

## VOTO

Aprecio o recurso de revisão interposto pelo espólio de Renato Ribeiro da Costa, ex-prefeito municipal de Itambé/PE (9/2001-12/2004), contra o Acórdão 4.449/2012-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira), pelo qual o Tribunal de Contas da União (TCU) o condenou, em solidariedade com José Frederico César Carrazzoni (prefeito sucessor), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquele município por força do Programa Nacional de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) no exercício de 2004.

2. O recurso deve ser conhecido porque atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, na forma regimental.

3. Em sede de alegações de defesa (anterior à prolação do acórdão condenatório), o recorrente afirmou que não lhe seria possível demonstrar a aplicação dos recursos federais por não ter conseguido acesso a todos os documentos que haviam sido entregues pelo falecido à secretaria de finanças do município em 28/12/2004, a qual não teria atendido aos seus reiterados pleitos nesse sentido.

Tal argumentação foi rejeitada pelo relator, nestas palavras:

Por fim, não pode ser acolhida a alegação de impossibilidade de comprovar a aplicação dos recursos federais pelas supostas dificuldades na obtenção de documentos junto ao município de Itambé/PE. Tal alegação não está acompanhada de elementos documentais capazes de suportá-la, quer seja por meio de expediente que poderia ter sido dirigido à atual Administração, quer seja pela via judicial.

4. A mesma alegação foi reiterada em seu recurso de reconsideração, e novamente refutada, tendo o Tribunal ratificado as razões de decidir do acórdão condenatório.

5. Nesta oportunidade, ao tempo em que traz documentação relativa à prestação de contas (notas fiscais, recibos, ordens de pagamento, extratos bancários, notas de empenho, entre outros documentos) – até então inexistente no processo –, arguindo que comprovaria a aplicação regular dos recursos, concentra-se na tese de ilegitimidade passiva. Argumenta que a responsabilidade deve recair apenas sobre o prefeito sucessor, que, de posse dos documentos em questão, não prestou contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

6. A Secretaria de Recursos (Serur) analisou os mencionados documentos e concluiu que comprovam parcialmente a aplicação regular do dinheiro público, razão por que propõe o provimento parcial do recurso com a consequente redução do débito e da multa imposta aos responsáveis. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) endossa esse encaminhamento.

-II-

7. Conforme apontado pela unidade técnica, extrai-se da jurisprudência desta Corte que a fluência de prazo superior a dez anos entre a ocorrência dos fatos e o chamamento do responsável ao processo não implica presunção absoluta de ofensa às garantias do contraditório e da ampla defesa, uma vez que essa situação deve ser demonstrada por aquele à luz das circunstâncias do caso concreto (v.g. Acórdãos 444/2016 e 3.457/2017, da 2ª Câmara; e 729/2014 e 854/2016, do Plenário). Tal orientação decorre da disciplina contida no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012, segundo a qual é dispensável a instauração de tomada de contas especial na hipótese de haver “transcorrido prazo superior a dez anos entre a data de provável ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente”.

8. Neste caso, passaram-se aproximadamente sete anos, pouco inferior ao citado marco decenal. **Há peculiaridades, no entanto, que inviabilizam a aplicação irrestrita da aludida tese em casos como este em que o falecimento do responsável ocorre antes da citação e o espólio sub-**

roga-se em seus direitos e obrigações, sendo chamado a integrar o polo passivo da relação processual.

9. Em situações tais, **não deve ser o aspecto temporal condição única a se avaliar para acolhimento ou rejeição da pretensão recursal**. Deve-se verificar indicativos de dificuldade ou inviabilidade de obtenção da documentação comprobatória da aplicação regular dos recursos. Ademais, a mera obtenção dos documentos em si deve ser ponderada com a capacidade – a qual de antemão se pode afirmar limitada – de o espólio ou os herdeiros do responsável falecido organizarem tais elementos probatórios sob a forma de prestação de contas, compreendendo, em muitos casos, a própria política pública afeta à transferência voluntária, além de conhecimentos de administração, finanças, contabilidade, direito, entre outros.

10. Ao contrário do que acontece na maioria das situações – em que o prefeito é o gestor público e responsável imediato pelos deveres de prestar contas e de comprovar regularidade na aplicação dos recursos federais transferidos a municípios mediante convênio –, o espólio ou os herdeiros, diretamente, não podem contar com a máquina administrativa, por meio de seus servidores e demais profissionais, para auxiliá-los tecnicamente na elaboração da prestação de contas e comprovação de gasto público que sequer transitou próximo à sua esfera de responsabilidades.

11. Como se nota, as decisões do TCU não tomam o aspecto temporal, em situações de prazo igual ou superior ao marco decenal, como presunção absoluta de ofensa ao direito de defesa da parte, redirecionando a discussão para as circunstâncias do caso concreto. Do mesmo modo, por imperativo lógico, também não poderia ser o mesmo aspecto temporal, em situações de prazo inferior ao marco decenal, a única condição aferível para fins de avaliação de possível ofensa àquele valioso direito.

12. Por esse raciocínio, como não poderia ser diferente, **há precedentes em que o TCU reconheceu dificuldade ou inviabilidade de exercício do direito de defesa do espólio ou dos sucessores em prazo inferior a dez anos**. Como exemplo, ante a similitude com a situação deste processo, cito o Acórdão 8.791/2016-TCU-2ª Câmara – em cujas razões de decidir são citados outros julgados –, do qual destaco a fundamentação constante do parecer do MPTCU, na pessoa da ilustre Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 59 do TC 029.760/2014-3):

Ao apresentarem alegações de defesa por meio de documento único nos autos, **os herdeiros e os sucessores do [...] informaram, entre outras razões, que haviam requerido às autoridades do ente federado toda a documentação comprobatória das despesas**, mas não obtiveram resposta até o término do prazo para defesa nesta Tomada de Contas Especial (item 6 da peça 51).

2. **Posteriormente**, já concluído o exame de mérito da matéria consoante a instrução e o parecer da Unidade Técnica e presentes os autos neste Ministério Público, **os referidos responsáveis trouxeram peça adicional com os documentos apresentados pela Prefeitura de [...] em resposta ao requerimento anteriormente formulado** (peça 58).

(...)

5. **Todavia, a imprestabilidade dos únicos documentos de prova que os herdeiros e os sucessores do [...] obtiveram por meio do requerimento ao Município de [...] corrobora, na atualidade, as conclusões (...) acerca do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa dessas pessoas ante o decurso de longo período de tempo desde os eventos da área de saúde (ano de 2006) até a correspondente citação nos autos (em 2015).**

6. **Nessa perspectiva e atendo-se aos julgados precedentes do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos nºs 3.011/2015 e 3.527/2015 da 2ª Câmara – no tocante às peculiaridades de apurações que envolvem o falecimento, na fase anterior à citação pelo Tribunal, de autoridade responsável por irregularidades com dano ao erário público, as quais repercutem em acentuada dificuldade de defesa por pessoas alheias aos atos de gestão praticados há longa data –, a medida processual adequada consiste em arquivar o processo sem julgamento de mérito, em virtude da ausência do pressuposto de desenvolvido válido e regular da matéria,**

**caracterizado pelo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa dos herdeiros e dos sucessores do gestor falecido**

(...) (grifos nossos).

13. Em meu voto, acompanhando a posição do *parquet*, registrei:

13. De fato, restou demonstrado o insucesso dos herdeiros do responsável falecido na obtenção de elementos probatórios mínimos visando à comprovação da regular destinação dos valores questionados, o que prejudicou o exercício do contraditório e da ampla defesa.

14. Consoante coloquei no **voto condutor do Acórdão nº 3.527/2015-TCU-2ª Câmara, em situações como essa, é razoável reconhecer, diante de longo lapso desde a época dos fatos, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora processual, a dificuldade acentuada de defesa por parte dos herdeiros do gestor falecido, pois são pessoas, em princípio, completamente alheias aos atos de gestão tomados há tanto tempo por aquele** (grifos nossos).

14. No presente caso, a unidade técnica reconheceu a necessidade de reflexão sobre a questão que se afigura, muito embora tenha, ao final, rechaçado a argumentação do recorrente por entender que o marco temporal decenal não teria sido alcançado para efeito de reconhecimento de possível ofensa ao direito de defesa, cuja comprovação, no seu entender, também não teria ficado clara no processo:

6.10. **Quanto à dificuldade do espólio em lidar com a matéria aqui versada e de obter a documentação necessária**, apesar de compreensível o argumento, cabe esclarecer que, em regra, o TCU não pode deixar de buscar a reparação do dano ao erário, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim, é forçoso que busque o ressarcimento com respaldo na previsão constitucional contida no art. 5º, inciso XLV (‘nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido’).

6.11. Nada obstante o comentário acima, as alegações do recorrente acima merecem reflexão. Ou seja, será razoável exigir do espólio em 28/12/2011 (peça 1º), cujos integrantes são alheios à gestão do *de cujus*, a apresentação de documentos e justificativas relacionadas às irregularidades ocorridas em 2004 que resultaram no débito? O tempo decorrido entre o fato gerador e a citação do espólio, se longo, não agravaria a ofensa ao contraditório e à ampla defesa?

6.12. No caso do espólio alheio à gestão do sucedido, a distância entre as irregularidades e a citação é critério importante a ser considerado como demonstrativo do aludido prejuízo, por razões óbvias, como o desconhecimento ou falta de familiaridade com a matéria (administração pública), a dificuldade de acesso aos documentos comprobatórios das despesas etc.

6.13. Consequentemente, tem-se a impressão de que seria necessário que os parâmetros de tempo da situação acima fossem diferenciados dos demais casos, por exemplo, como o do que envolva gestor vivo, isto é, quando as justificativas e o ressarcimento são buscados junto ao próprio responsável. Pode-se dizer que nesta última hipótese, os precedentes do TCU apontam geralmente o prazo de 10 (dez) anos como limite para possível configuração da ofensa ao contraditório e ampla defesa.

6.14. Nesse contexto específico, a discussão poderia envolver até mesmo o princípio da garantia da razoável duração do processo, disposto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Não é demais lembrar que o próprio recorrente suscitou que o prazo de 5 (cinco) anos mostra-se mais garantidor do devido processo legal, tendo em vista que esse interregno é largamente utilizado no direito administrativo como prazo ora decadencial, ora prescricional, a exemplo do art. 54, § 1º, da Lei 9.784/1999 (negrito do original, itálicos nossos).

15. Mais uma vez, concordando integralmente com essa fundamentação e discordando de seu desfecho, creio que as circunstâncias em tela possibilitam excepcionar a tese exposta pela Serur – da qual, a propósito, sou defensor, conforme evidencia simples pesquisa à jurisprudência deste Tribunal.

16. Pelo que depreendo dos autos, o espólio do responsável falecido empreendeu esforços significativos na obtenção de parte da documentação que somente agora junta ao processo, de forma incompleta e insuficiente para se comprovar a aplicação regular da totalidade dos recursos geridos pelo de cujus. O próprio fato de ter conseguido parte dos documentos somente agora, após o trânsito em julgado do acórdão recorrido, denota coerência em seu discurso, nas etapas anteriores do processo, sobre a falta de acesso prévio àqueles possíveis elementos.

17. Essa constatação, somada ao transcurso considerável de sete anos entre os fatos e a citação do espólio, conduz-me ao provimento do recurso para excluí-lo da relação processual – em consonância com precedentes deste Tribunal –, ante a ausência de pressuposto de desenvolvimento válido do feito, tornando, por consequência, sem efeito a sua condenação em débito.

18. Por certo, não seria possível aplicar esse entendimento – que, reitero, dá-se em caráter excepcional – em caso de comprovada má-fé ou fraude por parte do falecido na gestão dos recursos públicos (art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992), ante a forte presunção de acréscimo patrimonial indevido à universalidade do espólio ou ao patrimônio dos herdeiros, após conclusão do inventário por meio da partilha. Todavia, não se trata desta situação. A condenação se deu por omissão e falta de comprovação da aplicação regular dos recursos, não se podendo concluir por apropriação indevida da verba pública pelo falecido.

19. Com relação ao prefeito sucessor, é perceptível a tendência desta Corte de mitigar a orientação contida no Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência, reputando razoável que as suas contas sejam julgadas irregulares, com aplicação de multa, quando aquele deixa de apresentar prestação de contas dos recursos geridos de forma integral por seu antecessor. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes – extraídos da ferramenta de “jurisprudência selecionada” –, além dos destacados no parecer do *parquet* (Acórdãos 10.758/2016 e 6.783/2014 da 2ª Câmara):

Excluem-se da responsabilidade do prefeito sucessor os débitos relacionados a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo da aplicação de multa ao sucessor quando este for omisso em prestar, no prazo devido, as contas referentes aos atos de seu antecessor (Acórdão 6.402/2015-TCU-2ª Câmara, Rel. Ministra Ana Arraes); e

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omisso que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não geriu os recursos do convênio. Nesse caso, cumpre julgar irregulares as contas do prefeito sucessor e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92 (Acórdão 665/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler).

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omisso que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. Nesse caso, as contas do prefeito sucessor são julgadas irregulares, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 2.850/2018-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes).

20. Acompanho esta novel corrente, que me parece mais acertada sob a ótica da responsabilidade civil subjetiva que recai sobre os administradores de recursos públicos, nos processos de controle externo. Logo, não deve o prefeito sucessor responder pelo dano apurado nos autos, muito menos isoladamente, conforme a nova configuração de mérito advinda da exclusão do espólio do antecessor desta relação processual.

21. Por fim, a fundamentação legal de sua multa deve ser ajustada visto que ora fundada na disposição do art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992. No tocante à sua gradação, mantenho a quantia de R\$ 5 mil que lhe foi infligida pelo *decisum* ora recorrido.

Ante o exposto, pedindo vênias ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica – embora acolhendo quase integralmente a sua fundamentação –, e avalizado pelo MPTCU, VOTO no sentido de



que este Tribunal conceda provimento ao recurso, nos termos da minuta de acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de novembro de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator