

Tribunal de Contas da União

Número do documento:

DC-1122-20/01-P

Identidade do documento:

Decisão 1122/2000 - Plenário

Ementa:

Representação formulada por Unidade Técnica do TCU. Sistema Débito. Sistemática de atualização dos débitos imputados pelo Tribunal. Utilização da TR. Amortizações de débitos. Taxa SELIC. Superveniência da extinção da UFIR. Utilização do IPCA como índice de atualização monetária. Análise da matéria. Conhecimento. Provimento parcial. Determinação. Juntada a processo correlato.

Grupo/Classe/Colegiado:

Grupo II - CLASSE VI - Plenário

Processo:

700.184/1997-0

Natureza:

Representação

Entidade:

Órgão de Origem: Tribunal de Contas da União

Interessados:

Interessados: SECEX/SP e 4ª SECEX

Dados materiais:

ATA 20/2001

DOU de 01/06/2001

INDEXAÇÃO Representação; Índice de Atualização Monetária; Débito; Amortização de Empréstimo; Amortização da Dívida;

(Sigiloso)

Apenso: TC 010.798/99-4

Outras Unidades Técnicas: 4ª SECEX e SEGECEX

Sumário:

Representações formuladas pela SECEX/SP e 4ª SECEX. Sistemática de cálculo adotada pelo Tribunal para atualização monetária e cálculo de juros de mora incidentes sobre débitos e multas impostos por acórdãos desta Corte. Utilização da TR. Amortizações de débitos. Taxa SELIC. Superveniência da extinção da UFIR a partir de 27.10.2000.

Jurisprudência do STF e STJ no sentido de que atualização monetária objetiva, apenas, a reposição do poder aquisitivo da moeda. Taxa SELIC não representa índice de correção monetária. Entendimento no mesmo sentido. Melhor interpretação de dispositivos da Lei nº 8.443/92 que estabelecem que as multas e débitos imputados pelo Tribunal deverão ser atualizados monetariamente. Coerência. Utilização do IPCA como índice de atualização monetária. Juros de mora definidos no art. 59 da Lei nº 8.383/91. Utilização da TR discutida no TC 524.014/92-2 (Decisão nº 888/2000 ç TCU ç Plenário). Conhecimento. Provimento parcial. Determinação à SEGECEX. Solicitação à Presidência. Juntada de cópia da deliberação ao TC 016.463/2000-3. Arquivamento.

Relatório:

A presente Representação traz estudo desenvolvido no âmbito da SECEX/SP "sobre incorreções constatadas na nova metodologia de cálculo de débitos decorrentes de acórdãos condenatórios proferidos por este Tribunal introduzida pela Decisão nº 484/94 do E. Plenário, notadamente no que concerne a amortizações efetuadas antes da liquidação do débito".

2. A primeira das incorreções, como enfatizado acima, refere-se à amortização de dívidas. Pela sistemática definida pela Decisão nº 484/94 ç Plenário, tais amortizações abatem prioritariamente a parcela relativa aos juros incidentes até a respectiva data, sendo que, somente no caso de tal pagamento parcial exceder o montante de juros acumulados, é que se abate parcela do principal atualizado. Segundo o entendimento da SECEX/SP, esse procedimento "introduz um viés no cálculo do saldo devedor", fazendo com que, na data da liquidação, o saldo seja superior àquele obtido pelo conceito de fluxo de caixa, além de que "o critério de correção do débito varia em função do valor da amortização: se a amortização for igual ou menor que os juros acumulados continua-se computando juros sobre a parcela paga; se for maior que o estoque de juros, sobre a parcela dele excedente não serão calculados juros, porque se abaterá o diferencial do principal".

3. O viés a que se refere a Secretaria decorreria do fato de "as amortizações serem abatidas prioritariamente do estoque de juros, sobre o qual não incidem juros, mantendo-se o principal isento de abatimentos

e sujeito à incidência de juros, até que se esgote o estoque desses últimos. Em suma, apesar das amortizações efetuadas, prossegue-se computando, indevidamente, até a data da liquidação do débito, juros sobre as parcelas das amortizações efetuadas, limitadas ao somatório de juros acumulados".

4. Com relação a esse primeiro tema, a SECEX/SP conclui manifestando entendimento de que o procedimento correto seria abater as amortizações do principal corrigido, calculando-se juros somente sobre o saldo devedor. Desse modo, seria evitada a cobrança indevida de juros sobre as parcelas amortizadas, "cumprindo-se a determinação legal de impor ao devedor juros simples de 1% a.m.".

5. A segunda incorreção suscitada pela Unidade Técnica está relacionada ao índice de atualização monetária a ser utilizado para débitos originários de fatos ocorridos a partir de 01.01.95, em decorrência da edição da Lei nº 8.981/95, alterada pela Lei nº 9.065/95, e da dúvida quanto ao art. 54 da Lei nº 8.383/91, que orienta a correção das dívidas no atual sistema, ter sido ou não revogado pela Lei nº 8.981/95. Salieta a Secretaria que, para os débitos de natureza tributária, que tenham fatos geradores posteriores à referida data, vem sendo empregada para a correção do débito original a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente. Como o cálculo de débitos deste Tribunal sempre seguiu os critérios de correção adotados para os débitos de natureza tributária, aquele índice deveria ser adotado pelo Tribunal. Segundo a SECEX/SP, "Além disso, o art. 91 da Lei nº 8.981/95 determina que os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional que sejam objeto de parcelamento serão corrigidos a partir da data do deferimento do pedido até o mês do efetivo pagamento à taxa referencial do SELIC". Mostra, por fim, a diferença da variação acumulada da taxa SELIC e da UFIR no exercício de 1996 para indicar que a primeira foi superior à segunda.

6. Ouvida a SECON, hoje 11ª SECEX, por determinação da SEGECEX, conclui aquela Unidade Técnica pela manutenção da atual sistemática de cálculo de débitos adotada pelo Tribunal, na forma definida pela Decisão nº 484/94 - Plenário, bem como da UFIR como índice de atualização monetária. As razões de assim concluir são a que a seguir se apresentam.

7. No que se refere ao cálculo do débito em situações em que houver amortizações intermediárias, registra a instrução a cargo da então SECON:

"Todavia, o exame detalhado de um caso concreto em que há ocorrência de vários débitos e amortizações decorrentes do pagamento parcial da dívida de um devedor, revela a não incidência da situação acima relatada [incidência de juros sobre as parcela das amortizações já consideradas, limitadas ao somatório de juros acumulados], tendo em vista os critérios bem definidos contidos no algoritmo de que trata o mencionado aresto deste Tribunal que normatiza a matéria.

O demonstrativo de débito utilizado para a atualização monetária dos débitos e multas impostos pelo Tribunal está fundamentado na legislação pertinente à matéria, levando-se em consideração as diversas alterações de índices ou indicadores econômicos ocorridas no decorrer do tempo, quais sejam: (de 06.09.88 a 30.06.89) ç tabela prática aprovada pela Portaria nº 11/89 da Coordenação do Sistema de Arrecadação - MF; (de 01.07.89 a 01.02.91 ç BTN Fiscal) ç art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 8.177/91 c/c art. 61, § 2º da Lei nº 7.799/89; (de 02.02.91 a 01.01.92 ç TRD) ç art. 9º da Lei nº 8.177/91, com a redação dada pelo art. 30 da Lei nº 8.218/91; (de 02.01.92 a 04.05.99 ç UFIR) ç art. 54 da Lei nº 8.383/91; e Juros de Mora calculados nos termos do art. 16 do Decreto-lei nº 2.323/87, alterado pelo Dec. Lei 2.331/87 e art. 54 da Lei nº 8.383/91."

8. Salienda, ainda, a mencionada instrução trecho do Voto condutor da Decisão nº 484/94 ç Plenário que não deixa dúvidas quanto à sistemática de cálculo que deveria ser adotada para o desenvolvimento do novo sistema de débito deste Tribunal, constando da referida deliberação detalhado algoritmo que contemplou o entendimento então aprovado pelo Plenário. Assim, consta daquele Voto:

"26. O novo procedimento sugerido, entretanto, está a promover a atualização não da dívida já ressarcida, mas sim do valor parcial pago pelo responsável, permitindo sua correção até a data da quitação integral do débito para uma compensação naquela oportunidade, coaduna-se perfeitamente, pois, com o espírito do aludido Enunciado [Enunciado nº 128], posto que visa impedir exatamente a exigência de encargos indevidos proibida pelo preceito sumular. Desnecessária, pois, para sua adoção, a revisão sugerida pela comissão e pelo Ministério Público."

