MANDADO DE SEGURANÇA 25.428 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. GILMAR MENDES**
IMPTE.(S)	: PEDRO PEREIRA DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: FILIPE MESQUITA DE OLIVEIRA
IMPDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Pedro Pereira de Oliveira contra ato do Tribunal de Contas da União, que aplicou multa ao impetrante, com determinação de desconto em folha de pagamento, com base na Lei 8.443/92, 28, I, e no art. 219 do Regimento Interno daquele Tribunal de Contas, em razão da percepção indevida, pelo impetrante, de diárias pagas pelo TRT da 14ª Região, para participação em evento associativo.

O impetrante alega que o art. 28, I, da Lei 8.443/92, ao possibilitar o desconto da dívida diretamente na folha de pagamento do responsável violaria diretamente os arts. 37, XV; 5º, XXXV, e 71, § 3º, do texto constitucional.

Aduz que o art. 37, XV, veda a redução de vencimentos, salvo nas exceções ali elencadas, das quais não se incluem as decisões do TCU, e que a determinação do desconto direto em folha violaria o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Salienta ainda que o art. 71, § 3º, da CF estabelece que as decisões do TCU que resultem imputação de débito ou de multa terão eficácia de título executivo, motivo pelo qual seria necessário o respectivo processo executivo para sua cobrança.

Suscita ainda a prescrição administrativa, por entender que a aplicação de multa pelo TCU representa o exercício do poder de polícia. Assim, aplicar-se-ia o disposto no art. 1º da Lei 9.873/99, que estabelece o prazo de cinco anos para a apuração de infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato, que, no caso, ocorreu entre 1993 e 1994, mas cuja aplicação de multa somente ocorreu em 2002.

Por fim, sustenta que o pagamento das diárias teria ocorrido dentro dos limites estabelecidos pela legislação e da discricionariedade do administrador público.

Liminarmente, pede a suspensão dos efeitos do Acórdão 016/2002,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

do TCU, proferido no julgamento do Processo TC-005.880/1997-1, em que consta a referida decisão. No mérito, requer a concessão do mandado de segurança para acolher: a) a prescrição administrativa; e b) a alegação de inconstitucionalidade do art. 28, I, da Lei 8.443/92 e do art. 219 do Regimento Interno do TCU, a fim de vedar o desconto da multa sobre os proventos do impetrante.

O impetrado prestou informações às fls. 86-93, resumidas na seguinte ementa:

> "Mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Sr. Pedro Pereira de Oliveira, em face do Acórdão n. 16/2002 – TCU – Plenário, mantido em seus termos pelo Acórdão n. 1.426/2004 e Acórdão n. 78/2005 – TCU – Plenário, após a apreciação dos recursos interpostos pelo responsável.
>
> 1. Não-cabimento do pedido liminar, dada a ausência dos pressupostos exigidos no art. 7º, inciso II, da Lei n. 1.533/1951, ante a ausência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.
>
> 2. Carência da ação diante da inexistência de direito líquido e certo e de arbitrariedade por parte desta Corte.
>
> 3. Parecer, em preliminar, pelo não-conhecimento da ação, haja vista a falta de atendimento na espécie dos requisitos exigidos para referida tutela jurisdicional, dispostos no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, e no art. 1º da Lei n. 1.533/51.
>
> 4. No mérito, pela denegação definitiva da ordem, tendo em vista a legalidade do ato impugnado e a inexistência de direito líquido e certo em favor da impetrante". (fl. 86)

A liminar foi indeferida às fls. 135-136.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela denegação da segurança em parecer assim ementado:

> "MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DECISÃO DO PLENÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE APLICOU MULTA AO IMPETRANTE, EM RAZÃO DO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

> PAGAMENTO DE DIÁRIAS, INDIGITADAS ILEGAIS, A MAGISTRADOS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO PARA PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE CLASSE.
>
> - Os dispositivos apontados inconstitucionais pelo impetrante não ferem os artigos 71, § 3º, 37, XV e 5º XXXV da Constituição.
>
> - O art. 1º da Lei n. 9.873/19999 é inaplicável aos atos praticados pelo TCU, de vez que estes não correspondem ao exercício de poder de polícia.
>
> - O exercício da discricionariedade pela Administração Pública está condicionado a limites impostos pelo próprio sistema, como o princípio da razoabilidade.
>
> - Parecer pela denegação da segurança". (fl. 138)

Decido.

Preliminarmente, ressalto que a competência atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas da União não se insere na disciplina do "poder de polícia" da administração pública. Trata-se de atividade fiscalizatória, típica de controle externo em tomada e julgamento de "*contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*" (art. 71, II, do texto constitucional).

Descabida, portanto, a alegação de que se aplicaria ao presente caso a prescrição prevista no art. 1º da Lei 9.873/99, exclusiva para os atos administrativos provenientes do exercício do poder de polícia.

No mérito, o impetrante insurge-se contra a determinação imposta pelo TCU ao TRT da 14ª Região, consubstanciada no desconto em folha da multa aplicada.

Inicialmente ressalte-se que a imposição de multa pelo TCU no exercício da atividade fiscalizatória, além de ter previsão expressa na Constituição Federal, já foi reconhecida como legítima por esta Corte. Nesse sentido, reproduzo a ementa a seguir:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

> "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DIPLOMATA. RECEBIMENTO DE AUXÍLIO MORADIA NO PERÍODO DE OCUPAÇÃO DO POSTO DE CÔNSUL-GERAL EM LOCALIDADE NA QUAL POSSUÍA IMÓVEL PRÓPRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, ALÉM DE PAGAMENTO DE MULTA, DETERMINADA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO POR MEIO DE CARTA REGISTRADA, COM AVISO DE RECEBIMENTO. LEGALIDADE. PRECEDENTES. INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO POR CONTA DE NOTÍCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA SOBRE POSSÍVEIS DANOS AO ERÁRIO CAUSADOS PELO IMPETRANTE. LEGALIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS ATRIBUIÇÕES DO TCU E DA AUTORIDADE RESPONSÁVEL PELO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRECEDENTES. IRRELEVÂNCIA DO FATO DE O PAD TER SIDO ANULADO POR MOTIVO DE VÍCIO FORMAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO". (MS-AgR 27.427, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe 22.9.2015)

In casu, a concessão de diárias pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região para o impetrante participar de evento associativo reveste-se de ilegalidade, dada a inexistência de interesse público e a não configuração da atividade judicante em sentido estrito. Assim, ausente o fundamento legal para o repasse de recursos públicos. Dessa forma, a aplicação de multa pelo TCU foi legítima.

No que se refere à aplicação da multa, registro que a Constituição Federal, em seu art. 71, § 3º, estabelece que as decisões do Tribunal de Contada da União que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Por sua vez, o art. 28, I, Lei 8.443/90 assim dispõe:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

> "Art. 28. Expirado o prazo a que se refere o *caput* do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:
>
> **I - determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou**
>
> II - autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei".

Cumpre esclarecer que a concessão de eficácia de título executivo às decisões do TCU não enseja necessariamente sua satisfação mediante uma ação de execução. Ressalte-se que o processo executório é apenas uma das vias colocadas à disposição do credor para o recebimento do débito.

Nesse sentido, cito trecho do parecer proferido pela Procuradoria-Geral da República:

> "Suscita-se, em primeiro lugar, que os dispositivos impugnados afrontariam o art. 71, § 3º, uma vez que as decisões da Corte de Contas que importem em cobrança de débito deveriam se proceder, exclusivamente, por meio de execução judicial e numa por desconto em folha.
>
> Contudo, pela singela leitura do parágrafo ventilado - *'As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo'* - depreende-se que a interpretação efetuada foi, por demais, extensiva, na medida em que o texto constitucional tão somente conferiu eficácia de título executivo às decisões do TCU, não determinando que a cobrança não pudesse ser levada a efeito de outra forma". (fl. 139)

Além disso, não vislumbro violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, uma vez que, no caso concreto, não ocorreu redução da remuneração do impetrante, mas apenas a determinação de descontos a serem realizados temporariamente em virtude de permissivo legal.

Por fim, não há que se falar em ofensa ao princípio da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

inafastabilidade da jurisdição, haja vista que nada obsta ao impetrante impugnar a condenação por meio das vias judiciais adequadas.

Acrescente-se que o STF já se posicionou pela legalidade dos descontos determinados pelo Tribunal de Contas da União na remuneração do servidor responsável pelo dívida apurada. A esse propósito, cito os seguintes julgados:

> "MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DESCONTO NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE, NOS TERMOS DO ART. 28, I, DA LEI 8.443/1992. SEGURANÇA DENEGADA. I - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a Tomada de Contas Especial não constitui procedimento administrativo disciplinar, tendo por objeto a defesa da coisa pública. II – O desconto em folha decorrente de norma legal, como o previsto no art. 28, I, da Lei 8.443/1992, não depende de aquiescência do servidor. III – Segurança denegada". (MS 25.643, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, DJe 26.8.2011)

> "MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – DECISÃO QUE JULGA IRREGULARES AS CONTAS APRESENTADAS POR ADMINISTRADORES E/OU RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS, BENS OU VALORES PÚBLICOS – CONSEQUENTE RECONHECIMENTO DO DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO – POSSIBILIDADE DE DESCONTO, NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO RESPONSÁVEL, DA DÍVIDA APURADA – EXISTÊNCIA DE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO LEGAL (LEI Nº 8.443/92, ART. 28, INCISO I) – SITUAÇÃO QUE, ADEMAIS, NÃO SE ENQUADRA NA NOÇÃO DE CONDENAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – INAPLICABILIDADE, POR ISSO MESMO, DA CLÁUSULA PREVISTA NO ART. 45, 'CAPUT', DA LEI 8.112/90 –

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.

> PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO". (MS- AgR 31914, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 6.11.2014)
>
> "LEGITIMIDADE - MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Imposição de valor a ser ressarcido aos cofres públicos e previsão de desconto, considerado o que percebido pelo servidor, geram a legitimidade do Tribunal de Contas da União para figurar no mandado de segurança como órgão coator. PROVENTOS - DESCONTO - LEIS NºS 8.112/90 E 8.443/92. Decorrendo o desconto de norma legal, despicienda é a vontade do servidor, não se aplicando, ante o disposto no artigo 45 da Lei nº 8.112/90 e no inciso I do artigo 28 da Lei nº 8.443/92, a faculdade de que cuida o artigo 46 do primeiro diploma legal - desconto a pedido do interessado". (MS 24.544, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ 4.3.2005)

Ante o exposto, nego seguimento ao mandado de segurança (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 3 de agosto de 2016.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 11469747.