

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO MEARIM/MA -
DÉBITO IMPUTADO A SUCESSORES
Recurso de Reconsideração**

Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça

Grupo II - Classe I - 1ª Câmara

TC-374.009/94-5

Natureza: Recurso de Reconsideração

Entidade: Prefeitura Municipal de Vitória do Mearim/MA

Recorrente: Darcy Ferreira Rocha da Silva, representante legal de Jorge Moyses da Silva, ex-Prefeito Municipal (falecido).

Ementa: Recurso de Reconsideração do Acórdão nº 115/97 – 1ª Câmara, de 22.04.97, que julgou irregulares as contas do ex-Prefeito, imputando débito a seus sucessores em virtude de impropriedades detectadas na execução de convênio. Conhecimento. Provimento parcial do recurso. Alteração do Acórdão para retirar o nome da recorrente da relação dos herdeiros do responsável, mantendo-se seus demais termos. Cientificação à interessada.

RELATÓRIO

Cuida o presente processo de tomada de contas especial – TCE instaurada pela Delegacia Regional do Tesouro Nacional – DRTN/DF, de responsabilidade de Jorge Moyses da Silva (falecido), ex-Prefeito Municipal de Vitória do Mearim/MA, em decorrência, inicialmente, da omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos do extinto Ministério do Interior, a título de convênio, tendo por objeto a perfuração e o revestimento de um poço a céu aberto no povoado de Jacaraí, examinando-se, no momento, Recurso de Reconsideração de Acórdão exarado pela Primeira Câmara

2. Tendo-se constatado que o falecimento do responsável se dera antes mesmo da instauração da TCE, a SECEX/MA procedeu à citação da viúva, Sra. Darcy Ferreira Rocha da Silva, considerada "sucessora" do **de cujus** pela Unidade Técnica. Posteriormente, comprovada a existência de "outros herdeiros" (**sic**) e de bens a inventariar deixados pelo gestor, foram esses citados como responsáveis solidários.

3. As alegações de defesa prestadas pela viúva, bem como as oferecidas pelos herdeiros, consistentes na prestação de contas apresentada pelo prefeito à

época (fls. 141/58), que não foi aprovada pela Ciset/MPO (fls. 165/75), foram rejeitadas pelo Tribunal (Decisão nº 122/96-TCU-1ª Câmara).

4. Inconformada, a viúva do responsável apresentou, em 04.11.96, recurso contra a supramencionada decisão (fls. 196/203), que foi acolhido como elementos adicionais de defesa *ex vi* do § 2º do art. 23 da Resolução TCU nº 036/95.

5. Em Sessão de 22.04.97, a Primeira Câmara, considerando que "a nova documentação, por não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, é insuficiente para modificar o entendimento que levou o Tribunal a rejeitar a defesa anteriormente apresentada pela viúva do responsável", por meio do Acórdão nº 115/97, julgou irregulares as contas do Sr. Jorge Moyses da Silva (falecido), com base no art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443/92, condenando seus "herdeiros" ao pagamento de débito, no valor original de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos), a preços de 26.10.89, ante a não-comprovação da aplicação dos recursos, recebidos pela Municipalidade, no objeto do Convênio nº 709/GM/89, firmado com o referido órgão federal.

6. Contra esse Acórdão, insurgiu-se a recorrente, apresentando os elementos de fls. 1/14 do presente volume, a título de Recurso de Reconsideração, que ora me cabe relatar, em decorrência de sorteio realizado pela Presidência da Casa (fl. 18, Vol. I).

PARECER DA UNIDADE TÉCNICA

7. Por meio do despacho de fl. 19, determinei a instrução do processo pela 10ª SECEX, que se manifestou às fls. 20/7, no seguinte sentido (*verbis*):

"Admissibilidade

2. Quanto à adequação, verifica-se o devido enquadramento do recurso como de reconsideração, em conformidade com o disposto no art. 32, I, da Lei nº 8.443/92. Igualmente, é observada a legitimidade do interessado, com base no art. 33 do mesmo diploma legal.

3. No tocante à tempestividade, constata-se não ter sido atendida a condição estipulada no art. 33 da Lei nº 8.443/92, mediante o confronto entre as datas de ciência do responsável constante do documento de notificação do acórdão (fl. 220), 10/06/97, e de apresentação do recurso junto ao Tribunal (fl. 01 do volume I), 03/07/97. No entanto, a restrição temporal há de ser superada, em face da apresentação de documentos novos, em conformidade com o que dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92.

4. Atendidas as condições de admissibilidade, é de conhecer o presente recurso de reconsideração.

.....

Mérito

Elementos Oferecidos pelo Recorrente

10. Irresignado com o teor do Acórdão nº 115/97-TCU-1ª Câmara, a suplicante interpôs recurso de reconsideração (fls. 01/14 do volume I) que contém os seguintes pedidos sucessivos:

- "[que o Tribunal julgue] incontinenti procedentes e regulares a Prestação de Contas constante nos autos, relativa à aplicação dos recursos em obras no município constatando-se o desvio de finalidade, mas nunca o desvio dos recursos, declarando por derradeiro o ex-Prefeito JORGE MOYSES DA SILVA adimplente em suas contas atinentes ao convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal de Vitória do Mearim e o extinto Ministério do Interior"; ou

- "[arquive] o processo pela ausência de seu desenvolvimento regular caracterizado na Vinculação Processual do *de cujus* pelo levantamento de sua TCE com expedição de ofícios contra a sua própria pessoa (fls. 81, 82 e 83) e, ainda, a Vinculação Processual caracterizando a Ilegitimidade Passiva na Pessoa dos Herdeiros, que foram citados a responder por recursos os quais não tiveram qualquer participação administrativa junto à Prefeitura Municipal, entidade beneficiada dos recursos."

11. Para sustentar sua tese, em suma, alega a recorrente o que se segue:
12. Há equívoco nas citações da sua pessoa, a todo momento nominada como herdeira e sucessora, quando a correta nomeação seria representante legal do espólio do seu falecido esposo, conforme fundamentação das mais acertadas e lúcidas trazidas pelo ex-Secretário de Controle Externo no Estado do Maranhão assente nesses autos.
13. A TCE, procedida quase dois anos após o falecimento do ex-Prefeito, negou-lhe o atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.
14. A viúva e herdeiros do Sr. Jorge Moyses da Silva nunca exerceram qualquer cargo no Executivo Municipal, mormente durante a administração do *de cujus*. O atendimento à citação do TCU decorreu do afã de manter o bom e respeitável nome político do falecido, o que oportunizou fosse apresentado por pessoas habilitadas, mas inexperientes, prestação de contas contendo erros primários de natureza técnica.
15. Ao contrário do que sustenta o relatório do emitente relator, baseado na instrução do Analista, o teor do Ofício nº 407/95-GS/PAPP, que posiciona sobre a construção de apenas três poços no município de Vitória do Mearim,

não permite intelecção de que não existiria o poço na localidade de Tirirical construído com os recursos do convênio em apreço. Aquele expediente tão-somente revela que, em Tirirical, não teria sido realizada a construção de poço, por intermédio do Projeto Nordeste (PAPP), que gere recursos do Banco Mundial, cujos convênios não são de responsabilidade da Prefeitura Municipal.

16. Os recursos de que tratam o Convênio nº 709/GM/89 foram aplicados efetivamente na construção de um poço a céu aberto na localidade de Tirirical, caracterizando tão-somente o desvio de finalidade para atender situação emergencial e de maior carência de falta d'água, mas nunca desvio de recursos.

17. A própria comunidade beneficiada com a aplicação dos recursos pode comprovar a supramencionada construção do poço. Neste mister, junta-se à defesa declaração da Associação dos Moradores do Povoado Tirirical, cópia autenticada da ata de fundação e aprovação dos estatutos da entidade, cartão de CGC, bem como fotos do respectivo poço (documentação de fls. 06/14 do volume I), o que poderá ser constatado *in loco* pelo Tribunal, caso ainda parem dúvidas quanto à veracidade das informações.

Análise

18. A recorrente, em vez de trazer aos autos elementos materiais (provas judiciais) que elucidem a sua própria situação jurídica e a de seus filhos em relação à sucessão do *de cujus*, nos diferentes momentos em que ocorreram as citações, optou por apenas afirmar que 'seria a representante legal do espólio'.

19. Ainda que considere a existência de falha na citação inicial, efetivamente não comprovada pela suplicante, força é ressaltar que a suposta inadequação não trouxe qualquer prejuízo aos interessados para ofertarem as suas defesas. No caso da Sra. Darcy Ferreira Rocha da Silva, o fato de a citação ter sido dirigida a sua pessoa, na qualidade de viúva e herdeira, ao invés de, conforme alegado, na qualidade de viúva e representante legal do espólio, não se vislumbra qualquer prejuízo à validade processual do feito, pois o fato, por si só, não a impediu de apresentar as defesas que exerceu ao longo de todo o processo.

20. Não prosperam, igualmente, os argumentos de que a instauração da TCE posterior ao falecimento do responsável, por não proporcionarem a oportunidade de contraditório e ampla defesa ao próprio gestor dos recursos, padece de nulidade. Neste mister, é bom lembrar que não há falar em prescrição ou decadência na matéria sob exame.

21. Ademais, quando identificado nos autos o falecimento do Sr. Jorge Moyses da Silva, foi suprida a deficiência inicial, mediante o chamamento aos autos dos interessados, sucessores do *de cuius*, para efetivarem o exercício do contraditório e da ampla defesa, em conformidade com o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, tendo em vista o inadimplemento, por parte do falecido gestor, do dever precípua de prestar contas dos recursos federais recebidos.

22. Quanto ao Ofício nº 407/95-GS/PAPP, com efeito, assiste razão à interessada. As informações ali prestadas referem-se única e exclusivamente à construção de poços 'à conta de recursos originários do Projeto Nordeste (PAPP)', conforme se certifica à fl. 135. Logo, aquele documento não constitui prova de que a Prefeitura sequer chegou a construir poço na localidade Tirirical, conforme consignou o órgão de controle interno (fl. 167) e a Unidade Técnica (fls. 178 e 206).

23. As declarações da Associação dos Moradores (fls. 06/08 do volume I) e as fotos constantes dos autos (fl. 156 e 14, esta do volume I) dão conta de que presumivelmente existe um poço a céu aberto construído na localidade Tirirical e, provavelmente, na gestão do Sr. Jorge Moyses da Silva.

24. No entanto, não se comprovou até o momento quando e com quais recursos foi levada a efeito a respectiva construção. Conforme alega a própria recorrente nesta oportunidade, 'as sucessivas tentativas de Prestar Contas oportunizaram a ocorrência de erros de natureza técnica, porquanto realizadas por pessoas habilitadas, embora inexperientes, conforme se verifica a primariedade dos enganos'.

25. Os enganos a que se refere a recorrente são as gravíssimas irregularidades presentes na prestação de contas apresentada, em 28/09/95, pelo então Prefeito de Vitória do Mearim, Sr. Reginaldo Rios Pearce, já registradas na Informação/ASS/CAPC/COF/Ex-MBES/nº 1067 (fls. 168 e 169), posteriormente destacadas pela SECEX/MA (FL. 178), pelo MPTCU (fl. 181) e pelo eminente Relator original no relatório que subsidiou a emissão da Decisão nº 122/96-TCU-1ª Câmara, que rejeitou as alegações de defesa apresentadas. Não se tratam de falhas formais apenas, mas de vícios que inclusive caracterizam a existência de robustos indícios de fraude, a exemplo das contidas no suposto Termo Adjudicatório de Licitação (fl. 151) – data rasurada e assinatura incompatível – e no Contrato de Empreitada (fl. 152) – formulário pré-impresso, onde é utilizado o padrão monetário R\$ - REAL, que somente passou a vigorar em 01/07/94.

26. Assim como aquela prestação de contas, registre-se não apresentada pela suplicante, não permite, em face do conjunto das irregularidades, a aprovação da presente prestação de contas, carecem os elementos presentes da indeclinável verdade material de que o poço a céu aberto construído na

localidade de Tirirical refere-se aos recursos do Convênio nº 709/GM/89, firmado entre o extinto Ministério do Interior e a Prefeitura Municipal de Vitória do Mearim, tendo como responsável pela aplicação dos recursos e pela prestação de contas o Sr. Jorge Moyses da Silva.

27. Destarte, é de se concluir que não se encontra afastada a irregularidade das contas de que trata a presente TCE, permanecendo em débito os sucessores do responsável, Sr. Jorge Moyses da Silva."

8. Concluiu a instrução, aquele informante, propondo, com as anuências da Diretora da 2ª DT e da Titular da Unidade Técnica, que o Tribunal conheça do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, sugerindo, ainda, o envio do processo ao Ministério Público para o seu pronunciamento regimental.

Parecer do Ministério Público

10. O então Subprocurador-Geral Walton Alencar Rodrigues manifestou-se de acordo com a 10ª SECEX (fl. 27v).

É o Relatório.

VOTO

A análise da 10ª SECEX estaria perfeita se o processo não incorresse, desde sua primeira citação, em erro fundamental, que compromete a própria competência desta Corte para julgar em débito a viúva do responsável, ora recorrente, senão vejamos:

2. A Lei Orgânica do TCU assim dispõe, quanto à sua jurisdição:

".....

Art. 5º. A jurisdição do Tribunal abrange:

.....

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

....." (grifei).

3. Ora, é pacífico em nosso ordenamento jurídico que o cônjuge sobrevivente somente se torna herdeiro legítimo e, portanto, sucessor, na inexistência de descendentes e de ascendentes do *de cujus*, conforme interpretação literal dos artigos 1.603 e 1.611 do Código Civil, a seguir transcritos:

" Art. 1.603. A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte:

I – Aos descendentes.

II – Aos ascendentes.

III – Ao cônjuge sobrevivente.

IV – Aos colaterais.

V – Aos Municípios, ao Distrito Federal ou à União.

.....
Art. 1.606. Não havendo herdeiros da classe dos descendentes, são chamados à sucessão os ascendentes.
.....

Art. 1.611. À falta de descendentes ou ascendentes será deferida a sucessão ao cônjuge sobrevivente, se, ao tempo da morte do outro, não estava dissolvida a sociedade conjugal.”

5. No presente caso, dada a existência de descendentes, filhos do casal, citados e comparecentes ao processo, são esses os exclusivos herdeiros legítimos do falecido ex-Prefeito.

6. É certo que a sucessão pode-se dar, também, sob a modalidade testamentária, que, na existência de herdeiros necessários (descendentes ou ascendentes), por disposição de última vontade do testador, poderá abranger até a metade de seu patrimônio (artigos 1.572, 1576, 1.721 e 1.722 do Código Civil).

7. Nesse caso, qualquer pessoa, inclusive o cônjuge sobrevivente, poderia vir a ser sucessora do *de cuius*. Tal hipótese, entretanto, especialmente no caso em tela, por implicar condenação em débito, não é passível de presunção, devendo estar devidamente comprovada nos autos, o que não ocorre na presente situação.

8. Não significa isso que nosso ordenamento jurídico deixou desprotegida a pessoa do cônjuge sobrevivente. A existência de direitos patrimoniais do(a) viúvo(a) é de entendimento pacífico, entre nossos doutrinadores, bem representados no excerto a seguir transcrito da obra de Orlando Gomes.¹

“.....

Natureza do direito do cônjuge

O direito atribuído ao cônjuge supérstite na sucessão do consorte varia conforme as condições em que se verifique.

Sucedem em propriedade, usufruto e habitação.

Adquire a herança, como proprietário dos bens, na sua totalidade, quando chamado em falta de descendentes e ascendentes.

O principal pressuposto dessa aquisição plena é a falta, ou a ineficácia de testamento, visto que, não sendo o cônjuge herdeiro necessário, pode o outro consorte dispor, em ato de última vontade, de todos os seus bens.

¹ Gomes, Orlando. Sucessões. Forense. Rio de Janeiro, 1973. p 85.

Toda a herança lhe é devolvida, em plena propriedade, sempre que suceda por título legal.

O direito do cônjuge sobrevivente atribui-se-lhe, nestas condições, seja qual for o regime matrimonial, comunitário, ou não, de separação pactuada, ou obrigatória.

Bem claro é que, tendo sido casado pelo regime da comunhão, recolhe hereditariamente metade do acervo comum, porquanto lhe pertence a outra metade, denominada meação, e conservada indivisa até a abertura da sucessão.

....."(grifei)

9. Assim, por ser considerado meeiro na sociedade conjugal, mormente nos casamentos em comunhão parcial ou universal de bens, a ele cabe, em caso de dissolução da sociedade ou de falecimento do outro cônjuge, metade do patrimônio do casal, não por sucessão, mas por mero reconhecimento do direito pré-existente, decorrente do regime de bens adotado quando do casamento.

10. Não sendo a recorrente sucessora legal do responsável, tem-se por inexistente a jurisdição do Tribunal sobre essa, a *contrario sensu* do que dispõe o inciso VIII do art. 5º da Lei nº 8.443/92.

11. Acrescente-se a isso o disposto nos artigos 263, inciso VI, e 270, inciso II, ambos do Código Civil, segundo os quais são excluídos da comunhão, total ou parcial, as obrigações provenientes de atos ilícitos, como a de que trata o presente processo, em que o Tribunal, mediante o Acórdão recorrido, julgou irregulares as contas do responsável e em débito seus sucessores, com base no cometimento de ilícito administrativo (art. 16, III, c, da Lei nº 8.443/92). Assim já entendeu o Tribunal, em outra ocasião, ao acatar o Voto do Ministro Bento Bugarin, Relator do TC-279.065/91-4 (Acórdão nº 346/96 – 1ª Câmara).

12. Embora o pedido ora sob exame não verse objetivamente sobre os pontos acima tratados, entendo que o princípio da busca da verdade material que deve nortear as ações desta Corte torna forçoso o reconhecimento da ausência de jurisdição do Tribunal sobre a recorrente, implicando a necessidade de conhecimento e reforma do Acórdão recorrido, a fim de excluir a viúva do ex-Prefeito da responsabilidade pelo pagamento da dívida.

13. Tal convicção, entretanto, em nada afetará a responsabilidade dos herdeiros mencionados na mesma decisão, já que o presente recurso não logrou elidir as irregularidades anteriormente constatadas, conforme bem demonstrado no parecer da 10ª SECEX, corroborado pelo Ministério Público.

14. Ante o exposto, com vênias por dissentir parcialmente dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à Primeira Câmara.

ACÓRDÃO Nº 267/98 – TCU – 1ª CÂMARA²

1. Processo nº TC-374.009/94-5
2. Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrente: Darcy Ferreira Rocha da Silva (viúva do ex-Prefeito).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Vitória do Mearim/MA
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Dr. Walton Alencar Rodrigues
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX.
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial – TCE instaurada pela Delegacia Regional do Tesouro Nacional – DRTN/DF, de responsabilidade de Jorge Moyses da Silva (falecido), ex-Prefeito Municipal de Vitória do Mearim/MA, em decorrência, inicialmente, da omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos do extinto Ministério do Interior, a título de convênio, tendo por objeto a perfuração e o revestimento de um poço a céu aberto no povoado de Jacaraí, examinando-se, no momento, Recurso de Reconsideração de Acórdão exarado pela Primeira Câmara.

Considerando que, em Sessão de 22.04.97, a Primeira Câmara do TCU prolatou o Acórdão nº 115/97, que julgou irregulares as contas do Sr. Jorge Moyses da Silva (falecido), condenando-o “na pessoa de seus herdeiros” ao pagamento do valor originário de NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos), atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais calculados a partir de 26.10.89, e autorizando a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

Considerando os documentos novos apresentados pela recorrente;

Considerando que os argumentos apresentados pela recorrente não lograram elidir as impropriedades apontadas nos autos, que embasaram o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com débito para seus herdeiros;

Considerando, entretanto, haver restado demonstrado, no Voto do Relator, que a recorrente, Sra. Darcy Ferreira Rocha da Silva (viúva do ex-Prefeito), não é sucessora do responsável, por não ser herdeira legítima, tampouco se podendo presumir que seja herdeira testamentária do *de cuius*, não estando, portanto, alcançada pela jurisdição do TCU, *ex vi* do art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/92;

Considerando o princípio da busca da verdade material que deve reger a atuação desta Corte;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e, com fulcro no art. 32, inciso I e parágrafo único, c/c o art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 8.443/92, em:

8.1. conhecer, excepcionalmente, do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Darcy Ferreira Rocha da Silva, viúva do ex-Prefeito Municipal de Vitória do Mearim/MA Jorge Moyses da Silva, relevando sua intempestividade, ante a apresentação de documentos novos;

2. Publicado no DOU de 15/06/98.

8.2. dar provimento parcial ao recurso, alterando o Acórdão nº 115/97 – 1ª Câmara, para retirar o nome da recorrente da relação dos herdeiros do responsável, eximindo-a do pagamento do débito ali fixado;

8.3. manter os exatos termos dos demais dispositivos do Acórdão recorrido;
e

8.4. determinar o envio de cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à recorrente, para ciência.

9. Ata nº 17/98 – 1ª Câmara

10. Data da Sessão: 02/06/1998 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Carlos Átila Álvares da Silva (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Relator) e Humberto Guimarães Souto.

Carlos Átila Álvares da Silva
na Presidência

Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Ministro Relator

Fui Presente:

Walton Alencar Rodrigues
Rep. do Ministério Público