9. Quanto ao segundo quesito, utilização da taxa SELIC para correção de débitos, registrou a então SECON:

"Ocorre que a Lei nº 8.981/95, que altera a legislação tributária federal, modificada em parte pela Lei nº 9.065/95, não revogou expressamente o art. 54 da Lei nº 8.383/91, pelo que prevalece a forma

de atualização adotada pelo Tribunal para correção dos débitos objeto de suas condenações.

Diante da vigência do dispositivo legal acima apontado, não tem proteção legal a utilização da taxa SELIC para a atualização de débitos de responsáveis condenados por esta Corte de Contas.

Além do que, a denominada taxa SELIC é um Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC de registro de títulos e depósitos interfinanceiros, operações de movimentação, resgates, ofertas públicas e respectivas liquidações financeiras, por intermédio de equipamento eletrônico de teleprocessamento em contas gráficas abertas em nome de seus participantes, que está sendo utilizada para a correção dos tributos arrecadados pela Fazenda Pública, por força do art. 13 da Lei n. 9.065, de 20.06.95, que alterou a Lei nº 8.981/95."

10. A Secretária-Geral de Controle Externo, manifestando-se nos autos, emite o parecer a seguir transcrito, em parte:

"Imputação do pagamento parcial

5. Quanto a esse tema, a instrução a cargo da SECON perfilhou o entendimento de que a situação relatada na representação não se configura, sob o fundamento de que 'o demonstrativo de débito está fundamentado na legislação pertinente à matéria, levando em consideração as diversas alterações de índices ou indicadores econômicos ocorridos no decorrer do tempo', enfatizando a não incidência de juros sob juros (fl. 57).

5.1. Com as vênias de estilo, divergimos deste enfoque, pois a representação não apontou a cobrança de juros sobre juros, mas a elevação da dívida pela manutenção do principal acima do valor considerado correto, em virtude do critério de amortização adotado. Assim, o ponto central da questão consiste em saber qual é a ordem correta de imputação do(s) pagamento(s) parcial(is) sobre as parcelas componentes da dívida, isto é, se devem ser abatidos primeiramente os juros, tal como prevê o sistema atual, ou o principal, conforme sustenta a representação.

5.2. Nem a legislação citada pela Representação, nem a citada pela Instrução, dispõem expressamente a respeito da seqüência de abatimentos dos juros e do principal. Entretanto, cumpre observar que o Código Civil prevê que a amortização seja imputada primeiramente sobre os juros, nos termos seguintes:

'Art. 993 Havendo capital e juros, o pagamento imputar-se-á primeiro nos juros vencidos, e depois no capital, salvo estipulado em contrário, ou se o credor passar a quitação por conta do capital.'

5.3. Sendo assim, opinamos pela manutenção da forma de contabilização dos pagamentos parciais adotada pelo Sistema Débito, que está em consonância com o disposto pelo art. 993 do Código Civil.

Taxa aplicável à correção dos débitos

6. Atualmente, os débitos decorrentes das decisões do TCU são corrigidos monetariamente pela UFIR diária, e sofrem a incidência de juros de 1% ao mês ou fração, também corrigidos pela UFIR, por força do art. 54 da Lei nº 8.383/91, que assim dispõe:

'Art. 54 Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional e os decorrentes de contribuições arrecadadas pela União, constituídos ou não, vencidos até 31 de dezembro de 1991 e não pagos até 2 de janeiro de 1992, serão atualizados monetariamente com base na legislação aplicável e convertidos, nessa data, em quantidade de UFIR diária.

§1º Os juros de mora calculados até 2 de janeiro de 1992 serão, também, convertidos em quantidade de UFIR, na mesma data.

§2º Sobre a parcela correspondente ao tributo ou contribuição, convertida em quantidade de UFIR, incidirão juros moratórios à razão de 1%, por mês-calendário ou fração, a partir de fevereiro de 1992, inclusive, além da multa de mora ou de ofício.

§3º O valor a ser recolhido será obtido multiplicando-se a correspondente quantidade de UFIR pelo valor diário desta na data do pagamento.'

6.1. A representação sustenta a aplicabilidade da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para títulos federais, no lugar da UFIR, para fins de atualização dos débitos originários de fatos eventos a partir de 1º.01.95, com base em dois fundamentos. O primeiro deles refere-se ao fato de que os débitos de natureza tributária, nos quais sempre teriam se pautado os débitos reconhecidos pelo TCU, já vêm sendo corrigidos pela taxa SELIC, por determinação do art. 84 da Lei nº 8.981/95, alterado pelo art. 13 da Lei nº 9.065/95 e pelo art. 17 da Medida Provisória nº 1.542-19, de 13.02.97. O segundo fundamento repousa sobre o art. 91 da Lei nº 8.981/95, segundo o qual os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional que sejam objeto de parcelamento serão corrigidos a

partir da data do deferimento do pedido até o mês do efetivo pagamento à taxa referencial do SELIC. No exercício de 1996 a variação acumulada da taxa referencial do SELIC atingiu 27,42%, contra 9,91% de variação da UFIR no mesmo período mais 12% de juros.

6.2. A zelosa Secon propôs a manutenção dos atuais parâmetros de correção e juros do Sistema Débito, sob argumento de que a Lei nº 8.981/95, que alterou a legislação tributária federal, modificada em parte pela Lei nº 9.065/95, não revogou expressamente o art. 54 da Lei nº 8.383/91.

6.3. Para a compreensão da matéria, vale acompanhar, passo a passo, a evolução das normas posteriores a Lei nº 8.383/91, que serve de parâmetro para o sistema débito.

Lei nº 8.981/95

7. Com o advento da Lei nº 8.981/95, os juros incidentes sobre os tributos e as contribuições sociais desvincularam-se da UFIR, passando a corresponder à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna, conforme previu o art. 84 daquele diploma:

'Art. 84 Os tributos e contribuições sociais arrecadados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1995, não pagos nos prazos previstos na legislação tributária serão acrescidos de:

I - juros de mora, equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna.'

7.1. É de se concluir que a redação original do art. 84 da Lei nº 8.981/95 não tem o condão de modificar o cálculo dos juros contemplado pelo Sistema Débito, pois refere-se exclusivamente aos créditos tributários, categoria a qual não pertencem as obrigações decorrentes das decisões condenatórias proferidas pelo TCU.

8. A Lei nº 8.981/95 também contemplou orientações para os juros incidentes sobre as dívidas parceladas, nos seguintes termos:

'Art. 91 O parcelamento dos débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, autorizado pelo artigo 11 do Decreto-lei n. 352, de 17 de junho de 1968, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 623, de 11 de junho de 1969, pelo inciso II do artigo 10 do Decreto-lei n. 2.049, de 1º de agosto de 1983, com as modificações que lhes foram

introduzidas, poderá ser autorizado em trinta prestações mensais.

Parágrafo único. O débito que for objeto de parcelamento, nos termos deste artigo, será consolidado na data da concessão e terá o seguinte tratamento:

a) se autorizado em até quinze prestações:

a.1) o montante apurado na consolidação será dividido pelo número de prestações concedidas;

a.2) o valor de cada parcela mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna, calculados a partir da data do deferimento até o mês do efetivo pagamento.

b) se autorizado em mais de quinze prestações mensais:

b.1) o montante apurado na consolidação será acrescido de encargo adicional, correspondente ao número de meses que exceder a quinze, calculado à razão de dois por cento ao mês, e dividido pelo número de prestações concedidas;

b.2) sobre o valor de cada prestação incidirão, ainda, os juros de que trata a alínea 'a.2' deste artigo.'

8.1. Ao nosso ver, essa norma não se aplica aos débitos declarados pelo TCU, pois o seu campo de incidência está delimitado, pelo caput, às hipóteses previstas pelos Decretos-leis nº 352/68, 623/69 e 2.049/83, que correspondem aos parcelamentos cuja autorização caiba ao Ministro da Fazenda, ao Secretário da Receita Federal e ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional (...). Cumpre-nos salientar que o parcelamento de débito no âmbito do TCU tem fundamento legal próprio, encontrado no art. 26 da Lei nº 8.443/92, não se confundindo, portanto, com as hipóteses anteriores.

Lei nº 9.065/95

9. A Lei nº 9.065/95, por seu turno, modificou a redação dos artigos 84 e 91 da Lei nº 8.981/95, recém transcritos, estabelecendo a taxa SELIC como parâmetro de cálculo dos juros incidentes sobre dívidas tributárias e sobre dívidas objeto de parcelamento, em substituição à taxa média de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna. A norma em exame apresenta a seguinte redação:

'Art. 13 a partir de 1º de abril de 1995, os juros de que tratam a alínea 'c' do parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994 com a redação dada pelo artigo 6º da Lei nº 8.850, de 28 de janeiro de 1994, e pelo artigo 90 da Lei nº 8.981/95, serão equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumuladas mensalmente.'

9.1. Tendo em vista que este dispositivo não incluiu, expressa ou implicitamente, os processos do TCU na esfera de incidência dos arts. 84 e 91 da Lei nº 8.981/85, não contém inovações a serem observadas no Sistema Débito.

Medida Provisória nº 1.542/97

10. Por derradeiro, cumpre analisar o teor do art. 17 da Medida Provisória nº 1.542, mencionado no bojo da representação. Essa MP foi publicada até a 29ª edição, em 27 de novembro de 1997, e sucedida pela MP nº 1.863, cuja 53ª edição foi publicada em 24.09.99. Ela estendeu a aplicabilidade da SELIC aos juros incidentes sobre todos os créditos da Fazenda Nacional a serem inscritos e cobrados como Dívida Ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao assim dispor:

'Art. 17 Fica acrescentado o seguinte parágrafo ao art. 84 da Lei nº 8.981, de 1995:

'Art. 84.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se aos demais créditos da Fazenda Nacional, cuja inscrição e cobrança como Dívida Ativa da União seja de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.'

Cumpre salientar que, atualmente, os créditos decorrentes das deliberações do TCU não são executados pela PGFN, e conseqüentemente, não são inscritos na Dívida Ativa da União, embora o Plenário tenha autorizado a adoção das providências necessárias para a modificação desse quadro, por meio da Decisão nº 764/97.

Sendo assim, inferimos que o referido dispositivo permanece inaplicável na esfera processual do TCU, até que os débitos vencidos e não pagos decorrentes de acórdãos do TCU passem a ser inscritos e cobrados como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Conclusão

Em síntese, somos pelo conhecimento e não provimento da Representação, uma vez que:

a) quanto à imputação dos pagamentos parciais, não foi apontado fundamento legal que determine o abatimento prioritário do principal; ao contrário, a metodologia ora adotada encontra-se em consonância com o art. 993 do Código Civil;

b) quanto aos parâmetros para cálculo dos juros, não foram identificados eventos legais relevantes, haja vista que a legislação trazida a exame não se aplica ao processo desenvolvido no âmbito do TCU."

11. Sorteado Relator desta Representação em novembro de 1999, deu entrada em meu Gabinete a Representação nº 03/99 ¿ 4ª SECEX (TC 010.798/99-4) tratando, também, de questões relacionadas à forma de atualização dos débitos imputados por este Tribunal, bem como à cobrança dos juros que sobre eles incidem. Por Despacho, determinei a sua juntada ao TC 700.184/97-0 de forma a propiciar exame abrangente dos pontos suscitados pelas Unidades Técnicas.

12. A Representação de que cuida o TC 010.798/99-4 aborda basicamente os mesmos aspectos tratados no TC 700.184/97-0, ressaltando, ainda, algumas nuances relativas à matéria. Em adição, traz questão referente à utilização da TR ¿ taxa referencial, criada pela Lei nº 8.177/91, como índice de atualização monetária.

13. No que concerne à TR, cabe registrar que a matéria foi discutida no âmbito do TC 524.014/92-2, Tomada de Contas Especial por mim relatada e revisada pelo Sr. Ministro Humberto Guimarães Souto, julgada em Sessão Plenária de 25.10.2000, conforme Decisão nº 888/2000 ¿ TCU ¿ Plenário, oportunidade em que restou assente que, para os fins a que destina o Sistema Débito, a TR deve ser utilizada como juros de mora e não como índice de atualização monetária, no período compreendido entre 02.02.91 e 01.01.92.

14. Quanto aos outros aspectos, inicia a Representação ressaltando a legislação utilizada pelo Tribunal para atualizar monetariamente os débitos imputados (art. 54 da Lei nº 8.383/91 ¿ UFIR), bem como para cobrar juros de mora incidentes sobre tais débitos (art. 16 do Decreto-lei nº 2.323/87), seguindo critérios definidos para débitos com a Fazenda Nacional.

15. Assim, a exemplo da Representação objeto do TC 700.184/97-0, foi suscitada a edição da Lei nº 8.981/95, alterada pela Lei nº 9.065/95, e

MP nº 1.863 (CADIN). Além destas, também foram mencionadas as Leis nºs 9.249/95 e 9.430/96 e Decreto nº 3.000/99.

16. Extrai-se, ainda, da Representação de que trata o TC 010.798/99-4 a preocupação com eventual modificação no tratamento a ser dispensado pelo Tribunal à TR, pois se acolhido o entendimento de que aquela taxa não representa índice de atualização monetária, mas taxa de juros de mora, os débitos imputados pelo Tribunal, no período compreendido entre 02.02.91 e 01.02.92, não sofreriam qualquer acréscimo. Tal preocupação seria explicada em face das colocações feitas pela 4ª SECEX no tocante às alterações sofridas pela legislação correlata, a partir de janeiro de 1995, com a edição da Lei nº 8.981/95.

17. O resumo dos pontos colocados na Representação são o que a seguir se transcreve:

"29. A base legal para o cálculo de juros de mora no período de 02/01/92 a 31/12/94 é o art. 59 da Lei nº 8.383, de 30/12/91, uma vez que o art. 16 do Decreto-lei nº 2.323, de 25/02/87, foi revogado tacitamente pelo art. 9º da Lei nº 8.177, de 01/03/91.

30. A partir do exercício de 1995, a legislação introduziu alteração nos critérios relativos à atualização monetária dos débitos e cálculo dos juros de mora devidos, conforme segue:

Atualização Monetária

31. A partir de 01/01/95, a atualização dos débitos para com a Fazenda Nacional somente é devida em relação àqueles cujos fatos geradores ocorreram até 31/12/94, o que foi permitido, no entanto, até 31/12/96, de acordo com disposição da MP nº 1.863-51/97 (art. 29, caput e § 1º). Os débitos cujos fatos geradores ocorreram a partir de 01/01/95 não mais sofreram atualização monetária decorrente da variação da Ufir, sendo expressos apenas em Real (art. 6º da Lei nº 8.981, de 20/01/95).

Os juros de mora

32. A partir de 01/01/95, o critério de 1% ao mês foi mantido apenas em relação aos débitos cujos fatos geradores ocorreram até 31/12/94, o que foi permitido, no entanto, até 31/12/96, de acordo com disposição da MP nº 1.863-51/97 (art. 30), quando passaram a ser calculados em função da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de um por cento no mês de pagamento.

33. Relativamente aos débitos cujos fatos geradores ocorreram a partir de 01/01/95, os juros de mora devem ser calculados de acordo com os seguintes critérios:

- entre 01/01/95 até 31/03/95 (Lei nº 8.981, de 20/01/95)

a) equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna (art. 84, inciso I);

b) no mês do pagamento, correspondem a 1% (art. 84, § 2º); e

c) não podem ser inferiores a 1% (art. 84, § 3º).

- a partir de 01/04/95 (Lei nº 9.065, de 20/06/95)

a) equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia ζ SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente (art. 13);

b) no mês do pagamento, correspondem a 1% (art. 84, § 2º, da Lei nº 8.981/95); e

c) não podem ser inferiores a 1% (art. 84, § 3º, da Lei nº 8.981/95).

34. Os aspectos técnico e legal relativos à incorporação dos juros de mora ao principal, correspondentes à TRD acumulada, no período de 02/02/91 a 01/01/92, devem ser examinados, em vista da possibilidade de se utilizar, a partir de jan/95, procedimento semelhante, em razão de alterações introduzidas pela legislação. Mudanças que venham a ocorrer na metodologia adotada devem levar em consideração os débitos decorrentes de atos em relação aos quais se tenha reconhecido a boa-fé do responsável, circunstância em que não ocorre a incidência de juros de mora (Decisão nº 484/94 ζ Plenário).

Pagamentos parciais

35. Com vistas à utilização de critério técnico mais adequado, que inclusive está amparado pela legislação vigente (art. 13 da MP 1.863-51, de 27/07/99, e art. 26 da Lei nº 8.443/92, de 16/07/92 c/c o art. 168, § 1º do Regimento Interno), impõe que se estabeleça que os recolhimentos parciais efetuados pelos responsáveis sejam desdobrados em amortização do principal e pagamento de juros de mora, na proporção exata dos valores devidos na data do recolhimento."

18. O Secretário-Geral de Controle Externo Substituto manifesta-se no

TC 010.798/99-4 apenas no sentido da sua juntada ao TC 700.184/97-0 e "se, for o caso, o encaminhamento à Secon, para análise".

É o Relatório.

Voto:

Trago estes autos à apreciação do Plenário por se tratar de matéria relevante, remetida a este Colegiado pela 2ª Câmara, conforme aprovado pela Decisão nº 404/2000 ¿ TCU ¿ 2ª Câmara, em Sessão de 09.11.2000, apresentando-o como matéria reservada em função de referir-se exclusivamente a procedimentos de natureza interna.

2. No tocante às questões suscitadas nas Representações, saliento, inicialmente, que o Sistema Débito teve sua concepção alterada a partir da Decisão nº 484/94 ¿ TCU ¿ Plenário, proferida em processo relativo à Representação da 8ª SECEX, em face da constatação de que o demonstrativo de débito até então utilizado não contemplava todas as hipóteses possíveis de atualização, demandando improvisações e operações manuais, inclusive em situações de amortizações intermediárias e da ocorrência de mais de um débito para um mesmo responsável.

3. Na oportunidade, o Colegiado aprovou detalhado algoritmo, definindo, passo a passo, todas as etapas a serem observadas para atualização monetária dos débitos imputados pelo Tribunal, bem como para a cobrança dos juros de mora devidos, na forma a seguir exposta:

"8.1. definição do termo inicial para incidência de encargos e do valor original do débito ou da multa;

8.2. definição da data e do valor do novo evento credor ou devedor, ou seja, de uma eventual amortização ou de imputação de novo débito ou multa;

8.3. cálculo do valor atualizado do saldo devedor desde a data do último evento até a data do novo evento a que se refere o item anterior;

8.4. em se tratando de débito em que não foi reconhecida a boa-fé, cálculo do valor dos juros de mora devidos até a data do novo evento, correspondente ao somatório das seguintes parcelas:

8.4.1. valor referente à incidência, sobre o saldo devedor atualizado mencionado no item 8.3, do percentual atinente ao período entre a data do último evento e a data do novo evento;

8.4.2. valor original de juros anteriormente devidos e não ressarcidos até a data do último evento;

8.4.3. atualização monetária, entre a data do último evento e do novo evento, do valor original aludido no subitem anterior;

8.5. cálculo dos novos saldos atualizados do débito ou da multa e, exclusivamente em se tratando de débito em que não foi reconhecida a boa-fé, dos juros de mora devidos, a ser efetuado da seguinte forma:

8.5.1. se devedor o novo evento:

8.5.1.1. indicação do novo saldo devedor atualizado na data do novo evento, correspondente ao somatório do valor indicado nos itens 8.2 e 8.3;

8.5.1.2. em se tratando de débito em que não foi reconhecida a boa-fé, indicação dos juros de mora devidos, correspondentes ao valor discriminado nos subitens do item 8.4;

8.5.2. se credor o novo evento:

8.5.2.1. se o evento original for uma multa ou um débito em que foi expressamente reconhecida a boa fé, indicação do novo saldo devedor atualizado, correspondente à diferença entre o saldo devedor atualizado a que se refere o item 8.3 e o valor do novo evento credor mencionado no item 8.2;

8.5.2.2. se o evento original for um débito em que não foi reconhecida a boa fé:

8.5.2.2.1. se o valor da amortização for superior ao valor dos juros de mora calculados na forma dos subitens do item 8.4, indicação do novo saldo devedor atualizado, correspondente à diferença entre o saldo devedor atualizado a que se refere o item 8.3 e valor credor líquido após o abatimento dos juros de mora há pouco referidos do valor do novo evento credor;

8.5.2.2.2. se o valor da amortização for inferior ou igual ao valor dos juros de mora calculados na forma dos subitens do item 8.4:

8.5.2.2.2.1. indicação do novo saldo devedor atualizado, correspondente ao valor indicado no item 8.3;

8.5.2.2.2. indicação do novo valor devido a título de juros de mora, correspondente à diferença entre o total indicado no item 8.4 e o valor amortizado, abatendo-se sucessivamente, nesta ordem, as quantias referidas nos subitens 8.4.3, 8.4.2 e 8.4.1;"

4. Cuidou o Plenário, quando da deliberação acerca da matéria, de aprovar sistemática que cumprisse os comandos legais relativos à atualização monetária e à cobrança de juros de mora, atentando, em especial, para a proibição da cobrança de juros de mora sobre juros de mora, procedimento vedado pela legislação específica, que determina a utilização de juros simples.

5. Percebe-se, pois, que a deliberação acima transcrita contemplou o comando inserto no art. 993 do Código Civil, ordenando que as amortizações intermediárias quitem, em primeiro lugar, a parcela relativa a juros. Nesse sentido, não vejo como acolher o entendimento da SECEX/SP e da 4ª SECEX que apontam no sentido de se utilizar tais amortizações para abater parcela do principal ou parcelas proporcionais do principal e dos juros, respectivamente. Estabelece o referido dispositivo, que se encontra inserido na parte que trata dos efeitos das obrigações:

"Art. 993. Havendo capital e juros, o pagamento imputar-se-á primeiro nos juros vencidos e, depois, no capital, salvo estipulação em contrário, ou se o credor passar a quitação por conta do capital."

6. Além do dispositivo legal acima transcrito, importa ressaltar as demais disposições que regulam a matéria no âmbito do Tribunal, registrando, desde já, que a cobrança executiva dos débitos imputados por esta Corte é de competência da Advocacia Geral da União. Assim sendo, os procedimentos diretamente relacionados à fase de cobrança obedecerão os ritos e dispositivos legais específicos definidos para os débitos com a Fazenda Nacional, não necessariamente idênticos aos adotados para a fase administrativa que se desenvolve neste Tribunal, inclusive no que diz respeito às ações judiciais necessárias. A propósito, os entendimentos em curso, mantidos pelo TCU e pela AGU, já evoluíram para definir a centralização dos processos de cobrança na Procuradoria-Geral da AGU, de forma a tornar mais efetivas as execuções de multas e sanções imputadas por esta Corte.

7. Prosseguindo, menciono o Decreto-lei nº 2.323/87, alterado pelo Decreto-lei nº 2.331/87, que, por seus artigos 1º, 16 e 17, dispõe:

"Art. 1º Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, para com o Fundo de Participação PIS-PASEP, assim como aqueles

decorrentes de empréstimos compulsórios, quando pagos a partir do mês seguinte ao do seu vencimento, serão atualizados monetariamente na data do efetivo pagamento.

§ 1º (...)

§ 2º (...)

Art. 16. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, para com o Fundo de Participação PIS-Pasep, assim como aqueles decorrentes de empréstimos compulsórios, serão acrescidos, na via administrativa ou judicial, de juros de mora, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento ao mês calendário ou fração e calculados sobre o valor monetariamente atualizado na forma deste decreto-lei.

Parágrafo único. (...)

Art. 17. Os débitos, de qualquer natureza, para com a Fazenda Nacional, bem assim os relativos ao Fundo de Participação PIS-PASEP, poderão, sem prejuízo da respectiva liquidez e certeza, ser inscritos como Dívida Ativa, pelo valor expresso em OTN.

Parágrafo único.(...)"

8. Posteriormente, com a edição da Lei nº 8.177/91, que estabeleceu regras para a desindexação da economia - criou a taxa referencial (TR) e extinguiu o BTN -, alterada pela Lei nº 8.218/91, os débitos referidos no art. 1º do Decreto-lei nº 2.323/87 deixaram de ter um índice de atualização monetária definido na legislação, passando, nos termos da referida Lei, a sofrer, a partir de então, os acréscimos decorrentes da variação da TR. Saliento, mais uma vez, que esta questão - utilização da TR como índice de atualização monetária - foi amplamente discutida no âmbito do TC 524.014/92-2, conforme mencionado no item 13 do Relatório precedente, dispensando novas considerações a respeito.

9. No final do mesmo ano, foi editada a Lei nº 8.383/91 instituindo a Unidade Fiscal de Referência ; UFIR. Os dispositivos que interessam para o exame que se faz são os a seguir transcritos:

"Art. 1º Fica instituída a Unidade Fiscal de Referência (Ufir), como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e de valores expressos em cruzeiros na legislação tributária federal, bem como os relativos a multas e penalidades de qualquer natureza.

§1º(...)

§ 2º (...)

Art. 54. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional e os decorrentes de contribuições arrecadadas pela União, constituídos ou não, vencidos até 31 de dezembro de 1991 e não pagos até 2 de janeiro de 1992, serão atualizados monetariamente com base na legislação aplicável e convertidos, nessa data, em quantidade de Ufir diária.

§ 1º Os juros de mora calculados até 2 de janeiro de 1992 serão, também, convertidos em quantidade de Ufir, na mesma data.

§ 2º Sobre a parcela correspondente ao tributo ou contribuição, convertida em quantidade de Ufir, incidirão juros moratórios à razão de um por cento, por mês-calendário ou fração, a partir de fevereiro de 1992, inclusive, além da multa de mora ou de ofício.

§ 3º O valor a ser recolhido será obtido multiplicando-se a correspondente quantidade de Ufir pelo valor diário desta na data do pagamento.

Art. 57. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, bem como os decorrentes de contribuições arrecadadas pela União, poderão, sem prejuízo da respectiva liquidez e certeza, ser inscritos como Dívida Ativa da União, pelo valor expresso em quantidade de Ufir.

§ 1º Os débitos de que trata este artigo, que forem objeto de parcelamento, serão consolidados na data de sua concessão e expressos em quantidade de Ufir.

§ 2º(...)"

10. Este é o arcabouço legal que dá sustentação à atualização monetária de débitos imputados pelo Tribunal, bem como à cobrança de juros de mora. Sua aplicação prática dá-se na forma definida pela Decisão nº 484/94 ¿ TCU ¿ Plenário.

11. Neste ponto, cabe ressaltar a superveniência de legislação editada em 26.10.2000, publicada no D.O.U. de 27.10.2000, que extinguiu a UFIR. Trata-se da MP 1.973, dispondo sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN, que em sua 67ª reedição, inseriu o § 3º em seu art. 29, extinguindo o referido índice de atualização monetária. Assim, passou a constar de sua

redação:

"Art. 29 Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional e os decorrentes de contribuições arrecadadas pela União, constituídos ou não, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de dezembro de 1994, que não hajam sido objeto de parcelamento requerido até 31 de agosto de 1995, expressos em quantidade de UFIR, serão reconvertidos para Real, com base no valor daquela fixado para 1º de janeiro de 1997.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, os créditos apurados serão lançados em Reais.

§ 2º Para fins de inscrição dos débitos referidos neste artigo em Dívida Ativa da União, deverá ser informado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o valor originário dos mesmos, na moeda vigente à época da ocorrência do fato gerador da obrigação.

§ 3º Observado o disposto neste artigo, bem assim a atualização efetuada para o ano de 2000, nos termos do art. 75 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, fica extinta a Unidade de Referência Fiscal ç UFIR, instituída pelo art. 1º da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991."

12. Quanto à incidência de juros de mora, dispõe o art. 30 da referida MP:

"Art. 30 Em relação aos débitos referidos no artigo anterior, bem como aos inscritos em Dívida Ativa da União, passam a incidir, a partir de 1º de janeiro de 1997, juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia ç SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de um por cento no mês de pagamento."

13. Vê-se, pois, que a extinção da UFIR tem como pano de fundo, conforme divulgado na imprensa, o reconhecimento, pelas esferas competentes, da desnecessidade da permanência de qualquer tipo de indexação monetária, como forma de garantir o poder aquisitivo da moeda. Assim, os reflexos para a sistemática até então adotada para a atualização de débitos imputados pelo Tribunal são evidentes, cabendo que se avalie, de imediato, o procedimento a ser adotado, doravante, para o Sistema Débito.

14. As leis mencionadas nas duas Representações (Lei nº 8.981/95, alterada pela Lei nº 9.065/95, e MP 1.863 ç edição anterior da MP do CADIN) não continuam, até a MP 1.973-67, de 26.10.2000, dispositivos

antagônicos aos citados nos itens 7 a 9 retro. Portanto, até a extinção da UFIR, a conclusão mais imediata é de que não se aplicam ao caso, de forma a obrigar que se proceda a alterações na metodologia utilizada pelo Sistema Débito.

15. A Lei nº 8.981/95, que altera a legislação tributária e dá outras providências, tem aplicação preponderante a tributos, podendo-se mencionar, todavia, como dispositivos de ordem mais genérica, aplicáveis a débitos para com a Fazenda Nacional, de naturezas diversas, o caput de seu art. 5º e os §§ 5º e 8º do art. 84, como a seguir indicado:

"Art. 5º Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional e os decorrentes de contribuições arrecadadas pela União, constituídos ou não, cujos fatos geradores ocorrerem até 31 de dezembro de 1994, inclusive os que foram objeto de parcelamento, expressos em quantidade de Ufir, serão reconvertidos para Real com base no valor desta fixado para o trimestre do pagamento.

Art. 84 Os tributos e contribuições sociais arrecadados pela Secretaria da Receita Federal, cujos fatos geradores vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1995, não pagos nos prazos previstos na legislação tributária serão acrescidos de:

(...)

§ 5º Em relação aos débitos referidos no art. 5º desta lei incidirão, a partir de 1º de janeiro de 1995, juros de mora de um por cento ao mês-calendário ou fração.

§ 8º O disposto neste artigo aplica-se aos demais créditos da Fazenda Nacional, cuja inscrição e cobrança como Dívida Ativa da União seja de competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional."

16. Além disso, e cabendo ressaltar em razão de sua relevância, é o fato de que o arcabouço legal utilizado pelo Tribunal em seu Sistema Débito, na forma definida pela Decisão nº 484/94 ¿ TCU ¿ Plenário, à exceção da aplicação da UFIR, extinta pela MP 1.973-67, não teve nenhum dispositivo revogado.

17. Na verdade, a Lei nº 8.981/95, alterada pela Lei nº 9.065/95, ao cuidar de alterações na legislação tributária, divide em dois grupos os tributos, assim como os demais débitos para com a Fazenda Nacional: aqueles cujos fatos geradores sejam anteriores a 31.12.94 e aqueles cujos fatos geradores vierem a ocorrer após 01.01.95. Os primeiros,

expressos em quantidade de UFIR, por força da Lei nº 8.383/91, serão reconvertidos para reais na data do pagamento e acrescidos de juros de mora de 1% ao mês (art. 5º, caput, e art. 84, § 5º). Os demais, no caso de tributos, já deverão vir expressos em reais e sofrerão acréscimos de juros de mora equivalentes à taxa SELIC (art. 6º e art. 84, inciso I). No caso de outros débitos para com a Fazenda Nacional, aplica-se a regra contida no § 5º do art. 84 da referida Lei. Vê-se de tais dispositivos que não podem ser simultaneamente aplicadas a UFIR e a taxa SELIC como encargos de débitos para com a Fazenda Nacional, pois esta taxa não reflete perda de poder aquisitivo da moeda, sendo uma taxa de juros. Logo, ou se aplica UFIR + 1% de juros de mora ou, tão-somente, taxa SELIC como juros de mora.

18. O comando contido no art. 5º da mencionada Lei, que trata genericamente de débitos para com a Fazenda Nacional, entre outros, constituídos ou não, e que tenham fatos geradores anteriores a 31.12.94, não colide com o tratamento dispensado pelo Tribunal aos débitos por ele imputados, cabendo salientar que o raciocínio vale até a extinção da UFIR. Ali está estabelecido que os débitos expressos em quantidade de UFIR deverão ser reconvertidos para real na data do pagamento. Este é o procedimento adotado pelo Sistema Débito, com o detalhe de que tal sistemática vale para débitos que tenham fatos geradores ocorridos em qualquer época. Na verdade, encontrando-se, até então (26.10.2000), em pleno vigor a UFIR, medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e valores expressos na legislação tributária federal, bem como de valores relativos a multas e penalidades de qualquer natureza, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.383/91, não há que se falar na adoção de outro parâmetro para substituí-la, até a data de sua extinção. Todavia, com a alteração recente da legislação, deve o Tribunal buscar o procedimento adequado a ser implementado, de forma a permitir a satisfação do débito na fase administrativa que lhe é peculiar.

