

Supremo Tribunal Federal
COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J 16.03.2007
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 8 - 3

07/02/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.880-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
 IMPETRANTE(S) : MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA
 ADVOGADO(A/S) : MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA
 ADVOGADO(A/S) : SEBASTIÃO MORAES DA CUNHA
 IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental.

d




Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].

6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir mandado de segurança, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 7 de fevereiro de 2007.



EROS GRAU

-

RELATOR

07/02/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.880-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU
IMPETRANTE(S) : MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA
ADVOGADO(A/S) : MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA
ADVOGADO(A/S) : SEBASTIÃO MORAES DA CUNHA
IMPETRADO(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: Trata-se de mandado de segurança impetrado por Maria Angélica Farias de Arruda contra ato do Tribunal de Contas da União - TCU, ato que determinou a restituição dos vencimentos percebidos no cargo de Assessora de Juiz do TRT da 1ª Região, bem como o pagamento de multa com fundamento no disposto no art. 57 da Lei n. 8.443/92.

2. O TCU apurou, em procedimento de tomada de contas especial, a existência de prática chamada "nepotismo cruzado". A impetrante, esposa de magistrado do TRT da 17ª Região, foi nomeada para cargo em comissão por juiz do TRT da 1ª Região. A impetrante segundo o TCU, jamais prestou os serviços inerentes ao cargo para o qual foi nomeada, em violação do disposto no art. 19, *caput* e § 1º, da Lei n. 8.112/90.

3. A impetrante alega que o TCU não tem competência para julgar irregularidades referentes a sua nomeação, nos termos do disposto no art. 71, VIII e IX, da CB/88 e no art. 5º da Lei n. 8.443/92. A Corte de Contas não poderia impor nenhuma sanção nos casos de imoralidade administrativa ou de desvio de finalidade, mas tão-somente em caso de ilegalidade.

4. Ressalta que o procedimento de tomada de contas especial não observou o disposto nos arts. 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, violando os princípios do devido processo legal e do contraditório ao permitir a apuração da falta praticada por órgão diverso ao que está subordinada.

5. Sustenta que nunca foi administradora ou gestora de dinheiro, bens ou valores públicos, nem ordenadora de despesas do TRT - 1ª Região, de modo que jamais poderia ter sido incluída no pólo passivo do procedimento instaurado perante o TCU.

6. Afirma que não estaria obrigada a assinar controle de ponto em razão do cargo em comissão, segundo o disposto nos preceitos dos decretos ns. 1.590/95 e 1.867/96. A falta de apresentação das folhas de frequência não poderia, por sua vez, ser imputada à impetrante, mas ao servidor responsável pela sua elaboração e envio ao setor de pagamentos do TRT, o que implicaria mera irregularidade prevista no art. 19 da Lei n. 8.112/90.

7. Acrescenta, por fim, que a matéria tratada na tomada de contas especial é objeto de ação civil pública em trâmite perante a 30ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, proposta pelo Ministério Público Federal, com fundamento na Lei n. 8.429/92.

8. Requer, liminarmente, que o TCU se abstenha de inscrevê-la no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, bem como a suspensão do Acórdão TCU n. 2.306/2005, concedendo-se a ordem definitiva para reconhecer a insubsistência das penalidades aplicadas.

9. Deferi parcialmente a medida liminar, determinando que o nome da impetrante não fosse incluído no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais - CADIN e que



não fosse iniciado qualquer procedimento de execução das penas pecuniárias cominadas no Acórdão TCU n. 2.306/2005, até julgamento final do presente writ.


10. As informações foram prestadas pelo TCU às fls. 313/358. Alega-se que a impetrante não traz provas pré-constituídas hábeis a ilidir os fundamentos da decisão atacada e que a matéria exige aprofundado exame do acervo fático-probatório constante dos autos da auditoria realizada e da tomada de contas especial instaurada --- algo impossível na via do mandado de segurança.

11. Afirma a competência da Corte de Contas para julgar a prática de irregularidades que resultem em prejuízo ao erário, nos termos do art. 71, II, da Constituição do Brasil, bem assim para aplicar sanções aos responsáveis, nos termos do disposto no art. 71, VIII, da CB/88 e nos artigos 5º, II, 16, 19, 56 e 57 da Lei n. 8.443/92.

12. Sustenta que a tomada de contas especial não constitui procedimento administrativo disciplinar e que os fatos apurados conduzem à conclusão de que a impetrante jamais trabalhou no TRT da 1ª Região.

13. O Procurador-Geral da República opinou pela denegação da ordem [fls. 362/365]. Afirma inexistir ilegalidade na tomada de contas instaurada contra a impetrante e que a prova trazida aos autos não é suficiente para comprovar a existência de direito líquido e certo.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Preliminarmente, reconheço a competência do Tribunal de Contas da União - TCU para julgar a suposta conduta ilegal praticada pela impetrante.

2. O art. 71, II, da Constituição do Brasil é claro ao definir que compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou **outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário**. Os incisos II e VIII do art. 5º da Lei Orgânica do TCU [Lei n. 8.443/92] explicitam que a competência do TCU para julgar contas abrange aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos.

3. O preceito do art. 8º da Lei n. 8.443/92 não deixa dúvidas a respeito da competência do TCU para fiscalizar quaisquer atos lesivos ao patrimônio público:

"Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano" [grifou-se].

4. O argumento de que a impetrante nunca foi administradora ou gestora de dinheiro, bens ou valores públicos, nem ordenadora de despesas do TRT - 1ª Região é irrelevante, vez que todos aqueles que causarem dano ao erário submetem-se à fiscalização do TCU, bem como às penalidades previstas em lei, nos termos dos preceitos que avabei de mencionar.

5. Quanto à alegação de que não foi observado o procedimento previsto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que "[a] Tomada de Contas Especial não constitui procedimento administrativo disciplinar. Ela tem por escopo a defesa da coisa pública. Busca a Corte de Contas, com tal medida, o ressarcimento pela lesão causada ao Erário. A Tomada de Contas é procedimento administrativo, certo que a extensão da garantia do contraditório [C.F., art. 5º, LV] aos procedimentos administrativos não exige a adoção da normatividade própria do processo judicial, em que é indispensável a atuação do advogado: AI 207.197-AgR/PR, Ministro Octavio Gallotti, 'DJ' de 05.6.98; RE 244.027-AgR/SP, Ministra Ellen Gracie, 'DJ' de 28.6.2002." [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005. Grifou-se]. O procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92, de modo que o argumento de que o TCU não observou o disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90 é descabido.

6. A existência de ação civil pública para apuração dos mesmos fatos tratados pela decisão do TCU ora atacada não elide a competência da Corte de Contas para julgar a impetrante. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos; há independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

7. Os princípios do devido processo legal e do contraditório foram devidamente observados, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material, na medida em que à impetrante foi dada oportunidade para se defender dos fatos a ela imputados na tomada de contas especial, sendo suas razões devidamente consideradas e refutadas pela decisão acatada.

8. Mais do que o ato de nomeação para provimento de cargo em comissão, decorrente de nepotismo cruzado, discute-se neste *writ* a efetiva prestação do serviço e o comparecimento da impetrante no local de trabalho. A prática do nepotismo é, sabidamente, de todo reprovável. Ainda que seja assim, não justificaria a devolução dos valores percebidos em razão dos serviços prestados, até porque isso conduziria ao enriquecimento sem causa da Administração Pública. Se a impetrante, no entanto, efetivamente percebeu remuneração sem trabalhar, então terá havido dano ao erário, impondo-se a devolução dos valores pagos.

9. O TCU concluiu, com fundamento nas provas colhidas em processo de tomada de contas especial, que a impetrante jamais prestou os serviços referentes ao cargo de assessora jurídica junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. A Corte de Contas partiu de três verificações: 1) a impetrante era a única pessoa que não constava nos boletins de frequência encaminhados pelo Gabinete do Juiz Guilbert Vieira Peixoto; 2) no mesmo período em que ocupava o cargo em comissão na cidade do Rio de Janeiro, a impetrante mantinha escritório de advocacia na cidade de Vitória/ES; e 3) a impetrante não teria residido na cidade do Rio de Janeiro no período em que ocupou o referido cargo em comissão, tendo ela própria declarado, em 1.999, em requerimento dirigido à OAB/ES, que residia em Vitória desde fevereiro de 1.991.



10. Eis um trecho que bem ilustra as conclusões do TCU:

"Mesmo não estando a servidora sujeita à assinatura diária de ponto, uma vez que ocupava função comissionada, por força dos normativos que cita na peça recursal, há que se lembrar que a assinatura diária do ponto não se confunde com o controle mensal de frequência. Nesse instrumento, indispensável para elaboração de folha de pagamento, são informadas as ocorrências do mês que surtirão efeito na remuneração dos servidores, tais como férias, licenças e outras.

Portanto, o fato do nome da servidora não constar dos boletins de frequência encaminhados mensalmente pelo Gabinete do Juiz Guilbert V. Peixoto à Secretaria de Pessoal do TRT 1ª Região, às fls. 21/53 do volume principal, vem reforçar o conjunto de provas existentes nos autos.

É de notar, também, que segundo os boletins de frequência acostados às fls. 23/53 (vol. principal) o Gabinete do Juiz Guilbert Vieira Peixoto cumpria rigorosamente a atribuição de informar, mês a mês, a frequência dos seus servidores. Apenas em relação à servidora Maria Angélica Farias de Arruda tal atribuição não era cumprida" [fl. 337. Grifou-se].

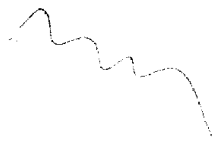
11. A impetrante sustenta que não estava obrigada a assinar controle de ponto em razão do exercício de cargo em comissão, nos termos do disposto nos decretos n. 1.590/95 e 1.867/96. Além disso, que a falta de apresentação das folhas de frequência não lhe poderia ser imputada, mas sim ao servidor responsável pela elaboração e envio ao setor de pagamentos do TRT. Afirma, ainda, que o fato de ter adquirido uma sala comercial em Vitória não significa que exercesse a advocacia, mas permanece silente quanto à afirmação de que não residia no Rio de Janeiro no período em que ocupou cargo comissionado do TRT da 1ª Região.

12. A impetrante não comprova a existência de ilegalidades no procedimento de tomada de contas especial que culminou com a aplicação de multa e com sua condenação a restituir os valores

percebidos indevidamente. A única prova nova trazida aos autos consiste em uma certidão, emitida pelo TRT, que declara o exercício de função comissionada.

13. A principal questão fática dos autos --- a efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica no período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região --- exige complexa dilação probatória para ser superada, incompatível com o rito mandamental [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].

Denego a ordem, cassando a medida liminar concedida às fls. 301/303, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.880-2**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

IMPTE.(S): MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA

ADV.(A/S): MARIA ANGÉLICA FARIAS DE ARRUDA

ADV.(A/S): SEBASTIÃO MORAES DA CUNHA

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto e a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 07.02.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário