

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 024.627/2014-3 [Apenso: TC 015.065/2017-0]

Natureza: I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Acauã - PI

Recorrentes: Ana Maria Rodrigues (785.090.843-00).

Representação legal: Márvio Marconi de Siqueira Nunes (4703/OAB-PI), representando Ana Maria Rodrigues.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE). DOCUMENTAÇÃO INCOMPLETA QUE IMPEDIU A APROVAÇÃO DAS CONTAS. GESTOR FALECIDO. CITAÇÃO DOS SUCESSORES. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. CARACTERIZAÇÃO DO PREJUÍZO À DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. LONGO TEMPO DECORRIDO ENTRE O REPASSE DE RECURSOS E A CITAÇÃO DOS HERDEIROS DO GESTOR FALECIDO. AUSÊNCIA DE PROVA DE PARTILHA DOS BENS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO. PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido), na condição de ex-prefeito municipal de Acauã/PI.

2. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de revisão interposto pela sucessora legal do ex-prefeito, Sra. Ana Maria Rodrigues contra o Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos-Serur (peça 196), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelo diretor da subunidade (peças 197) e pelo *Parquet* especializado, em cota simples, na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 198).

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão (peça 148) interposto por Ana Maria Rodrigues, sucessora do ex-prefeito de Acauã-PI, Antônio Rodrigues Filho, contra o Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho (peça 71), transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido), na condição de prefeito municipal de Acauã/PI nas gestões 1997/2000 e 2001/2004, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município, no exercício de 2004, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-PNATE; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revêis, como sucessores, a Sra. Maria Francelina Rodrigues (CPF 267.045.443-72), o Sr. José Antônio Rodrigues (CPF 205.155.373-49), o Sr. Antônio Rodrigues Filho (CPF 566.461.353-04), a Sra. Maria de Lourdes Rodrigues (CPF 340.208.704-97), o Sr. Manuel Antônio

Rodrigues (CPF 229.433.903-72), o Sr. Venâncio Antônio Rodrigues (CPF 729.197.95368), o Sr. Francisco Antônio Rodrigues (CPF 296.281.133-72), a Sra. Luzia Maria Rodrigues de Sousa (CPF 725.241.973-87), a Sra. Iselina Maria Rodrigues (CPF 806.197.543-20), a Sra. Ana Maria Rodrigues (CPF 785.090.843-00) e as menores, Andreza de Jesus Rodrigues e Andréia de Jesus Rodrigues, representadas por sua genitora a Sra. Maria Aparecida de Jesus (CPF 882.185.543-00), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Rodrigues Filho (CPF 022.815.893-15), ex-prefeito do município de Acauã/PI (falecido), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, e 19 da Lei nº 8.443, de 1992, para condenar seus herdeiros legais, até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal), ao pagamento das quantias abaixo indicadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas indicadas até a data do recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Valor Original (R\$) Data da Ocorrência

5.488,89	28/4/2004
5.488,89	5/6/2004
5.488,89	25/6/2004
5.488,89	28/7/2004
5.488,89	13/9/2004
5.488,89	11/10/2004
5.488,89	10/11/2004
5.488,89	24/12/2004
4.751,49	28/12/2004

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais; e

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido), na condição de prefeito municipal de Acauã/PI nas gestões 1997/2000 e 2001/2004, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município, no exercício de 2004, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-PNATE.

3. A Secex/PI promoveu a citação dos herdeiros do Sr. Antônio Rodrigues Filho (peças 3438, 62 e 64-66), que deixaram transcorrer in albis o prazo para apresentar alegações de defesa e/ou efetuar o recolhimento do débito, de sorte que passaram à condição de revéis perante esta Corte de Contas, o que autorizou o prosseguimento normal do processo.

4. A unidade técnica (peças 67-69), com o aval do MPTCU (peça 70), propôs o julgamento pela irregularidade das contas do gestor falecido, com a condenação de seu espólio ou herdeiros legais ao pagamento do débito apurado nos autos, correspondente a R\$ 48.662,61 em valores históricos, sem a aplicação da multa, ante o seu caráter personalíssimo.

5. Segundo o Relator original (peça 72): “a omissão no dever de prestar contas configura ofensa não só às regras administrativas básicas, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao fim e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o correto emprego dos recursos públicos postos sob a sua responsabilidade, dando ensejo, inclusive, ao

surgimento de presunção legal no sentido do dano ao erário pela incorreta aplicação dos referidos valores”.

6. *O Ministro André de Carvalho ressaltou também em seu voto que: “foi promovida a citação dos herdeiros nestes autos, como sucessores do responsável falecido, já que não foi possível promover a citação do espólio, tendo em vista que o inventário judicial foi arquivado sem solução de mérito, em 2011, e que, a partir daí, deu-se a condução de inventário administrativo sem a exata definição do administrador do espólio”.*

7. *Com estes fundamentos, a Segunda Câmara prolatou o Acórdão 652/2016 (peças 71-73).*

8. *O recurso de reconsideração (peças 141 e 142) interposto pelos herdeiros do ex-prefeito contra o acórdão condenatório (peça 71) não foi conhecido por estar intempestivo e desacompanhado de fatos novos (peças 151-153), a teor do Acórdão 7332/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (peças 155-157).*

9. *Com vistas ao saneamento do processo, em 12/7/2019, o Ministro Raimundo Carreiro (peças 147, 149-150) solicitou ao representante legal dos herdeiros do ex-prefeito o documento probatório da renúncia à herança noticiada no recurso de reconsideração, conforme determina o art. 1.806 do Código Civil. Não houve resposta a esta solicitação.*

10. *Em 27/8/2019, Ana Maria Rodrigues (herdeira do ex-prefeito) apresentou o presente recurso de revisão.*

11. *Passa-se ao exame do apelo.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. *O Ministro Raimundo Carreiro admitiu o recurso sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peças 185, 186 e 188).*

EXAME DE MÉRITO

13. *Constitui objeto desta análise definir se:*

13.1. *Há a caracterização da prescrição da pretensão punitiva/ressarcitória, segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e do regime da Lei 9.873/1999.*

13.2. *Houve prejuízo à defesa e ao contraditório por longo tempo decorrido entre o repasse de recursos e a citação dos herdeiros do gestor falecido.*

13.3. *Houve ilegalidades cometidas pelo FNDE e pelo Tribunal na condução deste processo.*

Dos argumentos de prescrição

14. *A recorrente alega a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, regulada pelo art. 1º da Lei 9.873/1999. Para isso, sustenta que (peça 148, p. 5, 16-20):*

14.1. *Há três hipóteses para o termo inicial da prescrição: (a) data do falecimento do responsável, 8/1/2005 (peça 1, pág. 56); (b) data limite para a prestação das contas, 15/4/2005 (Relatório do FNDE à peça 1, p. 258); e (c) data do conhecimento da irregularidade pelo FNDE, 30/6/2005 (peça 1, p. 28).*

14.2. *Na pior hipótese, com o início do prazo prescricional em 30/6/2005, os fatos imputados estariam prescritos em 1º/7/2010, em virtude do transcurso temporal superior a 5 (cinco) anos entre o fato gerador e a instauração da tomada de contas pelo TCU.*

14.3. *Não houve comunicação à recorrente ou ao espólio do ex-prefeito sobre a tomada de costas especial, instaurada em 26/1/2012 (peça 1, p. 3) e remetida ao TCU em 12/9/2014, cuja ciência do procedimento a recorrente teve ciência somente no dia 20/10/2014 (peça 34).*

14.4. O Supremo Tribunal Federal, por meio da decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio de 14/2/2019 nos autos do Mandado de Segurança 35.971/DF, reconheceu a prescrição quinquenal no âmbito do Tribunal de Contas da União para apurar infração, contada entre a data da prática do ato e a notificação do responsável pelo dano ao erário.

Da prescrição

15. No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 195, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

16. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

16.1. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

16.2. Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se a não ocorrência da prescrição, conforme os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Entre o dia seguinte ao término do prazo final para a entrega da prestação de contas (1º/3/2005, art. 10 da Resolução CD/FNDE nº 18/2004), e a ordem de citação dos sucessores do responsável falecido (8/10/2014, peça 8) transcorreram pouco mais de 9 (nove) anos.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

17. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

17.1. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

17.2. Na hipótese em exame, tem-se o termo inicial para a contagem da prescrição a data do primeiro ato de apuração do fato, contida no despacho de 13/2/2005 (peça 1, p. 222).

b) Prazo:

17.3. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra o responsável acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade. Dessa forma, será considerado o prazo geral de cinco anos.

17.4. Não obstante, as causas interruptivas indicadas abaixo evidenciam que a prescrição não teria ocorrido mesmo que se aplicasse o prazo geral de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

17.5. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Os exemplos típicos, no caso em exame, são o ato de abertura da tomada de contas especial de 20/2/2006 (peça 1, p. 230), os despachos de 5/12/2007 e 18/1/2008 (peça 1, p. 58 e 62), a Informação nº 255/2008, de 20/3/2008 (peça 1, p. 96-102), o despacho de 30/1/2009 (peça 1, p. 140), a Informação 04/2012, de 10/1/2012 (peça 1, p. 176-178), o Relatório de TCE 10/2012, de 26/1/2012 (peça 1, p. 258-266), o relatório de auditoria do controle interno de 11/8/2014 (peça 1, p. 282-286) e os exames técnicos de 7/9/2014 e 24/6/2015 (peças 6 e 67). Com esse fundamento, a prescrição foi interrompida em 20/2/2006, 5/12/2007, 18/1/2008, 20/3/2008, 30/1/2009, 10/1/2012, 26/1/2012, 11/8/2014, 7/9/2014 e 24/6/2015.

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

17.6. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. No presente caso, a citação da recorrente se deu em 20/10/2014 (peças 22 e 34).

17.7. Cabe destacar, por oportuno, que, caso houvesse devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

17.8. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 2/2/2016, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 71). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

17.9. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

17.10. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

17.11. *Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.*

17.12. *A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.*

17.13. *Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.*

17.14. *Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).*

17.15. *No caso, observa-se que o processo não ficou inativo por período superior a três anos.*

Conclusão sobre a prescrição

18. *A atuação do TCU não se encontra inviabilizada, de acordo com os critérios de prescrição da Lei 9.873/1999 e do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.*

19. *Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário).*

19.1. *O art. 926 do CPC positivou a orientação de que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, com o fim de inibir que decisões contemporâneas adotem soluções distintas para uma mesma questão, comprometendo os valores de isonomia e previsibilidade, essenciais à segurança jurídica.*

19.2. *Isso não impede a reorientação da jurisprudência, sempre que evidenciada a necessidade de ajustar o entendimento à correta exegese das normas legais. E é perfeitamente possível, e até mesmo comum, que a reorientação se dê em grau recursal, pois o recurso devolve à “apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões (...) relativas ao capítulo impugnado” (art. 1.013, § 1º, do CPC), para que se profira novo julgamento, procedendo-se à correta aplicação do direito.*

19.3. *Todavia, em se tratando de recurso, deve-se observar a proibição de reformatio in pejus, não se aplicando o novo entendimento se dele resultarem efeitos práticos mais gravosos ao recorrente. Do alegado prejuízo à ampla defesa e ao contraditório*

Argumentos

20. *A recorrente afirma que tomou ciência da tomada de contas especial somente no dia 20/10/2014, o que dificultou a busca por documentos referentes aos repasses do PNATE transferidos durante o exercício de 2004. Ressalta que o referido lapso temporal dificultou a*

obtenção de documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos pelo gestor falecido (peça 148, p. 30).

Análise

21. *A recorrente sustenta a dificuldade na obtenção dos documentos referentes à prestação de contas do PNATE/2004, em razão do longo tempo decorrido entre o repasse dos recursos (28/4/2004 a 28/12/2004) e a ciência deste processo de contas especial (20/10/2014).*

22. *Observe que na fase interna desta tomada de contas especial o FNDE não notificou a recorrente e nenhum dos sucessores do gestor falecido. A primeira comunicação da recorrente e dos demais sucessores ocorreu nos dias 20/10/2014 e 24/3/2015 (peças 21-22, 25, 28, 31, 34-38, 56-62 e 64), após o transcurso de mais de dez anos para a maioria dos repasses realizados em 2004 (28/4, 5/6, 25/6, 28/7, 13/9, 11/10, 10/11, 24/12 e 28/12). Registra-se que a citação de José Antônio Rodrigues, Antônio Rodrigues Filho, Maria de Lourdes Rodrigues, Francisco Antônio Rodrigues, Luzia Maria Rodrigues de Sousa, Andreza de Jesus Rodrigues e Andréia de Jesus Rodrigues se deu por meio de edital (peças 56-62 e 64) e que todos os sucessores foram declarados revéis no Acórdão 652/2016TCU-2ª Câmara (peça 71).*

23. *Há firme entendimento do Tribunal de que “o interregno de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação dos sucessores e herdeiros do responsável inviabiliza o pleno exercício do direito à ampla defesa, tendo em vista a dificuldade de se reconstituir os fatos e de se obter os documentos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos”. Nesse sentido são os Acórdãos 4988/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo, 1492/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, 175/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, e 176/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz.*

24. *Há outras decisões do Tribunal anunciando que “o longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c arts. 6º, inciso II, e 19 da IN-TCU 71/2012” (v.g. Acórdãos 3879/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman, 2146/2015-TCU-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro, 3141/2014-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman, 1254/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman, 2269/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, e 8791/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes)*

25. *Nesse sentido, propõe-se acolher o alegado prejuízo à defesa e ao contraditório da recorrente, circunstância objetiva aproveitada a todos os herdeiros, nos termos do art. 281 do RITCU, em razão do longo decurso do tempo desde a transferência dos recursos do PNATE até seu chamamento para responder pelo suposto débito objeto desta tomada de contas especial, de modo a excluir a responsabilidade dos herdeiros pelo débito que lhes foi atribuído no subitem 9.2 do Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara, bem como arquivar as contas, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, quanto à responsabilidade do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido).*

Da análise das ilegalidades apontadas por Ana Maria Rodrigues Argumentos recursais

26. *A recorrente alega que (peça 148, p. 5-6):*

26.1. *O MPTCU e o FNDE devem ser intimados para que ofereçam contrarrazões ao recurso (peça 148, p. 2).*

26.2. *O acórdão recorrido fundamentou-se em documentos insuficientes para comprovar a irregularidade das contas do ex-prefeito de Acauã-PI, cabendo a revisão recursal e a concessão*

liminar com efeito suspensivo, apoiados nos artigos 276 e 288, inciso II, do RITCU, arts. 32, inciso III, 35, inciso II, da Lei 8.443/1992 e arts. 15, 300 e 969 do CPC (peça 148, p. 5-11).

26.3. O FNDE praticou as seguintes irregularidades (peça 148, p. 21-26):

1. *Não adotou, muito menos esgotou as medidas administrativas internas na tentativa de obter o ressarcimento do erário ou elisão da irregularidade antes de instaurar a tomada de contas especial, como também, não foram adotadas as referidas providências no curso da instauração, conforme determina a Instrução Normativa - TCU nº 56/2007 e nº 71/2012;*
2. *Não realizou a comunicação/citação da recorrente ou do espólio do Sr. Antônio sobre o referido procedimento. A Recorrente só tomou ciência da TCE no dia 20/10/2014 (doc. na peça 34);*
3. *Não foi assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa ao contrário do afirmado pelo FNDE no Relatório de Auditoria no qual consta que foram respeitados os referidos princípios ao enviar as notificações de fls. 107-109 e 124-126 (doc. na peça 1, pág. 283). A notificação de fls. 107-109 (doc. na peça 1, pág. 216 e 218) refere-se ao Ofício datado de 01/06/2005 com data de recebimento no dia 15/06/2005 enviado ao Sr. Antônio Rodrigues Filho ex-prefeito do Município de Acauã-PI que faleceu em 08/01/2005, já a Notificação de fls. 124-126 (doc. na peça 1, pág. 250 e 254) refere-se ao Ofício datado de 27/04/2006 com data de recebimento no dia 10/05/2006 enviado a Sra. Maria do Socorro Nascimento servidora do Cartório do 1º Ofício da Comarca de Paulistana;*
4. *Violação ao inciso II do Art. 10 da Instrução Normativa - TCU nº 71/2012, pois, embora conste no Relatório de Auditoria (doe. na peça 1, pág. 282 à 284) datado de 11/08/2014 que foram cumprido as alienas "a" e "b" do referido dispositivo legal, tais afirmações foram feitas de forma genérica, e, não condizem com a realidade, conforme se constata por uma simples análise da TCE;*
5. *O FNDE ao realizar a instauração da TCE, realizou-a de forma vaga/genérica, pois, mesmo sabendo que o Sr. Antônio faleceu 97 dias antes do término do prazo para entrega da prestação de contas, em nenhum momento da instrução realizou a citação do espólio ou herdeiros, muito menos tentou a citação dos responsáveis ligados de forma direta ou indireta ao programa (Equipe Coordenadora do programa, o contador do município à época, diretores dos colégios e alunos matriculados e beneficiados pelo programa) no sentido de solicitar informações sobre a execução e a exibição dos documentos referentes à prestação de contas;*
6. *O FNDE não realizou inspeção no local, conforme se extrai do doe. na peça 1, pág. 260, item 3, como também, não averiguou a existência de documentos junto à prefeitura;*
7. *O FNDE não respeitou o prazo de 180 (cento e oitenta) na adoção das providências para apuração dos fatos, entre outras medidas legais, conforme determina a Instrução Normativa - TCU nº 56/2007 e nº 71/2012;*
8. *Não juntou aos autos um só documento que demonstre irregularidade na aplicação dos recursos;*

Embora caiba ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, destacasse que o presente caso é sui generis, pois, o gestor veio a óbito 97 (noventa e sete) dias antes do término do prazo para prestação de contas, o que denotaria ao FNDE adotar as medidas necessárias em averiguar no local se houve a correta aplicação do recurso, como também, determinar a intimação das pessoas/responsáveis ligados de forma direta ou indireta ao programa (Equipe Coordenadora do programa, o contador do município à época, diretores dos colégios e alunos matriculados e beneficiados pelo programa) para obter informações/documentos.

A Administração Pública em qualquer de suas esferas, deve sempre atentar-se aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade, eficiência e moralidade administrativa, conforme estabelece o caput do Art. 37 da Constituição Federal. Assim, a Administração Pública só pode agir conforme estabelecido em lei tendo como objetivo resguardar os referidos princípios.

O inciso LV do Art. 5º da Constituição Federal é claro ao garantir que aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

E inegável Exa. a restrição aos direitos da recorrente por parte do FNDE que não observou no procedimento administrativo o devido processo legal, diante das formalidades legais exigidas, restando ilegal, nulo o procedimento realizado (Tomada de Contas Especial). O ato administrativo não pode ser defeituoso ou carente de fundamentação porque ele é o retrato de que aquele ato está implementando o fim público determinado em lei.

Vê-se que a Tomada de Constas Especial é absolutamente ilegal, foi praticado ao arrepio da Constituição Federal e da Instrução Normativa - TCU nº 56/2007 e 71/2012, ficando claro a ilegalidade e a continuidade do ato abusivo diante da condenação.

26.4. O FNDE não adotou providências para verificar a regularidade na aplicação dos recursos do PNATE/2004, assim como nunca solicitou informações e documentos do programa ao Município de Acauã-PI ou à equipe coordenadora (peça 148, p. 21, 27-29).

26.5. A falta da prestação de contas não significa aplicação incorreta do recurso. Não há provas de irregularidade ou de desvio de dinheiro, devendo-se concluir que os princípios da administração pública foram observados pelo prefeito falecido (peça 148, p. 29).

26.6. Não houve omissão ou má-fé por parte do Sr. Antônio Rodrigues Filho, que faleceu em 8/1/2005, noventa e sete dias antes do término do prazo para a entrega da prestação de contas, 15/4/2005 (peça 148, p. 5, 21, 26).

26.7. O TCU possui entendimento no sentido de que a omissão no dever de prestar contas só fica caracterizada a partir da citação do responsável e que a apresentação das contas até a citação configura mera intempestividade (peça 148, p. 26-27).

26.8. Não ficou caracterizado nos autos a participação do prefeito falecido na prática de qualquer ato ilícito, doloso, atentatório aos princípios da administração pública e danoso ao erário. Não há documentos que demonstrem a má aplicação dos recursos. Assim, diante do óbito prefeito, caberia ao FNDE examinar os documentos do PNATE/2004 (peça 148, p. 27, 29).

26.9. A decisão recorrida condenou a recorrente de forma genérica sob fundamento da aplicação irregular dos recursos pela mera ausência da prestação de contas dos recursos do PNATE (peça 148, p. 29).

26.10. É injusta a condenação da recorrente, porque a falta de prestação de contas decorrente do óbito do gestor municipal é diferente da perda patrimonial por desvio de recursos, o que não ocorreu no presente caso (peça 148, p. 30).

26.11. A abertura e a extinção do processo de inventário do prefeito falecido, sem resolução do mérito (peça 4), ou seja, sem a realização da partilha de bens do Sr. Antônio Rodrigues Filho, aliados à renúncia da recorrente à herança, registrada em escritura pública, como determina o art. 1806 do Código Civil, afastam o débito a ela atribuído, porque os herdeiros respondem pelas dívidas nos limites do valor da herança herdada, não podendo ser demandados em seu próprio patrimônio, a teor do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal e dos arts. 1792 e 1997 do Código Civil (peça 148, p. 8, 30-31, 43-44).

26.12. A dívida é de responsabilidade exclusiva do espólio do Sr. Antônio Rodrigues Filho, já que não houve partilha (peça 148, p. 8).

26.13. É indevida a inclusão dos herdeiros do gestor falecido no Cadastro Informativo de Créditos e a inscrição da recorrente na dívida ativa, como se tivesse sido beneficiada da partilha dos bens deixado pelo ex-prefeito. Tais medidas causam grave lesão à recorrente, tendo em vista que seu nome continuará inscrito como inadimplente e poderá ter suas contas bloqueadas e seus bens penhorados (peças 125, 126 e 148, p. 7-9, 11, 32 e 39-41).

Análise

27. O pedido de intimação do FNDE para que ofereça contrarrazões ao recurso de revisão não pode ser acolhido por falta de amparo na Lei 8.443/1992 e no RITCU, enquanto que a audiência do MPTCU é obrigatória, a teor do disposto no art. 288 do RITCU.

28. *O pedido de liminar do efeito suspensivo ao recurso de revisão já foi objeto de exame desta Secretaria de Recursos (peça 185), ratificado pelo Ministro-relator Raimundo Carreiro (peça 188), no sentido de rejeitá-lo porque não foi satisfeito o requisito do fumus boni juris.*
29. *Ratifica-se a alegação da recorrente de que a citação é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão. No caso, a prestação de contas sequer foi apresentada, remanescendo a omissão do responsável no dever de prestar contas.*
30. *Não há registros nos autos de que na fase interna desta tomada de contas especial (TCE) o FNDE tenha efetuado a comunicação à recorrente (Ana Maria Rodrigues), aos demais sucessores e ao representante do espólio, seja na figura do administrador provisório, seja na figura do inventariante, assim como não há registros de solicitação de informações aos sucessores, equipe coordenadora do programa, contador do município, diretores dos colégios e alunos beneficiados pelo programa, o que não invalida o processo por este motivo.*
31. *A fase interna da TCE constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório. Esse é o entendimento assentando em diversas decisões do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 9091/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 1078/2020-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro, e 1522/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.*
32. *Quanto ao disposto no art. 10, inciso II, alíneas “a” e “b” da IN/TCU nº 71/2012, tem-se que o relatório de auditoria do controle interno (peça 1, p. 282-285) apontou a adequação das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente para a caracterização do dano e o cumprimento das normas pertinentes à instauração e ao desenvolvimento da tomada de contas especial, ressaltando apenas que houve demora na instauração do feito.*
33. *O prazo de cento e oitenta para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, definido no art. 1º, §1º da IN/TCU 56/2007 e no art. 4º, §1º, da IN/TCU nº 71/2012, destina-se somente à autoridade administrativa competente para abertura do processo de contas especial, a fim de lhe afastar a possibilidade de responsabilização solidária pelo débito, caso deixe de proceder à instauração da TCE (v.g. Acórdãos 9789/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, e 690/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).*
34. *Desse modo, a extrapolação desse prazo por parte do FNDE não trouxe prejuízo à recorrente e não gerou nulidade processual ou preclusão em benefício da responsável.*
35. *A falta de inspeção in loco e a falta de comprovação de irregularidade na aplicação dos recursos do PNATE/2004, por parte do FNDE, não desincumbiram o ex-gestor municipal do dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais a ele confiados. Segundo a unidade técnica, o ex-prefeito não elaborou os registros gerenciais mensais, integrantes da prestação de contas (item 14 da peça 6, p. 2-3).*
36. *Note, portanto, que não cabia ao FNDE averiguar a correta aplicação do recurso ou determinar a intimação das pessoas ligadas ao programa (equipe coordenadora, contador municipal, diretores dos colégios e alunos beneficiados) para obter informações e documentos.*
37. *O falecimento do prefeito municipal ocorrido em 8/1/2005 (peça 1, p. 56), anterior à data limite para a realização da prestação de contas (1º/3/2005), por si só, não é capaz de afastar a responsabilidade daquele que geriu os recursos do PNATE durante o exercício de 2004.*
38. *O julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Rodrigues Filho fundamentou-se na omissão no dever de prestar contas, resultado do seu falecimento. Conforme*

destacado pela unidade técnica, o ex-prefeito não elaborou e nem disponibilizou ao sucessor os registros contábeis gerenciais mensais, integrantes da prestação de contas que deveriam ser encaminhados ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CACCS-Fundeb) para posterior envio ao FNDE (item 14 da peça 6, p. 2-3).

39. *Assim, diante da impossibilidade de formalizar a prestação de contas e das medidas legais adotadas, visando o resguardo do patrimônio público (peça 1, p. 32-52), a responsabilidade do prefeito sucessor pela prestação das contas foi afastada, consoante o estabelecido na Súmula TCU 230.*

40. *Em consequência disso, a responsabilidade pelo débito foi transferida para os sucessores do prefeito falecido, a teor do item 9.2 do Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara (peça 71).*

41. *A ausência de comprovação da aplicação dos recursos, por omissão no dever de prestar contas de responsável já falecido, não obstou o julgamento pela irregularidade das contas e a responsabilização solidária dos sucessores pelo débito deixado pelo de cujus, até o limite do valor do patrimônio transferido.*

42. *De forma diversa do que afirma a recorrente, a falta da prestação de contas dos recursos do PNATE/2004 implica a presunção legal de dano integral ao erário, ainda que não haja prova de desvio de recursos públicos, de ato ilícito ou da aplicação incorreta dos recursos. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor, no caso, aos sucessores do falecido, demonstrar a regular aplicação dos repasses do PNATE/2004 ou a devolução desses recursos, a teor do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (v.g. Acórdãos 196/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, 1189/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Valmir Campelo, 5787/2017-TCU2ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo, 3254/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro, e 1895/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes).*

43. *A responsabilidade do prefeito falecido, de natureza subjetiva, foi caracterizada pela culpa presumida, sendo desnecessária a demonstração de má-fé ou de ato doloso.*

44. *Assiste razão à recorrente ao afirmar que a responsabilidade pelo pagamento do débito permanece com o espólio, antes da partilha dos bens do falecido entre os herdeiros, como determina o art. 1.997 do Código Civil.*

45. *Nesse sentido, é o entendimento assentado nos Acórdãos 1514/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, 4768/2011-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, 4086/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, e 9340/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 4991/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler: “Falecido o responsável, a obrigação de reparar o dano recai sobre o seu espólio ou, caso concluída a partilha, aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido”.*

46. *O espólio responde pelas dívidas do falecido. Não havendo a identificação de inventário e, por conseguinte, a nomeação de inventariante, a citação do espólio deve ser realizada na pessoa do administrador provisório, que é, primeiramente, o cônjuge superstite, segundo a ordem estabelecida no art. 1.797 do Código Civil (v.g. Acórdão 1414/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Weder de Oliveira).*

47. *Desta feita, os sucessores do Sr. Antônio Rodrigues Filho somente devem responder pelo débito do falecido na hipótese de ter-lhes sido transferido patrimônio, comprovado formalmente por meio de inventário e da partilha de bens.*

48. *Quanto ao assunto, a unidade técnica fez os seguintes apontamentos (peça 6, p. 3):*

16. O fato de o responsável ser falecido também não é impeditivo para o prosseguimento deste processo, visto que ele deixou herdeiros, e os herdeiros ou sucessores respondem por débitos deixados pelo responsável até o limite do patrimônio transferido.

17. Considerando-se que, enquanto não houver a partilha dos bens, é o espólio responsável pela reparação por eventual dano causado pelo de cujus, caberia a realização de diligência à suposta inventariante do espólio, Sra. Maria Francelina Rodrigues, conforme consta da peça 1, p. 32, com vistas a saber se o responsável deixou bens a inventariar e quais seriam eles; bem assim, à Comarca de Acauã/PI objetivando saber se tramita naquela jurisdição algum processo de partilha, inventário ou arrolamento em nome do espólio do Sr. Antônio Rodrigues Filho. Tais medidas teriam por finalidade carrear aos autos informações necessárias à realização da citação dos possíveis responsáveis.

18. Tal diligência se mostra dispensável, em razão de que o TC 024.821/2013-6, relativo a outra TCE instaurada contra o Sr. Antônio Rodrigues Filho, contém os elementos essenciais à realização da citação. Por esta razão, procedemos à juntada dos mesmos aos presentes autos, consoante se verifica da peça 4.

19. Da documentação acima referida, consta a inicial do pedido de abertura do inventário (peça 4, p. 3-15), na qual está consignada a relação dos bens móveis e imóveis a partilhar, bem assim os nomes dos herdeiros: a viúva Sra. Maria Francelina Rodrigues (CPF 267.045.443-72); nove filhos maiores e capazes, que são os Srs. José Antônio Rodrigues (CPF 205.155.373-49), Antônio Rodrigues Filho (CPF 566.461.353-04), Maria de Lourdes Rodrigues (CPF 340.208.704-97), Manuel Antônio Rodrigues (CPF 229.433.903-72), Venâncio Antônio Rodrigues (CPF 729.197.953-68), Francisco Antônio Rodrigues (CPF 296.281.133-72), Luzia Maria Rodrigues de Sousa (CPF 725.241.973-87), Iselina Maria Rodrigues (CPF 806.197.543-20), Ana Maria Rodrigues (CPF 785.090.843-00); e duas filhas menores, Andreza de Jesus Rodrigues e Andréia de Jesus Rodrigues, representadas por sua genitora Sra. Maria Aparecida de Jesus (CPF 882.185.543-00).

20. Referido pedido de abertura de inventário, autuado em 18/4/2007, teve como inventariante o herdeiro Sr. José Antônio Rodrigues, conforme Termo de Compromisso (peça 4, p. 98), em que se pleiteia a partilha amigável dos bens relacionados (na peça 4, páginas 8 a 14), conforme anuência dos herdeiros (peça 4, p. 7-15).

21. Observa-se que o referido processo de inventário foi extinto a pedido do inventariante e dos herdeiros, com fundamento no art. 267, inciso VIII, do CPC, sem resolução do mérito, por desistência da ação, conforme Sentença proferida em 25/10/2011 pelo Exmo. Sr. Juiz José Airton Medeiros de Sousa. Alegou-se, nesse pedido de extinção do feito, a superveniência da Lei 11.441/2007, que trouxe novo paradigma de Inventário Administrativo, oportunidade em que os requerentes fariam a partilha na forma dessa lei (peça 4, p. 101-103).

22. Contudo, a extinção do inventário judicial não prejudica o andamento desta Tomada de Contas Especial, visto que as informações obtidas naquele processo, indicadas no item 19 acima, já são suficientes a que se proceda à citação dos herdeiros do responsável, Sr. Antônio Rodrigues Filho. [destaques acrescidos]

49. Observe que, em 10/10/2011, o inventariante José Antônio Rodrigues e os demais herdeiros alegaram que o motivo do pedido da extinção do processo judicial de inventário/partilha seria a superveniência da Lei 11.441/2007, que permite a realização do inventário administrativo (extrajudicial), diante do arrolamento amigável e da capacidade dos herdeiros (peça 4, p. 101).

50. De acordo com o art. 1º da Lei 11.441/2007, os artigos 982 e 983 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, passaram a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 982. Havendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial; se todos forem capazes e concordes, poderá fazer-se o inventário e a partilha por escritura pública, a qual constituirá título hábil para o registro imobiliário.

Parágrafo único. O tabelião somente lavrará a escritura pública se todas as partes interessadas estiverem assistidas por advogado comum ou advogados de cada uma delas, cuja qualificação e assinatura constarão do ato notarial.” (NR)

“Art. 983. O processo de inventário e partilha deve ser aberto dentro de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sucessão, ultimando-se nos 12 (doze) meses subsequentes, podendo o juiz prorrogar tais prazos, de ofício ou a requerimento de parte.”

51. *Conforme o disposto na Lei 11.441/2007, a elaboração do inventário/partilha, via administrativa (extrajudicial), exige, entre outros requisitos: herdeiros capazes, inexistência de conflito, inexistência de testamento e assistência de advogado. Considerando que na data da extinção do inventário judicial, 28/10/2011 (peça 4, p. 103), as herdeiras Andréia e Andreza de Jesus Rodrigues, nascidas em 4/11/2000 (peça 4, p. 51-52), tinham 10 (dez) anos de idade, o requisito legal de capacidade dessas herdeiras não havia sido cumprido, de forma que o inventário extrajudicial não poderia ser realizado naquele momento, mas somente a partir do dia 4/11/2018.*

52. *Em 2/2/2016, o Ministro André Luís de Carvalho deixou assente no voto que conduziu o Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara (peça 72, p. 1) que:*

6. *De mais a mais, deve-se anotar que foi promovida a citação dos herdeiros nestes autos, como sucessores do responsável falecido, já que não foi possível promover a citação do espólio, tendo em vista que o inventário judicial foi arquivado sem solução de mérito, em 2011, e que, a partir daí, deu-se a condução de inventário administrativo sem a exata definição do administrador do espólio.*

7. *Por tudo isso, e considerando que, no caso concreto, não existem nos autos elementos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Município de Acauã/PI à conta do PNATE em 2004, alinho-me ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, no sentido da irregularidade das presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443, de 1992, promovendo-se a condenação dos herdeiros legais ao pagamento do débito apurado nestes autos, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, na forma da legislação em vigor.*

53. *No recurso de reconsideração apresentado em 16/5/2019 (peça 141, p. 3-4), os herdeiros do Sr. Antônio Rodrigues Filho informaram que: (a) não tinham conhecimento da existência de dívidas superiores aos bens deixados pelo falecido e, diante desta constatação, pediram a extinção do inventário judicial, renunciando a herança, nos termos dos artigos 1792 e 1804 do Código Civil; (b) os herdeiros não receberam nenhum quinhão hereditário e jamais manifestaram interesse em recebê-lo; e (c) os bens continuam no nome do falecido e alguns já foram leiloados no processo judicial nº 0003376-97.2013.4.01.4001 (peça 142).*

54. *Em seguida, o titular da Secretaria de Recursos fez os seguintes apontamentos (peça 145, p. 2):*

9. *Compulsando o processo de cobrança executiva (TC 015.065/2017-0, apenso), não há registro, naqueles autos, da execução judicial da dívida – o que poderia ser explicado pelo fato de que o espólio não foi condenado e, pelo que consta dos autos, não houve patrimônio transferido aos herdeiros, inviabilizando a efetividade prática do item 9.2 do acórdão condenatório.*

10. *Na execução noticiada pelos recorrentes (peça 142), a ação foi promovida pelo FNDE contra o espólio (e não contra os sucessores), valendo-se de um título executivo judicial (trata-se de “cumprimento de sentença” proferida em ação de prestação de contas movida contra o espólio, com objeto diverso: o Convênio 328173, de 1997).*

11. *Embora sem possibilidade de imediata execução (porque a transferência do patrimônio aos herdeiros não se realizou, pelo que consta dos autos, e não houve a condenação do espólio), a condenação direta dos herdeiros (não condicionada à partilha) resultou em reflexos indiretos, dada a imediata inscrição dos condenados no Cadin.*

12. *Com efeito, pelo Despacho de peça 126 foi determinado o encaminhamento de notificação ao FNDE, para que aquela autarquia procedesse à “inclusão dos nomes dos herdeiros (...) no Cadin”, em virtude de que o débito imputado “não teve a devida quitação”.*

13. *O expediente foi emitido na sequência (peça 126) e, mediante consulta ao Cadin realizada nesta data, constata-se que vários dos recorrentes figuram no referido cadastro como “inadimplentes”, inscritos pelo FNDE.*
14. *Se a condenação houvesse sido proferida nos termos propostos na instrução de peça 67 (condenação dos herdeiros legais, “caso tenha sido concluída a partilha de bens”), a condição existente para o lançamento no Cadin (a partilha) precisaria ser comprovada antes da inscrição. E se o órgão gestor (FNDE) promovesse a inscrição antecipada (antes de verificada a partilha), caberia a ele adotar as medidas corretivas cabíveis.*
15. *No caso em exame, contudo, o FNDE apenas deu cumprimento à comunicação que lhe foi dirigida pelo Tribunal (peça 126), seguindo a literalidade do item 9.2 do acórdão, e adotou as medidas constantes do referido ofício.*
16. *Há, no entanto, uma dúvida a ser esclarecida antes de se prosseguir no acerto definitivo da situação processual em debate. É que a renúncia à herança não pode ser simplesmente alegada. Sabe-se que a aceitação da herança pode ser tácita (CC, art. 1.805). A renúncia, porém, deve ser expressa (CC, art. 1.806: “a renúncia da herança deve constar expressamente de instrumento público ou termo judicial”).*
17. *Ou seja, a renúncia à herança é ato jurídico solene, a que a lei impõe forma especial: sempre por escrito, e em documento dotado de fé pública (“instrumento público ou termo judicial”). Tal prova não foi juntada pelos recorrentes, que simplesmente alegaram a condição de renunciantes.*
18. *Daí se justificar a proposta de que, como medida necessária ao completo esclarecimento dos fatos em debate, seja solicitado aos recorrentes que apresentem a prova da renúncia noticiada nos autos.*
19. *Como ainda não há relator sorteado para o recurso, não é possível à Serur promover a diligência diretamente (apenas conhecendo-se o relator designado seria possível saber se há, ou não, delegação de competência para tanto).*
20. *Assim sendo, submeto o processo à consideração do relator que vier a ser sorteado para o recurso, propondo, preliminarmente, seja autorizada a realização de diligência para que os recorrentes (por seu advogado constituído) apresentem prova, nos termos legais (Código Civil, art. 1.806), da renúncia à herança noticiada no presente recurso. [destaques acrescidos]*
55. *Autorizado pelo Ministro-relator Raimundo Carreiro (peça 147), procedeu-se a diligência dos herdeiros para que apresentassem as prova da renúncia à herança do falecido (peça 149-150).*
56. *Em seguida, esta Secretaria de Recursos ressaltou o seguinte (peça 151):*
5. *Revisando-se os autos, observou-se, naquela oportunidade, que, embora na instrução de peça 67 a Secex/PI houvesse proposto ao Tribunal julgar irregulares as contas do responsável e “condenar seu espólio ou seus herdeiros legais, caso tenha sido concluída a partilha de bens, até o limite do valor do patrimônio transferido...”, o fato é que o acórdão recorrido julgou irregulares as contas do responsável “para condenar seus herdeiros legais, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Assim, diversamente do que fora proposto, não houve a condenação do espólio nem se condicionou a condenação dos herdeiros à conclusão da partilha.*
6. *No pronunciamento de peça 145 considerou-se, ainda, que a condenação direta dos herdeiros (imputação imediata do débito, não condicionada à partilha) resultou em reflexos indiretos, dada a imediata inscrição dos condenados no Cadin. Deixou-se de observar, portanto, que os herdeiros só respondem após a partilha dos bens, nos termos do art. 1.997 do Código Civil. Até lá, a responsabilidade é do espólio, representado pelo inventariante ou pelo administrador provisório (CPC, art. 613), de forma que quaisquer gravames (tais como a inscrição em cadastros restritivos ou em dívida ativa) só podem ser suportados pelos herdeiros após lhe serem transferidos bens do falecido.*
7. *Ademais, tão logo proferida a condenação e não realizado o pagamento, o despacho de expediente de peça 126 determinou o encaminhamento de notificação ao FNDE, para que aquela autarquia procedesse à “inclusão dos nomes dos herdeiros (...) no Cadin”, já que o débito imputado “não teve a devida quitação”.*

8. *Mais uma vez deixou-se de ponderar que a obrigação de pagar, dos herdeiros, somente surge com a partilha. Antes disso, a obrigação não é dos herdeiros, mas do espólio. Logo, enquanto não se consumir a transferência dos bens, os herdeiros não estarão em mora (portanto, não estarão inadimplentes; em consequência, não devem ter seus nomes inscritos em cadastros da espécie).*
9. *De toda forma, no pronunciamento de peça 145 observou-se que os sucessores alegaram ter renunciado à herança, mas não apresentaram a prova da renúncia, nos termos legais (CC, art. 1.806: “a renúncia da herança deve constar expressamente de instrumento público ou termo judicial”). Foi o que justificou a proposta de diligência, acolhida pelo relator (peça 147), para que os recorrentes apresentassem a prova da renúncia.*
10. *A diligência foi realizada regularmente (peça 149, com AR de peça 150), mas não foi respondida.*
11. *Com o silêncio dos recorrentes, o que se tem, no processo, é um recurso de reconsideração interposto fora do prazo (cf. exame de admissibilidade de peça 143) e sem qualquer documento novo que atenda aos termos do art. 35, III, da Lei 8.443/1992 – o que, eventualmente, permitiria formular proposta de aplicação da fungibilidade recursal, para receber o apelo como recurso de revisão.*
12. *Nesse interim, Ana Maria Rodrigues, também herdeira legal, interpôs Recurso de Revisão (peça 148), apresentando prova legal da renúncia à herança (peça 148, p. 43). Em seu recurso, também invoca a tese de que a responsabilidade pelas dívidas do falecido é do espólio, enquanto não realizada a partilha, de forma que seria indevida a inscrição imediata do herdeiro legal em dívida ativa e em cadastros de inadimplentes.*
13. *Partindo-se da premissa de que o conhecimento do recurso de revisão de peça 148 é altamente provável (o que ainda será decidido pelo relator a ser sorteado), dada a presença, em um juízo sumário, dos requisitos recursais gerais (legitimidade, interesse, adequação etc.) e específicos (documento novo com possibilidade, em tese, de refletir-se na condenação), entende-se que a discussão sobre a efetividade da condenação, suscitada no pronunciamento de peça 145, poderá ser desenvolvida no âmbito do recurso de revisão.*
14. *Com efeito, embora os demais herdeiros não possam se valer da renúncia comprovada pela recorrente Ana Maria Rodrigues, as demais circunstâncias (se foi, ou não, regular a condenação imediata e incondicional dos herdeiros, com a consequente inscrição em dívida ativa e o registro em cadastro de inadimplentes) apresentam caráter objetivo. Com isso, o reconhecimento da procedência das razões recursais relativas a essas questões poderá, eventualmente, aproveitar aos demais herdeiros, nos termos do art. 281 do regimento interno.*
15. *Assim sendo, a análise desses temas pode ser realizada oportunamente, quando do exame daquele recurso de revisão, ante a inviabilidade do recebimento deste recurso de reconsideração, haja vista a intempestividade superior a 180 dias (RITCU, art. 285, § 2º). [destaques acrescidos]*
57. *Até o presente momento, não consta dos autos qualquer elemento que aponte a ocorrência da partilha dos bens do gestor falecido, seja porque o processo judicial de inventário e partilha foi extinto, seja porque não há notícias de que o inventário e a partilha extrajudiciais foram realizados.*
58. *O arremate em leilão de dois imóveis do espólio do Sr. Antônio Rodrigues Filho, no âmbito do processo judicial nº 0003376-97.2013.4.01.4001 (peça 142), sinaliza que até o dia 30/11/2018 os bens do falecido ainda não haviam sido inventariados e partilhados entre os herdeiros.*
59. *Diante dessas informações, conclui-se que é do espólio a responsabilidade pelo débito, visto que não há evidências de que a partilha dos bens fora realizada, o que afasta a responsabilidade dos herdeiros, pois não há como atribuir-lhes dívida sem que tenha havido a transferência dos bens do falecido para suportá-la.*
60. *A escritura pública de renúncia de herança outorgada por Ana Maria Rodrigues atendeu o disposto no art. 1806 do Código Civil (peça 148, p. 43-44) e este ato reforça o entendimento pelo afastamento do débito imputado à herdeira recorrente.*
61. *Desse modo, propõe-se o acolhimento do apelo para afastar o débito dos herdeiros.*

CONCLUSÃO

62. *A atuação do TCU não se encontra inviabilizada, de acordo com os critérios de prescrição da Lei 9.873/1999 e do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.*

63. *O longo decurso do tempo desde o repasse dos recursos do PNATE2004 até a citação dos herdeiros do gestor falecido prejudicou a ampla defesa e o contraditório.*

64. *A ausência de prova da partilha dos bens do falecido implica a responsabilidade do espólio pelo débito e afasta a responsabilidade dos herdeiros, pois não há como atribuir-lhes dívida sem que tenha havido a transferência dos bens do de cujus para suportá-la.*

65. *Assim, propõe-se a exclusão da responsabilidade dos herdeiros pelo débito que lhes foi atribuído no acórdão recorrido e o arquivamento das contas, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, quanto à responsabilidade do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão interposto por Ana Maria Rodrigues contra o Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:*

- a) conhecer o recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento;*
- b) tornar sem efeito a condenação em débito dos herdeiros, consignada no subitem 9.2 do Acórdão 652/2016-TCU-2ª Câmara, e excluí-los da relação processual;*
- c) arquivar as contas, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, quanto à responsabilidade do Sr. Antônio Rodrigues Filho (falecido).*
- d) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.*

É o relatório.