MANDADO DE SEGURANÇA 25.925 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	**: MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S)	: SEBASTIÃO CARLOS LEANDRO
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO SALGE
IMPDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas. Verificação de pagamentos indevidos a servidores. Interposição de recurso de reconsideração por parte dos interessados. Alegação posterior de violação da ampla defesa e do contraditório. Inocorrência. Afastamento da incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9784/99, em face da especialidade da Lei nº 8442/92. Precedentes das Turmas desta Suprema Corte. Segurança **denegada** (art. 205 do RISTF).

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Sebastião Carlos Leandro e Luiz Fernando Alves Bosco contra ato praticado pelo Tribunal de Contas da União.

2. Os impetrantes foram admitidos em cargos públicos na Universidade Federal do Triângulo Mineiro/MG em 1984 e 1985, respectivamente, como economistas. Em razão do exercício de tarefas vinculadas à administração da folha de pessoal do órgão, ambos solicitaram à Universidade que fosse incluído adicional intitulado "Vantagem Pessoal" (art. 5º do Decreto nº 95689/88) em suas folhas de pagamento, o que foi concedido por meio de processo administrativo interno a partir de 1º/3.1986.

3. Em 2003, como resultado de julgamento da Tomada de Contas da Universidade relativa ao ano de 2001, o TCU glosou tais pagamentos (Acórdão nº 1236/2003-TCU-2ª Câmara), considerando-os indevidos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

porque a rubrica selecionada teria aplicação apenas em contratações pelo regime celetista, sendo inviável aplicá-la também a servidores estatutários, como se fosse possível misturar os distintos sistemas.

4. Os impetrantes interpuseram recurso de reconsideração perante o próprio TCU, cujo julgamento está consubstanciado no Acórdão nº 1466/2005-2ª Câmara, de 23.8.2005, que deu parcial provimento à irresignação apenas para afastar a obrigação de devolução dos valores anteriormente recebidos. O acórdão, no ponto, está assim fundamentado:

> *"O item 1.13 tratou da concessão de parcelas indevidas aos servidores Sebastião Carlos Leandro e Luiz Fernando Alves Bosco, ativo e inativo, respectivamente. Verificando a instrução que fundamentou o Acórdão vergastado (fls. 102/104, vol. principal), as parcelas inquinadas tratam de "incorporações de vantagens do regime celetista". Conforme salientado pela Gerência Regional de Controle Interno de Minas Gerais-GRCIIMG, foram utilizadas rubricas do sistema SIAPE para pagamentos de vantagens sem relação com as suas finalidades.*
>
> *A argumentação da FMTM e dos recorrentes de que se trata de ato jurídico perfeito não pode prosperar, pois trata-se de ato contra legem. Quanto à alegação de prescrição em de da aplicação do art. 54 da Lei 9.784/1999, esta Corte já se manifestou em sede de Consulta, por meio a Decisão 1.020/2000-Plenário, acerca do tema, não considerando tal normativo de aplicação obrigatória no âmbito deste Tribunal. Por conseguinte, consoante análise da unidade técnica, permanece a ilegalidade da concessão das parcelas"* (vol. 1, fls. 49-50).

Houve, ainda, interposição de embargos declaratórios pela Universidade, que foram rejeitados. Como resultado, houve o corte de pagamento da vantagem em questão a partir do mês de fevereiro de 2006.

5. Diante desse quadro, alega a inicial, tomando como premissa o pagamento ininterrupto da rubrica por cerca de quatorze anos: **(i)** violação do contraditório e da ampla defesa, diante da suposta ausência de manifestação dos interessados, considerada ainda a contínua produção de efeitos do ato glosado; **(ii)** ofensa à segurança jurídica em face da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

decadência do direito à revisão do ato, com base no art. 54 da Lei nº 9784/99, pois ultrapassado o prazo de cinco anos ali previsto entre a concessão da rubrica e sua revisão; e **(iii)** violação da dignidade da pessoa humana, diante da brusca redução salarial experimentada.

6. Deduzidos os seguintes pedidos:

> *"a) reconhecer, aos impetrantes, o direito à continuidade da percepção das gratificações suprimidas de suas remunerações, objeto das rubricas SIAPE nº R00816 e R00817, mediante restabelecimento do pagamento das vantagens e consequente inserção em folha, imediatamente, a propósito tornando ineficaz o ato emanado do Tribunal de Contas da União, por suas ilustres autoridades coatoras, de determinação para suspensão do pagamento dos benefícios, até resolução do* meritum causae;
>
> *(...)*
>
> *d) acolher, por fim, definitivamente, a segurança objetivada, com o propósito de cessar a violação de direitos e afastando, consequentemente, a lesão, e a eficácia dos atos contrariados, mediante reconhecimento do aludido direito líquido e certo dos impetrantes em fazer jus, precedentemente ao ato fustigado, ao exercício do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, com conseguinte decretação judicial de nulidade dos referidos procedimentos administrativos em questionamento, não sem antes recepcionar a incidência do fenômeno decadencial (...)"* (inicial, fls. 28-9).

7. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, requereu informações à autoridade coatora e, a seguir, indeferiu a liminar (vol. 1, fl. 183). Não houve recurso.

8. O Parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, é pela denegação da ordem.

É o relatório.

Decido.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

1. Há que se estabelecer premissa fundamental para o exame da controvérsia, residente no fato de que a presente hipótese não se refere a homologação de ato de aposentadoria, como ocorre na imensa maioria das impetrações que se reportam à discussão individualizada de exclusão de verbas remuneratórias pelo TCU. O Acórdão nº 1466/2005-2ª Câmara, de 23.8.2005, ao contrário, foi proferido em procedimento de Tomada de Contas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro/MG, relativamente ao ano de 2001.

2. A primeira conclusão que se extrai dessa constatação é a de que a ampla defesa e o contraditório foram devidamente exercidos em plenitude, pois, uma vez proferido o primeiro julgamento (Acórdão nº 1236/2003-TCU-2ª Câmara), em 2003, quando o TCU constatou uma série de irregularidades nas contas sob exame (referentes a 2001), houve ingresso dos interessados no feito, que a seguir interpuseram recurso de reconsideração, obtendo, com isso, efeito suspensivo e participação efetiva na análise da controvérsia. O acórdão impugnado, portanto, foi resultado de análise jurídica que considerou os termos da concreta intervenção dos impetrantes a partir do momento em que individualizadas situações jurídicas relevantes por eles titularizadas – pois, até então, o processo de Tomada de Contas tinha caráter fiscalizatório genérico.

Em data recente, a Primeira Turma julgou caso semelhante, em que servidor público questionava o fato de não ter sido chamado a participar de auditoria do TCU incidente sobre a folha de pagamentos do órgão a que veiculado. Na ocasião, a alegação de ofensa ao contraditório e à ampla defesa foi afastada, nos termos da seguinte ementa:

> *"TRIBUNAL DE CONTAS – FISCALIZAÇÃO – CÂMARA DOS DEPUTADOS – DESNECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO-FISCAL. Tratando-se de auditoria do Tribunal de Contas da União, considerada a gestão administrativa do Poder Legislativo, não há como concluir pelo direito dos servidores indiretamente afetados de serem ouvidos no processo fiscalizatório"* (MS nº 32540/DF, 1ª Turma, Relator Ministro

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

Marco Aurélio, DJe de 25.4.2016).

Constou do voto vencedor, seguido à unanimidade pela 1ª Turma:

> *"Extrai-se da peça primeira que a causa de pedir está ligada à circunstância de a Corte de Contas não haver convocado o impetrante para integrar o processo referente à auditoria. O contraditório, consoante dispõe o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, pressupõe a existência de litigantes ou acusados, o que, a toda evidência, não ocorre quando o Tribunal de Contas da União atua no campo da fiscalização, relativamente à gestão administrativa da Câmara dos Deputados, determinando providências que lhes pareceram pertinentes, a partir do princípio da legalidade estrita. A assim não se entender, ter-se-á verdadeiro caos na atuação do Órgão de controle, perpetuando-se, a mais não poder, todo e qualquer processo cuja definição repercuta, embora de forma indireta, na vida dos servidores".*

Da Segunda Turma, cito precedente recentíssimo, relatado pelo Ministro Edson Fachin, também relativo a hipótese semelhante:

> *"AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PARTIDO POLÍTICO. REPROVAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES.* ***TOMADA DE CONTAS ESPECIAL****. FASES. COMUNICAÇÕES. VALIDADE. PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. PRAZO DE GUARDA DE DOCUMENTAÇÃO. PREJUÍZO. NÃO CONFIGURAÇÃO.*
>
> *1.* ***São mitigadas as exigências de contraditório na fase interna da tomada de contas especial, pois não existe um processo que tem por finalidade julgar a regularidade das condutas e a responsabilidade dos agentes, mas há apenas um procedimento investigatório da Administração Pública para resguardar a legalidade e a economicidade na aplicação dos***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

> ***recursos públicos. Precedentes.***
>
> *(...)*
>
> *5. Agravo regimental a que se nega provimento"* (MS nº 34690 AgR/DF, 2ª Turma, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 05.10.2018).

3. A controvérsia a respeito da ocorrência de decadência, diante do que dispõe o art. 54 da Lei nº 9784/99, também sofre influxo da particular natureza do procedimento adotado no TCU. A jurisprudência desta Suprema Corte se consolidou no sentido de que a Lei nº 8443/92 é especial em relação à Lei nº 9784/99 e, por isso, não se aplica o prazo decadencial sugerido no âmbito da tomada de contas. Nesse sentido, cito precedentes recentes das duas Turmas:

> *"Embargos de declaração em mandado de segurança. Conversão em agravo regimental. Processo de tomada de contas. Lei nº 8.443/92. Aplicação subsidiária do art. 54 da Lei nº 9.784/99. "Decadência intercorrente". Impossibilidade. Embargos declaratórios convertidos em agravo regimental, ao qual se nega provimento.*
>
> *1. Não se admitem embargos de declaração contra decisão monocrática do relator da causa. Embargos declaratórios recebidos como agravo regimental. Precedentes.*
>
> *2.* ***O processo de tomada de contas é regulamentado pela Lei nº 8.443/92, não havendo que se falar em aplicação subsidiária do art. 54 da Lei nº 9.784/99, com o objetivo de criar prazo de duração do processo administrativo. Precedente: MS nº 25.641/DF, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 22/2/08****.*
>
> *3. Embargos declaratórios convertidos em agravo regimental, ao qual se nega provimento"* (MS nº 31673 ED/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 02.4.2014).

> *"AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.* ***TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LEI N. 8.443/1992.*** *AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

DECADÊNCIA. LEI N. 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. REEXAME DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO DE DECISÃO DO TCU. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE MANDAMENTAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Hipótese na qual os princípios da ampla defesa e do contraditório foram observados, pois a parte impetrante teve diversas oportunidades para se manifestar no processo, inclusive produzindo provas que considerava necessárias para a defesa de seus interesses.

*2. **O prazo decadencial previsto na Lei n. 9.784/1999 não se aplica às tomadas de contas regidas pela Lei n. 8.443/1992. Precedentes do STF**.*

3. O mandado de segurança não comporta o reexame do conteúdo fático–probatório cuja análise foi realizada pelo TCU e que implicou decisão contrária aos interesses da parte impetrante.

4. É legítima a decisão do Tribunal de Contas da União que, ao constatar violação a princípios constitucionais em contrato firmado por particular com a Administração Pública, determina a correção das irregularidades e a devolução ao erário dos valores pagos indevidamente.

5. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO" (MS nº 33414 AgR/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 16.9.2016).

*"MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO QUE APONTA IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-MORADIA A SERVIDORA QUE JÁ RESIDIA EM BRASÍLIA. DETERMINAÇÃO PARA QUE O ÓRGÃO INSTAURE PROCEDIMENTO DE **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL** PARA A COBRANÇA DO DÉBITO. **DECADÊNCIA. NÃO VERIFICAÇÃO.** BOA-FÉ NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA NEGADA.*

*1. **No caso concreto, não se denota a decadência do direito do Tribunal de Contas da União em apreciar a regularidade do pagamento de auxílio-moradia à servidora, determinando ao Ministério da Ciência, Tecnologia e inovação que inicie os***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

procedimentos para a restituição dos valores indevidamente percebidos.

2. Ausente demonstração, de plano, da boa-fé alegada pela servidora para a percepção da verba impugnada, não se configura o direito líquido e certo alegado, restando o mandamus via inadequada para essa discussão.

3. Segurança denegada, com revogação da medida cautelar anteriormente concedida. Agravo regimental da União prejudicado" (MS nº 32569/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 10.02.2017).

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. INTERPOSIÇÃO EM 14.10.2016. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE DETERMINOU A CESSAÇÃO DE PAGAMENTO DO ADICIONAL PREVISTO NO DECRETO-LEI 1.971/1982 AOS EMPREGADOS DA ELETRONORTE ADMITIDOS APÓS A EDIÇÃO DO DECRETO 89.253/1983. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. OFENSA À COISA JULGADA, AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA.

1 – ***No julgamento do MS 25.641 (Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJe de 22.02.2008), o Tribunal reconheceu que o processo de tomada de contas instaurado perante o Tribunal de Contas da União é regido pela Lei 8.443/1992, que consubstancia norma especial em relação à Lei 9.784/99. Por essa razão, não ocorre, no caso, a decadência***.

(...)

4 – Agravo regimental a que se nega provimento" (MS nº 26297 AgR/DF, 2ª Turma, Relator Ministro Edson Fachin, DJe de 03.5.2017).

4. O argumento relativo à dignidade da pessoa humana se encontra apenas sugerido na inicial. De qualquer sorte, tal apelo não se encontra apto a provocar reversão de julgamento em que definida a ilegalidade de pagamentos salariais sem autorização normativa.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01

5. Ressalto que o art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento monocrático de mandados de segurança quando, respeitados os trâmites da Lei 12.016/09 (ou seja, após pedido de informações e parecer do Ministério Público Federal), concluir o Relator que *"a matéria* [é] *objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal"*. Essa prerrogativa, acrescentada pela Emenda Regimental nº 28, de 2009, vem sendo reiteradamente exercida por diversos Ministros desta Corte (MS 28.958/DF, Ministra Cármen Lúcia, DJe de 11.02.2014; MS 27.147/DF, Ministro Celso de Mello, DJe de 16.11.2013; MS 32.537/DF, Ministro Dias Toffoli, DJe de 06.12.2013; MS 30.792/DF, Ministro Luiz Fux, DJe de 03.02.2014, dentre outras).

Denego a ordem, portanto, com apoio no art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Comunique-se, transmitindo-se cópia da presente decisão ao Tribunal de Contas da União.

Publique-se.

Brasília, 25 de março de 2019.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código E517-B0EF-53A0-1257 e senha 36F1-E8CC-EB58-CB01