatória de períodos de união absolutamente intercalados, sem nenhum vínculo subjetivo entre eles.

19 Implica uma feição não acidental, segundo Rosenvald (in FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Op.cit. p. 484) consiste a convivência prolongada no tempo, durante bons e maus momentos, porquanto tais situações servem para estabilizar a convivência.

20 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.

21 [...]

O caput do art. 226 confere à família, base da sociedade, especial proteção do Estado. Ênfase constitucional à instituição da família. Família em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

43. Não há dúvidas, porém, que remanescem incólumes os demais requisitos necessários à caracterização do instituto jurídico – ressalte-se, seja a união estável hetero ou homoafetiva – o que, na mesma linha de pensamento e ao talante dos efeitos que pretendam alcançar os companheiros, devem, indubitavelmente, ser objeto de exame de provas; porquanto, sem ele, embora a união estável possa existir entre as partes; ausente o suporte probatório da presença aditiva dos requisitos legais, tal união jamaiz poderá produzir os efeitos que a lei e a Constituição autorizam.

44. Sobre o tema, lapidar o ensinamento de Rafael Calmon Rangel<sup>22</sup>, quando dispõe:

[...]

Como pré-requisito para o reconhecimento desses efeitos, deve haver, por óbvio, a declaração de existência da própria união estável, momento em que assume especial relevância a atividade probatória destinada à comprovação dos elementos [...] mencionados, sob pena de a relação entre as partes não ser considerada algo mais que um namoro (ou nem isso) ou amizade, insuscetíveis de emanar efeitos jurídicos, ou outra figura qualquer, da qual emanam consequências jurídicas, como o concubinato (CC, art. 1.727) ou sociedade (CC, art. 981), mas não representam união estável propriamente dita, (destaquei).

45. Evidente, portanto, que a subsunção dos fatos à norma, a ponto de fazer caracterizar a união estável à luz dos requisitos legais, quer em sede judicial, para reconhecer e declarar o fato jurídico existente; ou mesmo na seara administrativa – a exemplo dos fins colimados nestes autos, que avançam sobre a prova de dependência com o objetivo de garantir as assistências legais pretendidas – passa, necessariamente, pela análise cuidadosa do conjunto probatório oferecido pelo interessado.

46. Convém lembrar, nesse momento, que as declarações levadas a registro notarial, a fim de produzir a escritura pública a que aludem os Representantes têm natureza jurídica de contrato de convivência<sup>23</sup> e efeitos exclusivamente patrimoniais, conforme previsão expressa do art. 1.725 do CC<sup>24</sup>.

---

importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos. A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão “família”, não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. Núcleo familiar que é o principal locus institucional de concreção dos direitos fundamentais que a própria Constituição designa por “intimidade e vida privada” (inciso X do art. 5º). Isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos que somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família. [...] (excerto) (STF, Ac. Tribunal Pleno, ADI 4277/DF; rel. Min. Carlos Ayres Brito, j.

22 RANGEL, Rafael Calmon. Op. cit.

23 Em regra, pois não é raro o registro unilateral post mortem.

24 Art. 1.725. Na união estável, salvo contrato escrito entre os companheiros, aplica-se às relações patrimoniais, no que couber, o regime da comunhão parcial de bens.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

47. Quanto a esse entendimento, trago à colação, verbis:

*DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL. INDEFERIMENTO. EXISTÊNCIA DE FILHO. PROVA INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DA UNIÃO ESTÁVEL. CONVIVÊNCIA PÚBLICA, CONTÍNUA E DURADOURA. AUSÊNCIA DO ANIMUS DE CONSTITUIÇÃO DE FAMÍLIA. ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL. RECURSO IMPROVIDO. 1. Apelação diante de sentença que julgou improcedente o pedido de reconhecimento e dissolução de união estável sob fundamento de ausência dos requisitos de convivência pública, contínua e duradoura previstas no artigo 1.723 do Código Civil, bem como da ausência do animus de constituição familiar. 1.1. Apelo do réu para que seja declarada nula a sentença, devendo os autos retornarem à vara de origem a fim de que seja reconhecida e dissolvida a união estável. 2. Os elementos fundantes da união estável para que possa surtir efeitos são o intuito familiae ou affectio maritalis, a continuidade e a publicidade. 2.1. Art. 1.723 do CC: 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. 2.2. A apelante, em sua peça contestatória, apresenta a cronologia do envolvimento das partes, entre idas e vindas, o que denota a ausência de solidez da relação. 3. O nascimento de um filho não é suficiente para qualificar a união estável. Ou seja, há que ser verificado a presença dos demais requisitos legais. 3.1. Entendimento jurisprudencial: 3. O fato de a autora ter dois filhos com o falecido, por si só, não é suficiente para configurar a união estável afirmada. (...) (20150110316845APC, Fátima Rafael, 3ª Turma Cível, DJE: 29/06/2018). 4. A ESCRITURA PÚBLICA DE UNIÃO ESTÁVEL TRATA-SE, EM VERDADE, DE CONTRATO DE CONVIVÊNCIA que, nas palavras do professor Cristiano Chaves de Farias: De logo, convém observar que a celebração do contrato de convivência, por si só, não tem o condão de impor a caracterização da união estável. É essencial, pois, para a eficácia do pacto que se consubstancie a relação de convivência, apresentando-se esta como verdadeira condição suspensiva para a eficácia do negócio. Até mesmo porque o contrato é negócio acessório, submetido ao principal (que é a união estável). 5. Apelo improvido. (Acórdão n.º 1157601, 00035934920168070020, Relator: JOÃO EGMONT 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 13/03/2019, Publicado no DJE: 19/03/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada*

48. Referido contrato, à obviedade, constitui faculdade das partes que pretendam estipular regras específicas visando nortear os efeitos patrimoniais da relação, por meio de ajuste escrito, que pode ser levado a registro público.

49. Tal documento, submetido a esse registro, será processado pelo Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, nos termos do Provimento CNJ n.º 37/2014, citado pelos Representantes; norma destinada, apenas, a fixar forma e procedimentos notariais, com esse desiderato; produzindo, exclusivamente, os



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*efeitos que a lei impõe. O que, aliás, se encontra expressamente replicado em seu artigo 5º<sup>25</sup>.*

50. *Nesse sentido, inequívoco que – lavrada a escritura pública – e contendo, como costuma ocorrer, a descrição dos documentos apresentados e efetivamente conferidos pelo Tabelionato, pode constituir importante evidência a integrar o conjunto probatório, a fim de demonstrar a existência da união estável, para conferir os efeitos desejados.*

51. *Entretanto, per se, especialmente perante a Administração Pública, não tem a aptidão de fazê-lo; porquanto os limites de sua natureza jurídica e de seu estreito e relativo valor probatório desautorizam; salvo quando vier acompanhada da prova documental por ela transcrita que – a exame, critério e crítica da Administração – puder comprovar sua suficiência a fim de preencher, na espécie, os requisitos do art. 1.723 do CC; suporte fático-jurídico sem o qual não há de se falar na subsunção pretendida, ainda que a união estável, no mundo fenomênico, possa, de fato, existir.*

52. *A esse respeito, colaciono:*

*Não raro, os conviventes reduzem suas declarações em torno da existência de união estável em pactos particulares ou públicos (CC, art. 1.725), submetendo-os, inclusive, a registro no Cartório de Títulos e Documentos (L. 6.015/73, art. 127), na esperança de atribuírem o formalismo necessário à configuração da entidade familiar que compõem. Tais contratos, no entanto, não servem como prova inequívoca da existência da união estável, pois como bem observa ROLF MADALENO, o documento escrito pelos conviventes está condicionado à correspondência fática da entidade familiar e dos pressupostos de reconhecimento (CC, art. 1.723), ausentes os impedimentos previstos para o casamento (CC, art. 1.521), daí porque de nada adiantaria a declaração escrita, se não se verificasse a concorrência dos requisitos mencionados, no campo fático.*

*[...]*

*De uma forma ou de outra, tais contratos fazem, ao menos, início de prova da existência da união, a ser complementada pela demonstração dos demais requisitos.*<sup>26</sup> (destaquei).

53. *No mesmo sentido, adverte Cristiano Chaves acerca do pacto convivencial subscrito em cartório:*

*De logo, convém observar que a celebração do contrato de convivência, por si só, não tem o condão de impor a caracterização da união estável. É essencial, pois, para a eficácia do pacto que se consubstancie a relação de convivência, apresentando-se esta como*

---

<sup>25</sup> Art. 5º O registro de união estável decorrente de escritura pública de reconhecimento ou extinção produzirá efeitos patrimoniais entre os companheiros, não prejudicando terceiros que não tiveram participado da escritura pública.

<sup>26</sup> RANGEL, Rafael Calmon. *Op. cit.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*verdadeira condição suspensiva para eficácia do negócio. Até mesmo porque o contrato é negócio acessório, submetido ao principal (que é a união estável).*

*Disso deflui, como corolário, que o contrato não se presta para criar a união estável, que é fato jurídico <sup>27</sup>, formado pela caracterização informal de uma entidade familiar, independentemente de solenidades. Significativas as palavras de CLÁUDIA GRIECO TABOSA PESSOA a respeito: o eventual contrato firmado entre as partes nesses moldes não servirá à constituição da união concubinária (que se forma pelo perfazimento dos elementos constitutivos previstos na lei, ou seja, a convivência com a intenção de constituição da família).*

*No máximo, o que se pode admitir é a sua utilização como meio de prova da existência da união estável e, ainda assim, de forma relativa (não absoluta).*

*[...]*

*O conteúdo do pacto de convivência diz respeito, basicamente, ao estabelecimento de disposições de natureza patrimonial, regulamentando os efeitos daquela união estável. (destaquei).*

54. Sobre o tema, o TRF:

**ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. POLICIAL MILITAR DO ANTIGO DISTRITO FEDERAL. UNIÃO ESTÁVEL ENTRE TIO E SOBRINHA. RECONHECIMENTO PARA FINS DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. NÃO**

**COMPROVAÇÃO.** 1. Pleiteia a autora o reconhecimento da união estável e com isso sua habilitação para o recebimento da pensão militar em razão do falecimento de seu companheiro, Primeiro-Tenente Swami Vivekananda Alves Carneiro, Policial Militar do antigo Distrito Federal, que ocorreu em 12/02/13, não deixando filhos. 2. O art. 1.723, § 1º, do CC estabelece que a união estável não se constituirá se ocorrerem os impedimentos do art. 1.521, do CC, que prevê que não poderá haver casamento entre colaterais até o terceiro grau inclusive. 3. A jurisprudência pátria tem admitido o reconhecimento de união estável entre tio e sobrinha, para fins de concessão de benefício previdenciário de pensão por morte, desde que comprovada a convivência marital e duradoura. 4. A Escritura Pública Declaratória de União Estável, por se tratar de documento produzido de modo unilateral, não pode servir como elemento de prova seguro, na medida em que pode ensejar burla à lei, com declarações que não correspondem à verdade. 5. As provas trazidas aos autos demonstram que em virtude de contingências e interesses particulares da apelante e do falecido, passaram a coabitar. De acordo com o art. 1.723 do Código Civil, para a configuração da união estável, a relação deve apresentar-se duradoura, contínua e

---

<sup>27</sup> Para alguns autores, ato-fato jurídico.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*pública, possuindo os conviventes o objetivo de formar a entidade familiar, não bastando para tal a comprovação de dependência econômica. 6. Vencida a demandante em seu apelo, cabe-lhe suportar o ônus dos honorários advocatícios recursais, porquanto a sentença foi publicada na vigência do CPC/2015. 7. No caso concreto, considerando-se o entendimento do STJ no AgInt nos EDcl no REsp 1.357.561 / MG (Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, DJe 19/04/2017), os honorários advocatícios devem ser majorados para 11% (artigo 85, §11, do CPC/2015). 8. Apelação conhecida e desprovida. (TRF-2, Acórdão 0004497-97.2014.4.02.5101, 23/08/2017; Rel. JOSÉ ANTONIO NEIVA) (destaquei).*

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MILITAR. PENSÃO POR MORTE. UNIÃO ESTÁVEL. NÃO COMPROVAÇÃO. VALORAÇÃO DA PROVA. DIFERENÇA SIGNIFICATIVA DE IDADE ENTRE O FALECIDO E A AUTORA. ART. 7, I, "B", LEI N.º 3.765/60. RECURSO**

*IMPROVIDO. 1. Cuida-se de apelação cível impugnando sentença que, nos autos de ação de conhecimento, sob o rito comum ordinário, julgou improcedente o pedido de percepção de pensão por morte, extinguindo o processo, com resolução do mérito, na forma do art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil (CPC), sob o fundamento de que não restou comprovada, na espécie, a existência de relação de união estável entre a demandante e o de cujus. 2. Necessário, para fins de concessão de pensão por morte de militar, que seja demonstrada a existência da união estável entre o instituidor do benefício e sua pretensa beneficiária, caracterizada pela convivência duradoura, pública e contínua entre ambos, estabelecida com o objetivo de constituição de uma entidade familiar, o que vem definido no art. 1.º da Lei n.º 9.278/96, que regulamentou o § 3.º, do artigo 226, da Constituição Federal de 1988. 3. Da análise das provas produzidas pela demandante, constata-se a inexistência de elementos que assegurem a existência de união estável com o fim de constituir família. A escritura pública acostada demonstra, tão somente, uma declaração de vontade, não se prestando para comprovar, por si só, os fatos alegados. Com efeito, a Escritura Pública Declaratória de União Estável, por se tratar de documento produzido de modo unilateral, não pode servir como elemento de prova seguro, pois pode ensejar burla à lei, com declarações que não correspondem à verdade. 4. Demais disso, deve ser observado que o caso em tela envolveria um alegado relacionamento que teria perdurado por 12 (doze) anos, com suposto início quando a demandante possuía apenas 18 (dezoito) anos de idade e o militar falecido, 78 (setenta e oito) anos. É certo que não existe hierarquia entre as provas para fins de comprovação de determinado fato ou ato jurídico. Ocorre que a diferença de idade entre o falecido militar e a autora - 90 (noventa) e 30 (trinta) anos de idade, respectivamente, na época do óbito daquele*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- é indicativa da ausência de convivência more uxório, não tendo sido suficientes as provas produzidas para o reconhecimento da afirmada união estável fundada no companheirismo, sendo certo que, em se tratando de alegação da convivência como se casados fossem, seria indispensável a demonstração cabal da presença de projeto familiar comum aos dois, o que não ocorreu. 5. Apelação conhecida e improvida. (TRF-2, Acórdão 000148966.2011.4.02.5118, 04/02/2014; Rel. MAURO LUIS ROCHA LOPES) (destaquei).

55. Não foi por outra razão que a Instrução Normativa CNJ n.º 14/2013<sup>28</sup>, vigente; que trata do reconhecimento e registro de união estável no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, sem embargo das regras fixadas por meio do Provimento que orienta o registro, expressamente exigiu, além da escritura pública de união estável, a apresentação de outros elementos de convicção, verbis:

Art. 4º O reconhecimento da união estável está condicionado à comprovação da sua existência mediante:

I – declaração firmada pelo requerente, em formulário próprio;  
II – entrega de, no mínimo, TRÊS DOS SEGUINTE INSTRUMENTOS PROBANTES:

a) escritura pública declaratória de união estável, feita perante tabelião;

b) cópia do imposto de renda acompanhada de recibo de entrega à Receita Federal do

Brasil, em que conste o companheiro como dependente;

c) disposições testamentárias em favor do(a) companheiro(a);

d) certidão de nascimento de filho em comum, ou adotado em comum;

e) certidão/declaração de casamento religioso;

f) comprovação de residência em comum;

g) comprovação de financiamento de imóvel em conjunto;

h) comprovação de conta bancária conjunta;

i) apólice de seguro em que conste o(a) companheiro(a) como beneficiário(a);

j) procuração ou fiança reciprocamente outorgada;

k) encargos domésticos evidentes;

l) registro de associação de qualquer natureza em que conste o(a) companheiro(a) como dependente;

---

<sup>28</sup> Dispõe sobre o reconhecimento e o registro de união estável no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*m) QUALQUER OUTRO ELEMENTO QUE, A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO, SE REVELE HÁBIL PARA FIRMAR CONVICÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE UNIÃO DE FATO E SUA ESTABILIDADE. (destaquei).*

56. *A toda evidência, foi com essa mens legis e sob as luzes desse norte teleológico que o art. 34, I “a”, da Medida Provisória n.º 2.218/2001, convertida na Lei n.º 10.486/2002 – objetivando aliviar o fardo do agente público incumbido do exame probatório a fim de distinguir dependentes do militar e, de igual modo, evitar erros administrativos ensejadores de reconhecimento indevido da dependência, fraudes documentais<sup>29</sup> e prejuízos ao erário – direcionou integralmente a atuação do administrador aos limites do rito judicante e da sentença declaratória de união estável; onde a dilação probatória, sob a competência especializada da Vara de Família<sup>30</sup> e intervenção obrigatória do Ministério Público, certamente, faz-se com maior aptidão e segurança jurídica, ao esteio da coisa julgada<sup>31</sup>. Nessa linha, o Acórdão:*

*PROCESSO CIVIL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO DE ESCRITURA PÚBLICA DE DECLARAÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL. VARA DE FAMÍLIA E VARA DE FAZENDA PÚBLICA. ART. 9º DA LEI 9.278/96. ART 27 DA LEI DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SUSCITADO.*

*1. O conflito consiste em definir qual o juízo competente para processar, em procedimento de jurisdição voluntária, pedido de homologação de escritura de união estável, para fins de inclusão da companheira como dependente no plano de saúde da Polícia Militar do Distrito Federal.*

*2. A declaração de união estável, independentemente da finalidade para que será utilizada, é matéria de competência absoluta das Varas de Família, pois o artigo 9º, da Lei 9.278/96, Toda matéria relativa à união estável é de competência do juízo da Vara de Família, assegurado o segredo de justiça.*

*3. A inclusão da companheira em plano de saúde é apenas um reflexo ou consequência jurídica do reconhecimento da união estável,*

---

*29 O que não é incomum verificar-se, exempli gratia, dos inúmeros processos que tramitam na Corte sobre pagamentos indevidos de indenização de transportes a militares da PMDF e do CBMDF e de denúncia formulada pelo MPCDF e considerada procedente pelo Tribunal no Processo n.º 27.514/2018 acerca de diplomas obtidos por meio fraudulento e apresentados por militares do CBMDF, visando à obtenção de vantagem.*

*30 Lei n.º 9.278/1996*

*Art. 9º Toda a matéria relativa à união estável é de competência do juízo da Vara de Família, assegurado o segredo de justiça.*

*31 RANGEL, Rafael Calmon. Op. cit.*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

sendo certo que o que as partes pretendem fazer após a declaração judicial não será objeto de discussão neste feito.

4. *Precedente da Casa: 1) A competência para processar e julgar feitos relativos à declaração de união estável, qualquer que seja seu objetivo, é das varas de família, nos termos do artigo 9º da Lei 9278/96. 2) Limitando-se as partes a pleitear o reconhecimento da união estável, é indiferente ao juízo de família quais as consequências advindas deste reconhecimento, que se limitará a decidir sobre a existência ou não da união. 3) Recurso conhecido e improvido. (20120020068584AGI, Relator: Luciano Moreira Vasconcellos, 5ª Turma Cível, DJE: 08/06/2012).*

5. *Conflito conhecido para declarar competente para processar e julgar o feito o juízo suscitado.*

**Decisão: CONHECER E DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO SUSCITADO. UNÂNIME**

*Resultado sem Formatação: PROCESSO CIVIL. CONFLITO NEGATIVO. (Acórdão n.º 789979, 20140020056919CCP, Relator: JOÃO EGMONT 1ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 12/05/2014, Publicado no DJE: 20/05/2014. Pág.: 63)*

57. *No entendimento do Parquet especializado, ao fazê-lo, aludida norma em nada exorbitou os limites constitucionais aplicáveis ao instituto da união estável, tampouco discriminou ou distinguiu, quem quer seja, sob essa ótica e do ponto de vista da dignidade humana. Esse não é o ponto.*

58. *A opção legislativa, entretanto, deve ser interpretada ao esteio da natureza jurídica do instituto envolvido, sob pena de, ab absurdo, implicar a sua desnaturação. Nesse sentido, vale repisar que a união estável é fato jurídico independente do reconhecimento judicial, mas que encontra nele a declaração de sua existência e a fixação de suas bases, a fim de proporcionar o exercício indubitado e incontestado de direitos a ela inerentes; nessa hipótese, sob o manto da coisa julgada.*

59. *Nessa linha, o STF:*

*O art. 1.723 do Código Civil prevê que a união estável configura-se pela convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família. Trata-se, portanto, de situação de fato que prescinde de reconhecimento judicial para produzir efeitos, tanto que eventual ação terá conteúdo meramente declaratório. Basta, assim, que seja comprovada, no caso concreto, a convivência qualificada. (excerto do Voto do Relator, no MS 33008/DF. Min. Roberto Barroso; 1ª Turma, 3.5.2016).*

*(destaquei).*

60. *Necessário esclarecer, ainda, que o objeto da Lei n.º 10.486/2002, em última análise, não é o reconhecimento da união estável, conteúdo que, aliás, lhe é completamente alheio. Mira, na verdade, como se disse, a comprovação axiológica, perante a Administração, da dependência, sem os riscos que poderiam advir do exame administrativo das provas sobre a situação de fato.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

61. Porém, se interpretada à literalidade e sine grano salis, tal regra demandaria obrigatoria tutela judicial, criando obstáculo intransponível, fora da disciplina legal específica; ainda que sua intenção imediata não seja a declaração de união estável; mas, como assentei, apenas o reconhecimento da dependência, para fins das assistências que prevê.

62. Entendo, portanto, que a mens legis não obriga, quem quer que seja, à demanda judicial específica para fins de reconhecimento da união estável – o que, ad argumentandum tantum, nesse sentido e apenas em tese, poderia lhe trazer alguma pecha de inconstitucionalidade.

63. A regra, portanto, deve ser interpretada e entendida como uma faculdade dirigida aos interessados que pretendam, apartados do exame crítico e burocrático da Administração, comprovar a dependência de companheiros(as), visando a lhes assegurar, pela via judicial, o exercício incontestado das assistências previstas em lei.

64. Assim, o Parquet especializado entende que tal dependência, que decorre, na hipótese, da caracterização dos requisitos da união estável, na forma do art. 1.723 do CC e, repita-se, não necessariamente de seu reconhecimento judicial, pode ser comprovada, perante a Administração, pela apresentação de meios de provas suficientes ao amoldamento e consequente demonstração de existência do fato jurídico (união estável), exclusivamente para os fins pretendidos na norma e, portanto, circunscritos à dependência alegada.

65. Nessa linha, mutatis mutandis, o STF:

*Ementa: DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REGISTRO DE PENSÃO POR MORTE PELO TCU. RATEIO ENTRE COMPANHEIRA E VIÚVA DE SERVIDOR PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE*

*RECONHECIMENTO JUDICIAL DE UNIÃO ESTÁVEL E SEPARAÇÃO DE FATO.*

*1. É possível o reconhecimento de união estável de pessoa casada que esteja separada judicialmente ou de fato (CC, art. 1.723, § 1º). 2. O reconhecimento da referida união estável pode se dar administrativamente, não se exigindo necessariamente decisão judicial para configurar a situação de separação de fato. 3. No caso concreto, embora comprovada administrativamente a separação de fato e a união estável, houve negativa de registro de pensão por morte, fundada unicamente na necessidade de separação judicial. 4. Segurança concedida. (MS 33.008/DF. Min. Roberto Barroso; 1ª Turma, 3.5.2016) (destaquei).*

66. Entendimento diverso, ao talante de interpretação literal; além disso, compromete, no entendimento do Parquet especializado, o juízo de equidade em face dos demais servidores públicos civis do Distrito Federal, distinguindo os policiais militares e bombeiros militares onde não é possível distinguir; porquanto, embora estejam sabidamente adstritos a uma disciplina jurídica singular e especializada, inclusive no que toca à lei vergastada; para fins da comprovação de mera dependência, estariam submetidos, sob a literalidade do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

dispositivo questionado, à regra inexistente para os demais agentes públicos do Distrito Federal; o que entendo, também desbordaria dos limites constitucionais da norma.

67. Lembro que a Corte, *mutatis mutandis*, em outras oportunidades, adotou posicionamento alinhado à preservação da equidade, exempli gratia, das Decisões n.ºs 1.200/2004<sup>32</sup>, 4.463/2004, 280/2005 e 2.529/2008, que trataram de autorização para desconto em folha no limite estabelecido na Lei Federal n.º 8.112/1990, ainda que fosse distinta a disciplina aplicável aos militares. Nesse sentido, o Parecer n.º 78/2004–IMF<sup>33</sup>:

14. Conforme se observa, o servidor público civil do complexo administrativo distrital tem regramento semelhante ao estabelecido pela União para os servidores das corporações militares do Distrito Federal, entretanto para estes últimos não se verifica a hipótese constante do art. 46 da Lei n.º 8.112/90. Ou seja, diferentemente do entendimento esposado pela Unidade Técnica, este Parquet manifesta-se no sentido que a Lei Federal n.º 10.406/2002 tão-somente estabelece a regulamentação para operacionalizar os débitos (descontos) em folha de servidores militares do DF, não estabelecendo limite máximo de desconto para hipóteses de reparação ou indenização de dano, guardando estrito paralelismo com o Decreto n.º 23.101/2002, que regulamentou os procedimentos operacionais para efetivação de descontos na remuneração dos servidores civis.

15. Nessa linha, tendo em conta o princípio da equidade e à luz das leis existentes no ordenamento jurídico distrital, entendo que no caso em tela, em face do posto ocupado pelo servidor responsabilizado corresponder no círculo hierárquico militar à praça graduado, e o pedido formulado alcançar o percentual máximo da remuneração a que o servidor civil distrital seria obrigado legalmente a repor ao erário, poderá, por analogia, o colendo Tribunal conhecer e admitir o pedido de parcelamento na forma requerida pelo servidor

---

32 O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento da documentação acostada às fls. 82 a 109; II - conhecer e admitir o parcelamento de débito do CB QPPMC Antônio Edmilson Machado, na forma requerida pelo servidor responsabilizado às fls.108, qual seja, 10% (dez por cento) de sua remuneração; III - determinar à PMDF que: a) dê conhecimento desta decisão ao servidor responsabilizado elencado no item precedente; b) proceda ao desconto parcelado na folha de pagamento do militar supracitado, na forma constante do item anterior, em razão de débito imputado por meio da Decisão n.º 3.984/2003, no montante de R\$ 57.480,38 (atualizado até 31/12/2003), salientando que o saldo devedor da dívida deverá ser atualizado em janeiro de cada ano, a partir do exercício de 2004, em conformidade com o estabelecido na Lei Complementar n.º 435/01; e os valores descontados deverão ser informados no demonstrativo a que alude o art. 14 da Resolução n.º 102/98, a ser encaminhado junto às tomadas de contas anuais dos ordenadores de despesa; IV - ante os termos do Ofício 5419/2003-CTCE- CART de 9.12.2003 (fls. 109), reiterar o pedido de esclarecimentos contido no item III da Decisão n.º 3984/03, renovado pela Decisão n.º 6117/2003 (fls. 80); V - dar conhecimento do Relatório/Voto do Relator ao Sr. Chefe do Poder Executivo, com vistas à Corregedoria- Geral do Distrito Federal, para as providências que entender pertinentes, dado que este não é o primeiro processo da espécie apreciado por este Tribunal (v.g., Processo n.º 343/02).

<sup>33</sup> Processo n.º 339/2002.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

responsabilizado, qual seja 10% (dez por cento) de sua remuneração. (destaquei).

68. Nesse contexto, diferentemente da Portaria PMDF n.º 924/2014<sup>34</sup>, revogada e da literalidade da lei; seguiu norte interpretativo consentâneo a Instrução Normativa CNJ n.º 14/2013, ao admitir a apresentação de documentos probantes da união estável, dentre eles a própria escritura pública; dispensando-os, porém, no caso da instrução processual com base em sentença judicial, verbis:

Art. 5º Será dispensada a apresentação dos documentos probantes elencados no inciso II do art. 4º, caso o(a) requerente instrua o requerimento com sentença judicial sobre a convivência em união estável. (destaquei).

69. Assim, maxima venia, à míngua da decisão judicial prevista em lei; a Administração, à luz do interesse público, da eficiência e da segurança jurídica, deve acautelar-se cercando-se do zelo procedimental necessário a fim de assegurar a verossimilhança das alegações levadas a seu escrutínio, o que, no entendimento do Ministério Público de Contas, não se faz pela exclusiva apresentação de mera escritura pública, como, alternativamente, pretende a Instrução.

70. Não desconheço, entretanto, que o próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Resolução TCDF n.º 226/2013<sup>35</sup> que dispõe sobre o Regulamento Geral do Programa de Assistência à Saúde – PRÓ-SAÚDE da Corte reconhece, administrativamente, a suficiência da escritura pública firmada em cartório para efeitos de inscrição de beneficiário-dependente<sup>36</sup>. Embora esse

<sup>34</sup> Art. 2º Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social são considerados dependentes do militar:

I – 1º Grupo: a) o cônjuge, o companheiro ou a companheira, em união estável, nos termos do Parecer n.º 515/2011 – PROPS/PGDF, desde que haja decisão judicial de reconhecimento de união estável ou de união homoafetiva ou documento formalizado em Escritura Pública, declarando a união estável ou a união homoafetiva; (destaquei).

<sup>35</sup> Com nova redação dada pela Resolução n.º 321/2019.

<sup>36</sup> Art. 4º A inscrição de beneficiário-dependente no PRÓ-SAÚDE dar-se-á mediante requerimento do beneficiário titular, em formulário próprio, acompanhado da seguinte documentação:  
[...]

II – companheiro(a):

a) documento de identidade do(a) companheiro(a);  
b) certidão de casamento com averbação da separação judicial ou divórcio, ou de óbito, se for o caso, quando um dos companheiros ou ambos já tiverem sido casados;  
c) escritura pública firmada em cartório ou, na ausência desta, declaração de união estável como entidade familiar acompanhada de pelo menos um dos documentos entre os indicados a seguir:  
1. certidão de nascimento de filho em comum;  
2. declaração conjunta de imposto de renda;  
3. conta bancária conjunta;  
4. disposições testamentárias;  
5. certidão/declaração de casamento religioso;  
6. comprovante de residência em comum;  
7. financiamento de imóvel em conjunto;  
8. apólice de seguro em que conste o(a) companheiro(a) como beneficiário ou outro documento que, a critério da Administração, revele-se hábil para firmar convicção da existência de união estável;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

*não seja o objeto destes autos, maxima venia, entendo que a aludida norma está a merecer ajustes, de forma que não limite o conjunto probatório diante da apresentação daquele documento, sem que sejam materialmente satisfeitos os requisitos do art. 1.723 do CC.*

71. *Quanto às disposições do art. 22, §3º, do Decreto n.º 3.048/1999<sup>37</sup>, citadas pela Instrução na tentativa de tornar autônoma a prova consubstanciada em escritura pública, apenas corroboram o que se afirma, na medida em que expressamente exigem a dilação probatória e, portanto, a apresentação de documentos diversos.*

72. *Sob essa ótica, entendo que o dispositivo da Lei n.º 10.486/2002, atacado em Representação, encontra-se vigente, válido e indene de inconstitucionalidade; mas merece interpretação conforme, para considerar que a previsão de que trata o art. 34, I, “a” da norma torna despicienda a apresentação de meios de prova caracterizadores da união estável, para fins das assistências de que trata o dispositivo; porquanto alicerçada em decisão judicial declaratória da união estável, lastreada por dilação probatória e sob o manto da coisa julgada.*

73. *Na mesma linha, mas contrário sensu, quando o requerente decidir não recorrer à via judicial, incumbirá a ele, em sede administrativa, o ônus probatório dos requisitos caracterizadores da união estável alegada, na forma do art. 1.723 do CC; o que não poderá ser feito, exclusivamente, por meio de escritura pública, quando ela deixar de ser garantida de provas suficientes à*

---

<sup>37</sup> Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

Art. 1º [...]

[...]

Art. 22. A inscrição do dependente do segurado será promovida quando do requerimento do benefício a que tiver direito, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

[...]

§ 3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, devem ser apresentados no mínimo três dos seguintes documentos: (Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000)

I - certidão de nascimento de filho havido em comum;

II - certidão de casamento religioso;

III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente; IV - disposições testamentárias;

V - anotação constante na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, feita pelo órgão competente; (Revogado pelo Decreto nº 5.699, de 2006)

VI - declaração especial feita perante tabelião;

VII - prova de mesmo domicílio;

VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil; IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;

X - conta bancária conjunta;

XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;

XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;

XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;

XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;

XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente; XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*comprovação dos requisitos legais de convivência pública (publicidade)<sup>38</sup>, contínua (continuidade)<sup>39</sup> e duradoura (estabilidade)<sup>40</sup>, com o objetivo de constituição de família <sup>41</sup> (intuito familiae); devendo, na hipótese, ser exigidos documentos aptos a essa comprovação.*

74. *Sobre a obrigação de a Administração proceder à dilação probatória, o STF:*

6. [...] Assim, não constitui requisito legal para a concessão de pensão por morte à companheira que a união estável seja declarada judicialmente, mesmo que vigente formalmente o casamento, de modo que não é dado à Administração Pública negar o benefício apenas com base neste fundamento. **Isso não impede – ao contrário, exige – que a Administração Pública faça averiguações, no âmbito administrativo, para comprovar a separação de fato e a união estável, como ocorreu no caso.** (excerto do Voto do Relator, no MS 33008/DF. Min. Roberto Barroso; 1ª Turma, 3.5.2016). (destaquei).

75. *Quanto às determinações decorrentes do Ofício SEI-GDF n.º 168/2018 PMDF/DGP/DPM/CAD/DEP, que tratam de inscrições pretéritas de dependentes, particularmente atacado na Representação sob exame, entendo que a Polícia Militar do Distrito Federal, a fim de cumprir a lei vigente e válida, mas sem malferir o princípio da isonomia e o disposto no art. 1.723 do CC; deve ser instada a retificá-lo, adotando os mesmos procedimentos aludidos nos parágrafos 72 e 73, retro; com observância do decisum que decorrer da apreciação plenária destes autos.*

76. *Quando não for possível a comprovação administrativa da dependência (parágrafos 73 e 75, retro), obviamente, a inscrição de dependência somente deve ser admitida sob o alicerce de decisão judicial, nos exatos termos do art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002.*

77. *Entendo, ainda, oportuno recomendar à PMDF que, a exemplo do fez o Conselho Nacional de Justiça por meio da Instrução Normativa CNJ n.º 14/2013, avalie a conveniência de regulamentar a disposição legal, observada a deliberação que derivar dos autos.*

---

38 Para que exista a união estável é necessário que a relação afetiva seja pública, no sentido de notoriedade e não clandestinidade.

39 Evidência de que o relacionamento permanece, transpassa o tempo, sem interrupções constantes; o que, contrário senso, afasta a intenção de viver como se casados fossem. Nesse sentido, Rainer Czajkowski (in União livre, Curitiba: Juruá, 2ª ed., 2001) adverte que intenção da lei, nessa hipótese, foi evitar a caracterização da união estável pela somatória de períodos de união absolutamente intercalados, sem nenhum vínculo subjetivo entre eles.

40 Implica uma feição não acidental, segundo Rosenvald (in FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Op. cit. p. 484) consiste a convivência prolongada no tempo, durante bons e maus momentos, porquanto tais situações servem para estabilizar a convivência.

41 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Diante desse quadro, apresenta estas proposições ao Tribunal:

*I - tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ (e-DOC 4446434F3-c), encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal em atendimento ao item II da Decisão n.º 5.984/2018;*

*II – considerar parcialmente procedente a Representação ofertada (e-DOC 50430ECE-c), para, dando interpretação conforme ao art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que:*

*a) à múnua da apresentação da decisão judicial prevista no aludido dispositivo; faculte a apresentação de meios de prova, quantos forem necessários, a fim de demonstrar a união estável, para efeito de trata a aludida norma; inclusive admitindo escritura pública declaratória registrada em cartório, desde que acompanhada de documentos comprobatórios dos requisitos previstos a teor do art. 1.723 do CC, cuja idoneidade e suficiência deverá ser avaliada pela*

*Administração;*

*b) retificando Ofício n.º 168/2018 PMDF/DGP/DPM/CAD/DEP, aplique os mesmos critérios e procedimentos referidos na alínea “a”, retro, observando o decisum que advier da apreciação plenária;*

*III – recomendar à Polícia Militar do Distrito Federal que, a exemplo do que consta da Instrução Normativa CNJ n.º 14/2013, avalie a conveniência de regulamentação dos procedimentos a serem observados no que toca ao reconhecimento de união estável para fins de inscrição de dependentes, observada a deliberação plenária que derivar destes autos; e*

*IV – autorizar o arquivamento.*

Afora essas manifestações, informo que a advogada dos representantes ingressou com pedido de realização de sustentação oral nesta Corte, tendo, posteriormente, desistido de seu pedido, conforme se verifica dos e-DOCs FCF1FAA0-c e 76D3290B-c, respectivamente.

É o relatório.





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

## VOTO

Inicialmente, deixo assentado minha concordância de que, embora a fase fosse de análise do pedido de medida cautelar, o estado em que se encontra o presente processo permite a esta Corte avançar sobre o mérito da demanda.

Superado essa preliminar, passo à análise da gênese da controvérsia, qual seja: a alínea “a” do inciso I do art. 34 da Lei n.º 10.486/02, *in verbis*:

*Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados dependentes do militar:*

*I - 1º grupo:*

*a) o cônjuge, companheiro ou companheira reconhecido judicialmente;*  
(Destaquei)

A literalidade do texto legal fez com que a PMDF, orientada pela PGDF, passasse a exigir de conviventes em união estável a propositura de ação declaratória de união estável a todos os policiais militares que comprovaram essa condição por outro meio.

Nesse ponto, Corpo Técnico e *Parquet* apresentam manifestações harmoniosas.

Com efeito, entendem que a interpretação literal dada pela PGDF privilegia o princípio da legalidade estrita, sem realizar a devida ponderação com outros princípios de igual envergadura que, em tese, estariam em rota de colisão. Em casos que tais, defendem que melhor seria conformar o texto da norma aos demais princípios do direito pátrio e, em especial, à própria Constituição.

Endosso essa conclusão, pedindo licença para apenas rematar os opinativos, que se apresentam com ótima densidade.

Como se sabe, o brocardo jurídico *in claris cessat interpretatio*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

deve ser visto com reservas.

A lei, como veículo que enuncia as regras sociais, encontra-se inserida em um determinado contexto social, muitas das vezes divorciando-se, ao longo do tempo, dos fatos e valores então por ela regulados quando de seu surgimento no mundo jurídico.

O direito, por sua vez, nela não se esgota, cabendo ao aplicador (diante de um caso concreto, que, *prima facie*, não se subsume perfeitamente ao dispositivo legal) lançar mão de métodos de interpretação do texto da lei para alcançar o real sentido da norma. Obviamente, isso deve dar-se dentro de determinadas balizas, de sorte a alcançar os fins sociais a que a lei se dirige.

Nesse sentido, sábios são os ensinamentos de Porto Carreiro<sup>42</sup>:

*“(...) o Direito acompanha as transformações sociais, o mesmo não ocorrendo com a lei, que não evolui. Ela, para seguir de perto a transformação de seu conteúdo, tem de ser substituída por outra, já que, realmente, é a cristalização do que está sendo, naquele momento, revestido.”*

Ora, parece-me que a situação trazida ao escrutínio desta Corte convida-nos ao exercício de outros tipos de interpretação jurídica que não somente a literal, adotado pela PGDF.

Decerto, a interpretação literal é o ponto de partida para se alcançar o verdadeiro sentido da norma, e não a sua linha de chegada.

Embora a letra fria da lei nos remeta à exigência de reconhecimento judicial, ela, em verdade, revela o momento histórico em que foi concebida, condenando-a, de certo modo, a protrair-se no tempo alheio aos novos arranjos da sociedade, mormente em um mundo em constante evolução, cuja

---

<sup>42</sup> CARREIRO, C. H. Porto. A prática do direito. In: Introdução à ciência do direito. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976. p. 222.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

dinamicidade das situações individuais e coletivas é uma de suas maiores características.

Vejam-se, a título de exemplo, as discussões erigidas nos últimos tempos acerca dos direitos previdenciários e patrimoniais nas uniões homoafetivas, incorporados, aos poucos, aos textos legais.

Isso demonstra a dinamicidade do direito, o que não ocorre com a letra da lei, que depende de ato decisório do poder político.

Nesse contexto, perfilho do entendimento de que não somente a declaração judicial de reconhecimento de união estável é instrumento hábil a dar concretude ao que dispõe o art. 34 da Lei n.º 10.486/02.

Deve-se interpretar o aludido dispositivo teleológica, histórica e sistematicamente, norteando-se, ainda, pelos princípios da máxima eficácia dos direitos fundamentais, consubstanciados no princípio da dignidade da pessoa humana, e, ainda, no da conservação das normas. Aliás, a vasta jurisprudência colacionada, tanto pelo Ministério Público como pelo Corpo Técnico, caminha neste sentido.

Por outro lado, e já avançando para parte final do Voto, penso que a simples apresentação de escritura pública de declaração de união estável, como bem defendeu o Ministério Público, não possui força probatória suficiente para o fim almejado. Imprescindível, portanto, que ela seja corroborada por outros meios de prova caracterizadores da união estável<sup>43</sup>.

Diga-se, a seu turno, que a sentença judicial em que se declare a união estável, por óbvio, dispensa a apresentação de quaisquer outros documentos por parte daqueles que desejem integrar o rol de dependentes dos militares para fins assistenciais previstos no art. 34 da Lei n.º 10.486/02.

Dito isso, concluo que, alternativamente à medida judicial prevista

---

<sup>43</sup> Publicidade, continuidade, estabilidade e o objetivo de constituição de família, como bem pontuou o *Parquet*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

no texto legal, pode a PMDF aceitar a escritura pública de união estável lavrada em cartório para os fins ditos no precedente parágrafo, desde que condicionada a apresentação de outros instrumentos probantes necessários à configuração dos elementos caracterizadores da união estável, a saber: publicidade, continuidade, estabilidade e objetivo de constituição de família.

Pelo exposto, Voto por que o Plenário:

**I – tome conhecimento:**

- 1) do Ofício SEI-GDF nº 2/2019 - PMDF/GCG/AATJ (eDOC 4446434F3-c), tendo por cumprido o item II da Decisão n.º 5984/2018;
- 2) do pedido de sustentação oral formulado pela representante legal dos interessados (e-DOC FCF1FAA0-c) e de sua posterior desistência (e-DOC 76D3290B-c);

**II – tenha por prejudicada a medida cautelar requerida pelos representantes, tendo em conta as informações constantes dos autos, as quais permitem, no estado em que se encontra o presente processo, avançar sobre o seu mérito;**

**III – considere parcialmente procedente a representação ofertada (e-DOC 50430ECE-c), orientando a Polícia Militar do Distrito Federal, quanto ao alcance do art. 34, I, “a”, da Lei n.º 10.486/2002, que:**

- 1) à míngua da apresentação da decisão judicial prevista no aludido dispositivo, faculte a apresentação de outros meios de prova, quantos forem necessários, cuja idoneidade e suficiência deverá ser avaliada pela Administração, a fim de demonstrar a união estável, para efeito de que trata a aludida norma, admitindo, inclusive, a escritura pública declaratória registrada em cartório, desde que acompanhada de documentos comprobatórios dos requisitos estabelecidos no art.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

1.723 do CC;

2) retifique o Ofício n.º 168/2018 PMDF/DGP/DPM/CAD/DEP, observando-se o contido no subitem anterior;

**IV** – recomende à Polícia Militar do Distrito Federal que, a exemplo do que consta da Instrução Normativa/CNJ n.º 14/2013, avalie a conveniência de regulamentação dos procedimentos a serem observados no que toca ao reconhecimento de união estável para fins de inscrição de dependentes;

**V** - dê ciência desta decisão aos interessados, por meio de sua representante legal;

**VI** – autorize o arquivamento destes autos.

Sala das Sessões, 23 de maio de 2019.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**