

07/10/2016

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.248 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: ANTONIO RODRIGUES DA PAIXAO
ADV.(A/S)	: GABRIEL RODRIGUES SANTOS DA PAIXAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. DESCONTO EM FOLHA. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.

1. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) autoriza o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos (art. 28, I). Não obstante, fixado o percentual do desconto pelo TCU, a sua majoração exige a observância prévia do contraditório e da ampla defesa.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 30 de setembro a 06 de outubro de 2016.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - PRESIDENTE E RELATOR

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.248 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **ANTONIO RODRIGUES DA PAIXAO**
ADV.(A/S) : **GABRIEL RODRIGUES SANTOS DA PAIXAO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Trata-se de agravo regimental cujo objeto é decisão monocrática por mim proferida, nos seguintes termos (doc. 34):

“Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. DESCONTO EM FOLHA. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA ANUÊNCIA. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. 1. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) autoriza o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos (art. 28, I). 2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, decorrendo o desconto de norma legal, não se aplica o art. 45 da Lei nº 8.112/1990, que exige a prévia anuência do interessado. 3. Fixado o percentual do desconto pelo TCU, a sua majoração exige a observância prévia do contraditório e da ampla defesa. 4. Segurança parcialmente concedida.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado contra o acórdão TCU nº 1.355/2010, proferido nos autos do processo TC-031.753/2008-3, que, a título de reposição ao erário, majorou de 10% para 20% o desconto

MS 30248 AGR / DF

incidente sobre o valor bruto de cada benefício que vier a ser concedido ao impetrante.

2. Narra a inicial que o impetrante requereu junto ao Tribunal de Contas da União o parcelamento de débito mediante desconto em seus vencimentos, relativos à função de Escriturário Superior desempenhada na Caixa Econômica Federal. Em julgamento, o colegiado autorizou o desconto em folha de pagamento no limite mínimo de 10% (acórdão TCU nº 1.661/2007), percentual que vinha sendo descontado regularmente de seu salário.

3. Concedida a aposentadoria, o impetrante solicitou que os descontos passassem a ser efetivados no benefício pago pelo INSS. Contudo, para sua surpresa, a Corte de Contas proferiu novo acórdão, majorando a porcentagem do desconto, sem que lhe tenha sido facultado o exercício do contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB/1988).

4. Afirma, ademais, que os descontos vêm sendo efetuados tanto no benefício concedido pelo INSS quanto na complementação de sua aposentadoria paga pela FUNCEF. Sustenta, no entanto, que o desconto em folha de pagamento, nos termos do art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 46 da Lei nº 8.112/1990, depende da anuência do prejudicado, o que ocorreu apenas em relação ao benefício pago pelo INSS. Cita, a propósito, o julgamento do MS 24.182 no STF. Ressalta, ainda, o caráter alimentar e impenhorável da aposentadoria, com fundamento no art. 649, IV, do Código de Processo Civil.

5. Pede, ao final, o retorno dos descontos ao patamar de 10% e a sua incidência apenas em relação aos proventos pagos pelo INSS.

6. Em atendimento a despacho, a autoridade impetrada prestou informações, sustentando a legalidade do

MS 30248 AGR / DF

ato.

7. O Min. Joaquim Barbosa, relator originário do feito, tendo em conta a presença do *periculum in mora*, deferiu parcialmente a medida liminar, '*para manter a incidência do desconto de 10% sobre o valor total dos proventos do impetrante, inclusive daqueles provenientes da complementação de sua aposentadoria paga pela FUNCEF*'. Admitiu, ainda, o ingresso da União.

8. A PGR opinou pela extinção do feito sem resolução do mérito e, acaso superado o óbice, pela concessão da ordem.

9. É o relatório. Decido.

10. De início, embora não conste dos autos o dia da cientificação do impetrante do acórdão TCU nº 1.355/2010, como destaca o parecer ministerial, verifico, em consulta ao andamento do processo TC-031.753/2008-3 no sítio eletrônico do TCU, que o primeiro documento de ciência foi juntado ao feito em 20.12.2010. Deste modo, tenho por tempestivo o presente mandado de segurança, impetrado em 04.01.2011.

11. No mérito, a inicial pauta-se em três argumentos: **(i)** inobservância do contraditório e da ampla defesa; **(ii)** impossibilidade de desconto em folha de pagamento sem a anuência do prejudicado; e **(iii)** impenhorabilidade da previdência privada.

12. Quanto aos dois últimos pontos, não assiste razão ao impetrante. Observo que o desconto em seus proventos não resulta de *penhora*, mas, sim, de autorização prevista na Lei nº 8.443/1992, conforme, inclusive, consignou o acórdão TCU nº 1.661/2007. A legislação, ao tratar da execução das decisões do TCU, prevê expressamente que, se o responsável não

MS 30248 AGR / DF

comprovar o recolhimento da dívida no prazo do Regimento Interno, poderá o Tribunal, independentemente da concordância do interessado, determinar o *‘desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos, observados os limites previstos na legislação pertinente’* (art. 28, I).

13. Deste modo, além de ser inapropriada a impenhorabilidade alegada pelo impetrante, não vejo impedimento para que o desconto incida também sobre sua previdência complementar privada, já que a norma atinge todas as formas de estipêndios. Correta, a respeito, a observação do Min. Joaquim Barbosa na decisão liminar: *‘o impetrante vinha sofrendo o desconto de 10% sobre a totalidade de seus vencimentos, durante período de tempo considerável, de modo que, ao passar para a inatividade, não há, à primeira vista, razão para que os descontos incidam apenas no benefício previdenciário pago pelo INSS’*.

14. Pelo mesmo motivo, ou seja, por ser o desconto decorrente de norma legal, o Supremo Tribunal Federal entende que não se aplica o art. 46 da Lei nº 8.112/1990, que exige a prévia anuência do interessado. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

‘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

MS 30248 AgR / DF

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 – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.’ (MS 31.914 AgR, Rel. Min. Celso de Mello)

‘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).

‘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, despicinda 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)

MS 30248 AGR / DF

15. A situação em apreço diverge daquela discutida no precedente citado na inicial, que não tinha por objeto desconto amparado em lei. Por ocasião do julgamento do MS 24.182, esta Corte, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.112/1990, assentou apenas a impossibilidade de desconto em folha, sem a concordância do servidor, quando decorrente de condenação em processo administrativo disciplinar, o que, repita-se, não é o caso dos autos.

16. Por outro lado, todavia, como o desconto já havia sido determinado pela Corte de Contas nos moldes do art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992, e estava sendo regularmente efetivado nos vencimentos do impetrante no percentual mínimo (10%), o aumento para 20%, determinado pelo acórdão TCU nº 1.355/2010, deveria ter observado o contraditório e a ampla defesa. Nesse sentido:

‘MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MAGISTRADOS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. PARCELA AUTÔNOMA DE EQUIVALÊNCIA. DEVOLUÇÃO DE VALORES. MAJORAÇÃO DO DESCONTO DE 1% PARA 25%. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ORDEM CONCEDIDA EM PARTE.’ (MS 30.932, Rel. Min. Cármen Lúcia)

17. Diante do exposto, **concedo parcialmente a segurança**, confirmando a decisão liminar ‘para manter a incidência do desconto de 10% sobre o valor total dos proventos do impetrante, inclusive daqueles provenientes da complementação de sua aposentadoria paga pela FUNCEF’, anulando-se, dessa forma, o acórdão TCU nº 1.355/2010 apenas no ponto em que determina a majoração do desconto de 10% para 20%, sem prejuízo de que nova avaliação seja realizada pelo Tribunal de Contas da União, observados o contraditório e

MS 30248 AGR / DF

a ampla defesa.”

2. A União, ora agravante, alega que o desconto realizado possui previsão legal (art. 28, I, c/c o art. 25, da Lei nº 8.443/92) e que a majoração, de 10% para 20%, não diverge do disposto no art. 46, § 1º, da Lei nº 8.112/90, o qual apenas determina que o percentual não seja inferior a 10%.

3. Afirma que a alteração visou manter a proporcionalidade inicial fixada, já que o desconto incidia sobre a remuneração da ativa do agravado, mas com a aposentadoria, considerando os proventos como nova base de cálculo, nem os juros da dívida estavam sendo quitados. Sustenta, assim, que não houve ofensa ao devido processo legal, visto que a majoração não implicou alteração efetiva nas condições do parcelamento originalmente estabelecidas.

4. É o relatório.

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.248 DISTRITO FEDERAL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Conheço do recurso, por tempestivo.

2. No mérito, não assiste razão à agravante. A autorização legal de desconto da dívida ao erário nos vencimentos, salários ou proventos (art. 28, I, Lei nº 8.443/1992) não permite que a Administração altere, sem ouvir previamente o interessado, as condições de pagamento já fixadas. Nesta hipótese, a majoração do desconto deve ser precedida de contraditório e ampla defesa. Nesse sentido:

“1) ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA DE AUTORIDADES INTEGRANTES DO TCU NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO ART. 6º, §3º, DA LEI Nº 12.016. 2) DESCONTO NOS SUBSÍDIOS DE MAGISTRADOS PARA A RECOMPOSIÇÃO DE VALORES PERCEBIDOS INDEVIDAMENTE. A REALIZAÇÃO DO DESCONTO OU A SUA MAJORAÇÃO DEPENDEM DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. 3) É QUE AS MANIFESTAÇÕES DE VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVEM, À MEDIDA DO QUE FOR POSSÍVEL E VIÁVEL, TAL COMO *IN CASU*, OBEDECER UM PROCESSO DIALÉTICO QUE CONTE COM A OITIVA DA PARTE INTERESSADA. 4) A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EXIGE O RESPEITO E PRÉVIA CONSULTA AOS ADMINISTRADOS AFETADOS QUANDO DA EDIÇÃO DE UM ATO ESTATAL EXECUTADO NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA. 5) MAJORAÇÃO DE 1% PARA 10% DO DESCONTO POR ATO UNILATERAL DA ADMINISTRAÇÃO OFENDE O ATO JURÍDICO PERFEITO E ULTRAPASSA OS LIMITES DE DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 6) CONCESSÃO DA

MS 30248 AGR / DF

SEGURANÇA, A FIM DE IMPEDIR A MAJORAÇÃO DO DESCONTO NOS CONTRACHEQUES DOS ASSOCIADOS DA DEMANDATE PARA 10% DA REMUNERAÇÃO BRUTA, FICANDO MANTIDO O DESCONTO DE 1%, EM RAZÃO DA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO ATO JURÍDICO PERFEITO, AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE DO TCU E POR CONTA DA INOBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.” (MS 27.851, Rel. Min. Dias Toffoli – destaques acrescentados).

3. Não procede a alegação da agravante de que a majoração não implicou alteração efetiva nas condições do parcelamento originalmente estabelecidas. Veja-se que a Administração determinou o desconto em percentual de 10% sobre a remuneração, e não em parcela fixa. Assim, o parâmetro é o percentual inicial, o qual foi aumentado para 20%. Segundo os documentos dos autos, em 2010, o desconto subiu de R\$ 712,03 para R\$ 1.338,79 (docs. 3 e 6). Portanto, houve objetivamente alteração das condições do parcelamento, mais onerosas ao agravado.

4. Anoto, por fim, que a proporcionalidade e o equilíbrio financeiro das prestações, embora sejam critérios relevantes a serem observados na fixação das parcelas, não justificam a violação de garantias constitucionais fundamentais dos administrados. Não há óbice legal, em tese, à majoração do valor da parcela, desde que se dê previamente ao interessado a oportunidade de exercer o contraditório e a ampla defesa.

5. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de **negar provimento ao recurso**.

6. **É como voto.**

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 30.248

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ANTONIO RODRIGUES DA PAIXAO

ADV.(A/S) : GABRIEL RODRIGUES SANTOS DA PAIXAO (0005406/SE) E

OUTRO(A/S)

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

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator. 1ª Turma, Sessão Virtual de 30.9 a 6.10.2016.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Edson Fachin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma