VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Manoel Catarino Paes Peró, ex-reitor da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), Paulo César de Lorenzo, ex-chefe da Seção de Análises Clínicas do Núcleo do Hospital Universitário da FUFMS, Rildo Leite Ribeiro, então servidor da Seção de Análises Clínicas do Núcleo do Hospital Universitário da FUFMS, e pela Sra. Marilene Rodrigues Chang, ex-chefe da Seção de Análises Clínicas do Núcleo do Hospital Universitário da FUFMS, em desfavor do Acórdao 3.298/2011-Plenário.

2. Nessa decisão, foram julgadas irregulares as contas de todos os quatro recorrentes. Houve também a condenação em débito e a aplicação de multa (art. 57 da Lei 8.443/1992) para três deles. Isto é, foi considerado que o então reitor da FUFMS, Sr. Manoel Catarino Paes Poró, não teve envolvimento direto no débito, uma vez que ocorreu durante a gestão anterior.

3. Para fins de esclarecimento, as contas do Sr. Manoel foram julgadas irregulares em razão da demora em adotar medidas com vistas ao ressarcimento ao erário, razão pela qual foi aplicada multa a esse gestor, no valor de R$ 10.000,00 (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

4. Por meio do Acórdão 3.111/2012-Plenário, o recurso apresentado pelo Sr. Manoel Catarino Paes Peró não foi conhecido, por ser intempestivo e não ter apresentado fatos novos. Em relação aos demais, houve manifestação pelo conhecimento. Portanto, analisa-se, neste momento, o mérito dos recursos interpostos pelos servidores Paulo César de Lorenzo, Rildo Leite Ribeiro e Marilene Rodrigues Chang.

5. O débito imputado a esses três gestores decorre do ateste ilegal de notas fiscais sem a correspondente entrega das mercadorias. Como contrapartida ao pagamento realizado pela administração pública, a empresa contratada (Biológica – Produtos e Equipamentos de Laboratório Ltda.) fornecia cartas de crédito emitidas por determinado fornecedor (Cel-Lab – Comércio e Equipamentos de Laboratório Ltda.), alheio à relação contratual.

6. As irregularidades ocorreram nos contratos resultantes das Tomadas de Preços 409/1997 e 409/1998, destinadas à aquisição de reagentes laboratoriais para microbiologia, firmados com a empresa Biológica – Produtos e Equipamentos de Laboratório Ltda.

7. Em resumo, os recorrentes alegam: i) a ilegalidade de determinação dirigida ao Ministério da Educação para desconto da dívida na remuneração desses servidores; ii) a vedação à dupla apenação; iii) a existência de litispendência; iv) a ofensa ao princípio da segurança jurídica; e v) a ausência de condições financeiras para pagamento do débito e da multa imputada.

8. A proposta de encaminhamento da Secretaria de Recursos, anuída pelo douto representante do Ministério Público, é no sentido de negar provimento aos recursos interpostos pelos gestores que tiveram suas peças conhecidas. Manifesto minha concordância em relação às análises efetuadas.

9. Passo a mencionar os motivos do meu convencimento.

10. De início, acho importante destacar a natureza jurídica da condenação em débito. Ao contrário do que afirmam os recorrentes, a condenação em débito visa satisfazer pretensão reparatória de um prejuízo em que a União incorreu, causado por condutas desses gestores. No caso concreto, os recorrentes atestaram notas fiscais e declararam o recebimento do material, muito embora a entrega não tenha sido feita. Houve tão somente o recebimento de cartas de crédito, que correspondem a compromissos de entrega futura.

11. Quanto a eventual conflito entre o Código de Processo Civil, que diz ser impenhorável o salário, e a Lei Orgânica do TCU (art. 28, inciso I), que permite o desconto da dívida no vencimento de servidores públicos, entendo que norma especial deve prevalecer sobre a geral, dado que são

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51615591.

dotadas de mesma hierarquia. Trata-se de uma interpretação que visa garantir a efetividade do ressarcimento ao erário, além de estar em consonância com diversas decisões desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 709/2003, 58/1999, 408/2000, 409/2000, 183/2001, todos do Plenário.

12. Ainda, não se pode esquecer que os descontos a serem realizados devem observar os limites previstos em legislação pertinente. Trata-se de uma ponderação juridicamente necessária, na medida em que não compromete a subsistência familiar, tampouco viola o princípio da dignidade da pessoa humana.

13. Diferentemente do rito estabelecido na Lei 8.112/1990 (art. 46), aplicável de forma geral à administração pública federal, quando esta Corte determina o desconto na remuneração dos responsáveis, o faz com fundamento diverso (Lei 8.443/1992), razão pela qual a decisão por si só deve ser cumprida, independentemente de concordância do servidor atingido. Esse entendimento foi confirmado pelo E. Supremo Tribunal Federal quando do julgamento dos Mandados de Segurança 24.544/DF e MS 25.643/DF, **verbis**:

> *"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 24544, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/2004, DJ 04-03-2005 PP-00012 EMENT VOL-02182-02 PP-00283 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 171-189)*
>
> *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 25643, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00107)"*

14. O julgado do STF mencionado pelos recorrentes (MS 24.182/DF) aborda questão fática diversa, qual seja, dívida apurada em processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/1990) e, portanto, não decorrente de acórdão condenatório do TCU. Dessa forma, não deve ser aproveitada neste processo.

15. Assim, nego provimento a essa razão recursal, mantendo, na íntegra, o item 9.9 do acórdão recorrido.

16. O segundo ponto atacado pelos recorrentes baseia-se em uma suposta duplicidade nas punições aplicadas aos responsáveis. Em resumo, alegam que, para as mesmas irregularidades, houve aplicação de multa tanto pelo TCU quanto pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

17. Anoto que os fundamentos para a aplicação das mencionadas multas seriam diferentes e, por isso, não haveria configuração do **bis in idem**. No âmbito da instituição de ensino, os responsáveis foram punidos com suspensão, tendo a pena sido convertida em multa (permissivo previsto no art. 130, § 2º, da Lei 8.112/1990). Nesse caso, a falta foi disciplinar, na medida em que descumpriram deveres inerentes ao exercício de funções públicas. Por outro lado, a multa anteriormente aplicada por esta Corte decorreu da existência de danos causados ao erário (art. 57 da Lei 8.443/1992). Em resumo, são instâncias diferentes e que não se confundem.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51615591.

18. Admitir o raciocínio dos recorrentes significaria instituir uma condição para a imposição de penalidades pelo TCU, além de tornar letra morta a parte final do art. 57 (até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário). Explico. Como a suspensão é limitada a 90 dias, eventual conversão em multa teria como teto o valor correspondente a 45 dias de salário do servidor faltoso, cifra que frequentemente é inferior ao débito apurado nas fiscalizações.

19. Por considerar que o argumento dos recorrentes conduziria, na prática, a uma restrição das competências constitucionalmente fixadas para o TCU, rejeito a tese da configuração do **bis in idem**.

20. Outro ponto abordado pelos recorrentes é o fato de existir processo judicial proposto pela fundação da UFMS demandando a empresa que emitiu a carta de crédito (Cel-Lab). Isso, no entender dos recorrentes, caracterizaria essa sociedade empresarial como a única responsável pela dívida.

21. Não merece prosperar o argumento apresentado. Primeiro porque a ação judicial não vincula a investigação e a persecução patrimonial a ser realizada pelo TCU. Assim, caso se entenda que outros foram os responsáveis pelo dano ao erário – situação fática aplicável –, não há impedimentos para que esta Corte condene tais pessoas.

22. O presente processo visa avaliar a conformidade das despesas realizadas nos contratos administrativos decorrentes das Tomadas de Preços 409/1997 e 409/1998. No caso concreto, como já afirmado, verificou-se que a empresa contratada assumiu a obrigação de fornecer reagentes laboratoriais, não entregou os produtos, mas recebeu os valores correspondentes. Dessa forma, nada mais razoável que esta Corte busque o ressarcimento junto a essa sociedade, obrigada contratualmente a prover os materiais, e aos gestores responsáveis pela realização das despesas indevidas.

23. Também rejeito a tese de que, por existir ação judicial e processo de controle externo, haveria enriquecimento indevido da administração pública. Ainda que nesses processos os responsáveis sejam distintos, tenho que o risco de um ressarcimento em duplicidade está afastado, pois, em consonância com o Enunciado da Súmula–TCU 128, os valores eventualmente já satisfeitos devem ser abatidos na execução.

24. Além disso, é preciso ter em mente o objetivo deste processo, que é buscar a recomposição do erário. Dessa forma, considerando que, na ocorrência de débito e multa, as decisões deste Tribunal têm eficácia de título executivo extrajudicial, tenho que este processo poderá se mostrar mais útil aos interesses do credor, na medida em que dispensa eventual processo de conhecimento no judiciário para tratar das responsabilidades daqueles arrolados neste processo.

25. Portanto, rejeito o pedido de arquivamento deste processo.

26. Quanto à suposta ofensa ao princípio da segurança jurídica, os recorrentes afirmam que as penalidades aplicadas a eles pela universidade e a propositura de ação de cobrança perante a empresa emissora das cartas de crédito geraram a expectativa de não serem mais chamados a responder pelos atos praticados. Assim, no entender dos gestores, em razão da postura adotada pela UFMS, somado ao transcurso de tempo decorrido até a instauração da tomada de contas especial, a situação jurídica deles já estaria consolidada.

27. Preliminarmente, deve-se mencionar a jurisprudência pacífica nesta Corte no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula-TCU 282). Dessa forma, identificado débito, deve-se instaurar processo de tomada de contas especial para permitir que os responsáveis possam exercer de forma plena os princípios do contraditório e da ampla defesa – exigências obedecidas neste processo.

28. Em relação às multas imputadas aos responsáveis, no caso concreto entendo que a possibilidade de sua aplicação continua válida, pois, de acordo com incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1441/2016-Plenário), deve-se aplicar as disposições do Código Civil relativas à matéria. Ou seja, considerando os arts. 205 e 2.028 do Código Civil, não ocorreu a prescrição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51615591.

29. Isso porque, conforme entendimento do STJ, se, na data da entrada em vigor do novo Código Civil, não tiver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada, o termo inicial deve ser a data da vigência do diploma substitutivo. Cito, nesse, sentido, o seguinte precedente:

> AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ATO ILÍCITO. PRESCRIÇÃO. PRAZO. CONTAGEM. MARCO INICIAL. REGRA DE TRANSIÇÃO. NOVO CÓDIGO CIVIL.
> 1 - Se pela regra de transição (art. 2028 do Código Civil de 2002) há de ser aplicado o novo prazo de prescrição, previsto no art. 206, §3º, IV do mesmo diploma legal, o marco inicial de contagem é o dia 11 de janeiro de 2003, data de entrada em vigor do novo Código e não a data do fato gerador do direito. Precedentes do STJ.
> (STJ - REsp 838414/RJ, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 08/04/2008, Quarta Turma, DJ 22.04.2008)

30. No presente caso, os atos tidos por irregulares foram praticados em 1997 e 1998, ou seja, à época do Código Civil de 1916. A citação dos responsáveis (marco interruptivo) ocorreu nas seguintes datas:

Responsável	**Data**	**Peça processual**
Manoel Catarino Paes Peró	12/1/2006	Peça 3, p. 87
Paulo César de Lorenzo	17/1/2006	Peça 3, p. 101
Rildo Leite Ribeiro	16/1/2006	Peça 3, p. 92
Marilene Rodrigues Chang	16/1/2006	Peça 3, p. 92
Biológica - Produtos e Equipamentos de Laboratório Ltda.	31/1/2006	Peça 4, p. 45

31. Como se percebe, entre a data do início da vigência do novo Código Civil (11/1/2003) e a data das citações ocorridas, não houve o transcurso do prazo decenal. Da mesma forma, verifica-se que o intervalo entre o chamamento dos responsáveis e a decisão recorrida (7/12/2011) é menor que dez anos. Portanto, não há que se falar em perda da pretensão punitiva deste Tribunal.

32. Em relação à expectativa dos recorrentes de não mais serem chamados a responder pelos atos praticados, como já afirmado, a finalidade deste processo é distinta do instaurado pela UFMS, de natureza disciplinar, e da ação judicial proposta. Assim, a responsabilização em um processo, como a que de fato ocorreu na seara administrativa, não gera a legítima expectativa de não ser chamado em outros eventualmente instaurados.

33. Por fim, a suposta incapacidade econômica dos responsáveis não justifica, tampouco minora, o dano ao erário apurado, razão suficiente para não acolher a justificativa apresentada. Tendo em vista as disposições do Regimento Interno do TCU, convém alterar de ofício o item 9.8 da decisão recorrida, de forma a autorizar o parcelamento do débito, caso requerido, em até 36 meses.

34. Pelo exposto, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51615591.