19. Assim, muito oportuno, neste momento, trazer à baila a Lei Orgânica e o Regimento Interno desta Corte que, nos vários dispositivos que se referem à aplicação de multa e imputação de débito, estabelecem que serão os mesmos atualizados monetariamente por ocasião de seu pagamento, cabendo, ainda, no caso de débitos, a incidência de juros de mora. Ou seja, o Sistema Débito, utilizado para trazer à data presente valores imputados pelo Tribunal, deve fazer uso do índice corrente de atualização monetária definido pela legislação com o fim de dar cumprimento às disposições da Lei nº 8.443/92, bem como fazer incidir sobre os débitos juros de mora devidos.

20. Ora, como se vê do texto da Lei nº 8.383/91, a UFIR, desde a sua

instituição até a sua extinção, foi o instrumento que se prestou à tal finalidade. Este procedimento visa tão-somente a garantir que as importâncias a serem devolvidas aos cofres públicos por responsáveis condenados em débito pelo TCU mantenham seu poder aquisitivo. Portanto, não se conformaria às disposições da Lei nº 8.443/92 adotar a forma de cobrança de encargos estabelecida na Lei nº 8.981/95, uma vez que esta Lei, para débitos cujos fatos geradores tenham ocorrido a partir de 01.01.95, define, apenas, a cobrança de juros de mora equivalentes à taxa SELIC, no caso de tributos, ou a 1%, quando se tratar de outros débitos para com a Fazenda Nacional. A taxa SELIC, a exemplo da TR, é taxa de juros e não fator de atualização monetária de valores, como já mencionado anteriormente. Aliás, este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, como se verá a seguir.

21. Todavia, o quadro mudou. O índice definido em lei para atualização monetária (UFIR) foi extinto. Logo, urge que se decida acerca de qual a sistemática a ser adotada a partir de 27.10.2000.

22. Assim, na busca da alternativa mais adequada a ser empregada, dois aspectos, de relevância primordial, devem ser considerados, para definir, inclusive, os parâmetros aplicáveis. O primeiro refere-se à missão deste Tribunal, conforme especificado na Constituição Federal, de buscar a restituição dos valores devidos ao Tesouro Nacional, na via administrativa. O segundo, relativo aos preceitos legais a serem observados no tocante aos encargos que incidem sobre tais débitos.

23. Quanto a tais encargos, cabe mencionar que, quando submeti a este Colegiado a discussão acerca da impossibilidade de aplicação da TR como índice de atualização monetária aos débitos e multas impostos pelo Tribunal (TC 524.014/92-2, Decisão nº 888/2000 ç TCU ç Plenário, Sessão de 25.10.2000), registrei em meu Voto (item 16) o entendimento de que, como o Tribunal cobra débitos cuja titularidade é de terceiro (Tesouro Nacional), os encargos legais aplicáveis a tais valores seriam aqueles definidos, genericamente, para os débitos para com a Fazenda Nacional. Contudo, quero, nesta oportunidade, justificar a evolução daquele entendimento, que julgo representar a melhor interpretação do texto da Lei nº 8.443/92.

24. Assim, observando-se as orientações contidas em nossa Lei Orgânica ç Lei nº 8.443/92 ç, verifico que os dispositivos legais são no sentido da incidência de atualização monetária nos débitos e multas imputados por este Tribunal, e não taxa SELIC ou TR, como se pode depreender das disposições específicas, que assim dispõem:

"Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Art. 59. O débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União nos termos do art. 57 desta lei, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento."

25. Idêntico dispositivo está contemplado em nosso Regimento Interno, conforme se vê:

"Art. 160. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 219 deste Regimento, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Art. 221. O débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal nos termos do artigo anterior, quando pago após seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento."

26. Buscando definir o alcance da expressão atualização monetária, valho-me de sólido entendimento constante em precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que, ao se pronunciarem sobre atualização monetária incidente nas mais diversas situações, sustentam que ela visa tão-somente à manutenção do poder aquisitivo da moeda em face da inflação observada.

27. O STJ, ao apreciar o Recurso Especial nº 43.046-1/SP (DJ de 25.04.94), tratando da aplicação de correção monetária aos débitos oriundos de decisão judicial, assim se manifestou:

"A sistemática da correção monetária dos débitos oriundos de decisão judicial é positivada pela Lei nº 6.899, de 8 de abril de 1981 e constitui vero princípio jurídico, aplicável a relações jurídicas de todas as espécies e de todos os ramos do direito.

É ressaltado que o reajuste monetário visa exclusivamente a manter no tempo o valor real da dívida, mediante a alteração de sua expressão

nominal. Não gera acréscimo ao valor nem traduz sanção punitiva. Decorre do simples transcurso temporal, sob regime de desvalorização da moeda.

A correção monetária consulta o interesse do próprio Estado-juiz, a fim de que suas sentenças produzam ζ tanto quanto viável ζ o maior grau de satisfação do direito cuja tutela se lhe requer.

Por isso, resulta compulsória a inclusão do IPC de março de 1990 a fevereiro de 1991 nos cálculos de liquidação de sentença."

28. Ou seja, a instituição de atualização monetária de valores tem como pano de fundo a justa manutenção do poder aquisitivo da moeda, de forma a não permitir o enriquecimento ilícito de qualquer das partes. No caso deste Tribunal, de um lado, como credora, a Fazenda Nacional, e, de outro, como devedores, os responsáveis condenados em débito. Portanto, tomando-se por princípio tal assertiva, o índice selecionado deve ser aquele que reflita, tão-somente, os reflexos da inflação sobre o poder aquisitivo da moeda.

29. Nessa linha, a exemplo do precedente citado no item 27 acima, tem sido os pronunciamentos do STF e do STJ, inclusive no que se refere à TR e à SELIC. Para maior clareza, permito-me transcrever alguns julgados destes Tribunais Superiores, conforme ementas a seguir:

"(...) A taxa referencial (TR) não é índice de correção monetária, pois, refletindo as variações do custo primário de captação dos depósitos a prazo fixo, não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda. (...)" ADIn 493/DF (DJ de 04.09.92)

"(...) 9. A correção monetária não se constitui em um plus; não é uma penalidade, sendo, tão-somente, a reposição do valor real da moeda, corroído pela inflação. Portanto, independe de culpa das partes litigantes. É pacífico na jurisprudência desta Colenda Corte o entendimento segundo o qual é devida a aplicação dos índices de inflação expurgados pelos planos econômicos governamentais (Planos Bresser, Verão, Collor I e II) como fatores de atualização monetária de débitos judiciais.

10. A respeito, este Tribunal tem adotado o princípio de que deve ser seguido, em qualquer situação, o índice que melhor reflita a realidade inflacionária do período, independentemente das determinações oficiais. Assegura-se, contudo, seguir o percentual apurado por entidade de absoluta credibilidade e que, para tanto, merecia credenciamento do Poder Público, como é o caso da Fundação IBGE.

(...) 14. A aplicação dos juros, tomando-se por base a taxa SELIC, afasta a cumulação de qualquer índice de correção monetária. Este fator de atualização de moeda já se encontra considerado nos cálculos fixadores da referida taxa. (...)" RESP 192015/SP (DJ de 16.08.99), AGRESP 225300/PR (DJ de 08.03.2000) e AGRESP 258039/PR (DJ de 23.10.2000)

"(...) A taxa SELIC representa a taxa de juros reais e a taxa de inflação no período considerado e não pode ser aplicada, cumulativamente, com outros índices de reajustamento. (...) RESP 208534/SC (DJ de 02.08.99)

"Tributário. ICMS. Correção monetária. pela TR. Impossibilidade. Lei n. 8.177/91, artigo 4. INPC.

É entendimento pacífico na jurisprudência do STJ que sobre o montante dos tributos pagos com atraso incide a correção monetária. Havendo o STF declarado inconstitucional a TR como índice de correção monetária, os débitos tributários devem ser atualizados pelo IPC até a promulgação da Lei n. 8.177/91 e, a partir daí, deverão ser corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor INPC (artigo n. 4 da Lei n. 8.177/91).

Recurso provido por unanimidade." RE 72008/RJ (DJ de 18.12.95); RESP 57591/RJ, 1995; RESP 50555/SP (DJ de 26.09.94); RESP 56259/RJ (DJ de 06.03.95)

30. Constata-se, a partir dos precedentes mencionados, que tanto o STF quanto o STJ entendem que atualização monetária deve restringir-se à reposição de perdas de valores monetários decorrentes dos reflexos sofridos pela ação da inflação. Nessa mesma linha, venho agora defender que se empreste idêntico entendimento aos dispositivos da Lei nº 8.443/92 e do Regimento Interno deste Tribunal, transcritos nos itens 24 e 25 retro, no sentido de, em face da extinção da UFIR, cuja variação vinha até então sendo utilizada como índice de atualização monetária, adotar-se outro índice que reflita, exclusivamente, a perda do poder aquisitivo da moeda.

31. Neste ponto, importante mencionar dispositivos da Lei nº 8.383/91, que instituiu a UFIR, mais especificamente relacionados ao índice aplicado para medir sua variação, indispensáveis à conclusão do raciocínio que aqui se desenvolve.

32. Estabelece o art. 2º da referida Lei:

"Art. 2º A expressão monetária da Ufir mensal será fixa em cada mês-calendário; e da Ufir diária ficará sujeita à variação em cada dia e a do primeiro dia do mês será igual à da Ufir do mesmo mês.

§ 1º O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, por intermédio do Departamento da Receita Federal, divulgará a expressão monetária da Ufir mensal:

a) até o dia 1º de janeiro de 1992, para esse mês, mediante a aplicação, sobre Cr\$ 126,8621, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado desde fevereiro até novembro de 1991, e do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) de dezembro de 1991, apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

b) até o primeiro dia de cada mês, a partir de fevereiro de 1992, com base no IPCA.

§ 2º O IPCA, a que se refere o parágrafo anterior, será constituído por série especial cuja apuração compreenderá o período entre o dia 16 do mês anterior e o dia 15 do mês de referência.

§ 3º Interrompida a apuração ou divulgação da série especial do IPCA, a expressão monetária da Ufir será estabelecida com base nos indicadores disponíveis, observada precedência em relação àqueles apurados por instituições oficiais de pesquisa.

(...)"

33. Posteriormente, em sua última forma, com a edição da Lei nº 9.430/96, a periodicidade da atualização da expressão monetária da UFIR passou a ser anual, conforme o dispositivo da citada Lei, a seguir:

"Art. 75. A partir de 1º de janeiro de 1997, a atualização do valor da Unidade Fiscal de Referência - UFIR, de que trata o art. 1º da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, com as alterações posteriores, será efetuada por períodos anuais, em 1º de janeiro.

Parágrafo único. No âmbito da legislação tributária federal, a UFIR será utilizada exclusivamente para a atualização dos créditos tributários da União, objeto de parcelamento concedido até 31 de dezembro de 1994."

34. O índice utilizado para a correção monetária da UFIR é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo e o IPCA é utilizado pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no

sistema de metas de inflação, adotado a partir de julho de 1999, para o balizamento da política monetária. Segundo informações constantes do site do IBGE na INTERNET, o IPCA é produzido pelo IBGE desde 1980 e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, desde 1979. Ambos medem as variações de preços ao consumidor ocorridas nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, além de Brasília e Goiânia.

O IPCA reflete a variação dos preços das cestas de consumo das famílias com recebimento mensal de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, e o INPC, a das famílias com rendimento mensal de 1 a 8 salários mínimos, com chefes assalariados.

35. Vê-se, pois, que o índice definido na lei que instituiu a UFIR para servir de parâmetro para a sua variação mensal ζ o IPCA ζ permanece sendo apurado pelo IBGE. Assim, na busca de se manter a coerência com os dispositivos constantes da Lei nº 8.443/92 (arts. 19 e 59), a solução que atende integralmente o comando ali contido é a adoção de tal índice como fator de atualização monetária dos débitos e multas imputados pelo Tribunal. Desta forma, mantém-se a mesma conduta de correção de valores empregada até a extinção da UFIR, ou seja, permanece-se com o mesmo índice ζ IPCA ζ que vinha corrigindo a UFIR.

36. Todavia, surge de tal raciocínio outra questão a ser discutida. Trata-se da solução encontrada para os encargos incidentes sobre tais valores, no período compreendido entre 02.02.91 e 01.01.92. Conforme já mencionado diversas vezes neste Relatório e Voto, este Plenário, em Sessão de 25.10.2000, acolhendo proposta por mim apresentada, aprovou entendimento de que a TR deve ser utilizada, no referido período, como juros de mora e não como índice de atualização monetária (Decisão nº 888/2000 ζ TCU ζ Plenário). Conseqüentemente, determinou à SEGECEX que procedesse aos ajustes necessários no demonstrativo de débito do Tribunal de forma a inserir a variação da TR como juros de mora.

37. Posteriormente, no âmbito do exame destas Representações, e com a superveniência da extinção da UFIR, realizei profundo reexame de todas as questões envolvidas nas cobranças feitas por este Tribunal. Como resultado de tais reflexões, além da evolução de entendimento mencionada no item 23 retro, quero trazer algumas considerações adicionais.

38. Na mesma linha do exposto no item 35 acima, o aperfeiçoamento da interpretação dos arts. 19 e 59 da Lei nº 8.443/92 deve levar à conclusão de que, mantida a coerência sempre almejada, se o Tribunal

adotar o IPCA como índice de atualização monetária, também no período de 02.02.91 a 01.01.92, garantirá a cobrança justa, e, tão-somente, pelas importâncias efetivamente devidas, nos termos do princípio que norteia a atualização monetária de valores, ou seja, manutenção do poder aquisitivo da moeda. Assegura-se, assim, que não haverá enriquecimento ilícito nem do Estado nem do devedor, conforme salientado no item 28 retro.

39. Adicionalmente, adotando-se a sistemática acima referida, evita-se que as constantes alterações da legislação aplicável aos débitos tributários e aos demais débitos para com a Fazenda Nacional venham a trazer constantes transtornos aos procedimentos adotados por este Tribunal, a exemplo dos que aqui se examina. Deve-se buscar evitar contínuas alterações no Sistema Débito, com os conseqüentes ônus, e garantir àqueles condenados a restituir valores a certeza do cumprimento da Lei nº 8.443/92 (art. 19 e 59) e do Decreto-lei nº 199/67 (art. 49) e dos respectivos dispositivos regulamentares.

40. Por outro lado, se optar o Colegiado por adotar, integralmente, a legislação aplicável aos débitos fiscais, alguns aspectos devem ser considerados. O primeiro deles refere-se à impossibilidade de serem cumulados quaisquer índices de correção monetária com outras taxas que representem variação de preços agregada a um plus, como a TR e a taxa SELIC. Ambas representam juros de mora, englobando inflação e algo mais, como largamente discutido no âmbito do STF e do STJ. O segundo, decorrente do primeiro, relaciona-se à impossibilidade de ser dado cumprimento aos inúmeras vezes citados comandos constantes da Lei nº 8.443/92 (arts. 19 e 59), que determinam a incidência de atualização monetária e juros de mora (no caso de débitos imputados pelo Tribunal, de 1% ao mês). E o terceiro, diz respeito à necessidade de se aplicar a referida legislação desde as respectivas edições, ou seja, conforme consta do item 32 da instrução transcrita no item 17 do Relatório que precede este Voto. Para tanto, haveria necessidade de se alterar a sistemática até então empregada, a partir de 01.01.95, conforme ressaltado na mencionada instrução, contemplando-se a alteração trazida com a extinção da UFIR, aplicando-se, então:

- débitos cujos fatos geradores sejam anteriores a 31.12.94, expressos em quantidade de UFIR, serão reconvertidos para Real, com base no valor da UFIR fixado para 01.01.97, incidindo, a partir desta data, juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia ; SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% no mês de pagamento (arts. 29 e 30 da MP 1.973-67);

- débitos cujos fatos geradores sejam posteriores a 01.01.95, expressos em Real, os juros de mora serão calculados como a seguir indicado:

- entre 01.01.95 e 31.03.95 (Lei nº 8.981, de 20.01.95):

a) equivalentes à taxa média mensal de captação do Tesouro Nacional relativa à Dívida Mobiliária Federal Interna (art. 84, inciso I);

b) no mês do pagamento, correspondentes a 1% (art. 84, § 2º); e

c) não podem ser inferiores a 1% (art. 84, § 3º);

- a partir de 01.04.95 (Lei nº 9.065, de 20.06.95):

a) equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente (art. 13);

b) no mês do pagamento, correspondentes a 1% (art. 84, § 2º, da Lei nº 8.981/95); e

c) não podem ser inferiores a 1% (art. 84, § 3º, da Lei nº 8.981/95).

41. Da discriminação acima, vê-se que, a partir de 01.01.95, não haveria a incidência de índice específico de atualização monetária, mas, tão-somente, de juros de mora.

42. Ressalte-se, por fim, que, se decidir o Colegiado pela adoção da sistemática da legislação fiscal, haveria a necessidade de se alterar o Sistema Débito desde 01.01.95 para fazer incidir as taxas mencionadas no item 40 retro.

43. Do exposto, quero externar a solução, que não é única, mas que entendo representar a melhor interpretação da Lei nº 8.443/92: adoção do IPCA como índice de atualização monetária dos débitos e multas imputados pelo Tribunal, pelas razões expostas nos itens 20 a 39 retro.

44. Adicionalmente, refletindo-se sobre a eventualidade de ser descontinuada a apuração do IPCA, pode este Tribunal adotar o entendimento prevalecente na jurisprudência do STJ. Trata-se da discussão em matérias relativas à aplicação da taxa referencial - TR, como índice de correção monetária, a débitos tributários, tendo sido a manifestação daquele Tribunal no sentido da adoção, em seu lugar, do Índice Nacional de Preço ao Consumidor - INPC, regularmente calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Logo,

pode-se, desde já, deixar assente que, se extinto o IPCA, passará a ser adotado o INPC como o índice de atualização monetária, para os fins do que consta nos arts. 19 e 59 da Lei nº 8.443/92. Adotando-se tal via evita-se, inclusive, o questionamento em juízo dos cálculos feitos por este Tribunal.

45. Pode-se, ainda, como medida de precaução, deixar assente também que, no caso da extinção do INPC, o índice de correção monetária aplicável será o que vier a substituí-lo ou, na sua ausência, o Índice Geral de Preços ζ Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas ζ FGV.

46. Prosseguindo no exame da matéria, ainda que repetitivo, cabem algumas considerações no que se refere aos juros de mora incidentes sobre os débitos imputados pelo Tribunal (art. 19 da Lei nº 8.443/92).

47. Adotando-se o entendimento que defendo como a melhor interpretação da Lei nº 8.443/92 ζ adoção da variação do IPCA como índice de atualização monetária ζ , permanece a incidência dos juros de mora de 1% ao mês, conforme definido no art. 59 da Lei nº 8.383/91. Outro percentual não poderia ser adotado, como, por exemplo, aquele da taxa SELIC. Tal taxa, deve-se ressaltar, mais uma vez, está definida na legislação tributária como juros de mora, não podendo, todavia, ser aplicada como tal aos débitos imputados pelo Tribunal, em razão de sua composição. Logo, tendo sempre em vista que a cobrança de valores feita por esta Corte não pode ser dissociada dos mais altos princípios de justiça, a incidência da taxa SELIC só poderá ser observada na hipótese de este Colegiado decidir pela aplicação da legislação tributária, conforme indicado no item 40 acima.

48. Por fim, com relação ao parcelamento de débitos previsto na Lei Orgânica (art. 26 da Lei nº 8.443/92) e no Regimento Interno (art. 168), entendo não caberem as alterações sugeridas. O art. 168 do Regimento Interno define que sobre cada parcela, corrigida monetariamente, incidirão os correspondentes acréscimos legais. No caso de comprovada boa-fé, não há a incidência de juros de mora. Todavia, se observada a má-fé do responsável, além da atualização monetária, cabe a cobrança de juros de mora. Ou seja, a sistemática será a da amortização mensal de parte do débito, valendo, para tanto, as considerações feitas quando do exame da questão relativa às amortizações intermediárias (itens 4 a 6 retro). Ressalte-se, neste particular, que, também no caso de parcelamento, deverá ser contemplada a alteração decorrente da extinção da UFIR, conforme largamente discutido neste Voto.

49. Em suma, o único ponto objeto das presentes Representações

considerado pertinente por este Relator é o entendimento acerca da impossibilidade de se utilizar a TR como índice de correção monetária, cabendo salientar, mais uma vez, que é matéria já tratada no TC 524.014/92-2, conforme Decisão nº 888/2000 ¿ TCU ¿ Plenário.

50. Cabe mencionar, nestes autos, questão ainda não solucionada relativa à inscrição dos débitos imputados por este tribunal como Dívida Ativa da União. Já por ocasião da Decisão nº 764/97 ¿ TCU ¿ Plenário (TC 016.915/96-8), foi autorizada a Presidência do Tribunal a adotar as providências necessárias com vistas a aditar o Protocolo de Cooperação Técnica celebrado, em 26/10/1996, entre o TCU e a AGU, de forma a explicitar, no referido termo, que são obrigações da AGU, entre outras, atuar junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com vistas à inscrição dos débitos vencidos e não pagos decorrentes de acórdãos do TCU como dívida ativa da Fazenda Pública.

51. Novamente, em fevereiro do corrente ano, em processo de minha relatoria (TC 928.667/98-7), a matéria foi suscitada. Registrei em meu Voto entendimento no sentido de ser importante que todos os débitos, nos limites fixados por leis, sejam inscritos na Dívida Ativa da União, haja vista a relevância de tal instrumento de cobrança, e que essa providência deve ser adotada pela AGU em conjunto com a PGFN, consoante, aliás, deliberado por esta Corte, conforme a mencionada Decisão nº 764/97 ¿ TCU ¿ Plenário. Todavia, não constou do texto da deliberação então proferida (Decisão nº 94/2000 ¿ TCU ¿ Plenário) orientação sobre a matéria. Aproveito, pois, esta oportunidade, para fazê-lo.

52. Saliento, por fim, que, conforme apurado por minha assessoria, tramita neste Tribunal Representação formulada pela 11ª SECEX tratando de assunto aqui discutido, a saber: extinção da UFIR. O processo, autuado sob o nº TC 016.463/2000-3, foi protocolizado em 16.11.2000 e encaminhado à SEGECEX em 17.11.2000. Em 05.12.2000, foram aqueles autos remetidos à Secretaria da Presidência, sendo que não há no Sistema PROCESSUS registro de Relator sorteado. Assim, com vistas a se evitar esforços desnecessários, entendo apropriada a juntada de cópia da deliberação que vier a ser proferida àqueles autos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de dezembro de 2000.

ADHEMAR PALADINI GHISI

Ministro-Relator

Assunto:

VI - Representação

Relator:

ADHEMAR GHISI

Unidade técnica:

SECEX-SP

Quórum:

Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

Sessão:

T.C.U., Sala de Sessões, em 13 de dezembro de 2000

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer das presentes Representações para, no mérito, dar provimento parcial à Representação de que trata o TC 010.798/99-4, no tocante à utilização da taxa referencial ζ TR como juros de mora e não como índice de atualização monetária, matéria já decidida no âmbito do TC 524.014/92-2 (Decisão nº 888/2000 ζ TCU ζ Plenário);

8.2. determinar à SEGECEX, com a urgência que o caso requer, que proceda aos ajustes necessários no demonstrativo de débito adotado por este Tribunal, com vistas a inserir a incidência do IPCA como índice de atualização monetária dos débitos e multas imputados por este Tribunal, a partir de 27.10.2000, data da extinção da UFIR, bem como no período compreendido entre 02.02.91 e 01.01.92, mantendo-se em 1% os juros de mora incidentes nos casos de débitos, nos termos do art. 59 da Lei nº 8.383/91;

8.3. solicitar à Presidência desta Casa que, nas tratativas em curso junto à Advocacia Geral da União no sentido de agilizar a cobrança de débitos imputados pelo Tribunal, estude a possibilidade de incluir como tópico a constar do Protocolo de Cooperação Técnica com a AGU, a responsabilidade pela inscrição dos débitos vencidos e não pagos

decorrentes de acórdãos do TCU como dívida ativa da Fazenda Pública.

8.4. juntar cópia da presente deliberação ao TC 016.463/2000-3;

8.5. arquivar estes autos.