

25/09/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.690 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **ESPÓLIO DE ALUÍZIO ALVES REPRESENTADO POR HENRIQUE JOSÉ LIRA ALVES**
ADV.(A/S) : **ANDRE MACEDO DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PARTIDO POLÍTICO. REPROVAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FASES. COMUNICAÇÕES. VALIDADE. PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. PRAZO DE GUARDA DE DOCUMENTAÇÃO. PREJUÍZO. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. São mitigadas as exigências de contraditório na fase interna da tomada de contas especial, pois não existe um processo que tem por finalidade julgar a regularidade das condutas e a responsabilidade dos agentes, mas há apenas um procedimento investigatório da Administração Pública para resguardar a legalidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos. Precedentes.

2. Mostra-se válido o ato de comunicação do interessado, desde que haja demonstração efetiva de ter atingido sua finalidade.

3. Não há nulidade no ato de citação realizado pelo Tribunal de Contas da União na fase externa da tomada de contas especial quando realizado por meio de carta registrada com aviso de recebimento assinado por terceira pessoa, caso reste comprovado ter sido o documento entregue no endereço do destinatário. Art. 179, II, do RITCU. Precedentes.

4. Não existe direito subjetivo a eliminar documentação relativa à prestação de contas de partido político quando não transcorrido prazo legalmente definido entre os atos voltados à responsabilização dos gestores em hipótese de reprovação das contas.

MS 34690 AGR / DF

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 25 de setembro de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

25/09/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.690 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
AGTE.(S) : **ESPÓLIO DE ALUÍZIO ALVES REPRESENTADO POR HENRIQUE JOSÉ LIRA ALVES**
ADV.(A/S) : **ANDRE MACEDO DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão monocrática em que se negou seguimento a mandado de segurança, nos seguintes termos (eDOC 35):

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Espólio do Sr. Aluizio Alves, representado pelo respectivo inventariante Sr. Henrique José Lira Alves, em face de atos proferidos pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, no âmbito da Tomada de Contas 016.845/2006-6, especificamente nos acórdãos 2.411/2009, 5.654/2015, 13.174/2016, cujos sumários são reproduzidos a seguir:

‘TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO-APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE FUNDO PARTIDÁRIO. CITAÇÃO, REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Julgam-se irregulares, com a condenação em débito e a aplicação de multa legal, as contas do responsável que não comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais.’ (eDOC 3, p. 1)

‘TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS AO DIRETÓRIO REGIONAL DO

MS 34690 AGR / DF

PMDB/RN. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.'

'TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.'

Sendo assim, haure-se do ato coator que o TCU julgou irregulares as contas apresentadas pelo Diretório do Estado do Rio Grande do Norte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-RN), com efeito condenou solidariamente o Impetrante e o Sr. Luiz Benes Leocádio de Araújo ao pagamento das dívidas aferidas aos cofres do Fundo Partidário referentes ao exercício de 1999, no montante histórico de 48.560,86 (quarenta e oito mil quinhentos e sessenta reais e oitenta e seis centavos).

Compulsando-se os autos vejo que as glosas efetuadas pelo TRE-RN se deram em decorrência das seguintes irregularidades nas despesas efetuadas pelo Diretório Regional do PMDB: aquisição de materiais não-utilizados na manutenção do Partido; recibos de despesas com data do exercício anterior; recibos desacompanhados de formalidades relacionadas ao emissor.

Por sua vez, o Impetrante sustenta as razões de sua irresignação nos seguintes termos:

'56. Primeiro, houve irregularidade na representação legal do Sr. Aluizio Alves, vez que foi apresentada procuração inválida no decorrer do processo no TRE/RN. O fato é que a procuração fornecida à Corte Eleitoral foi extraída de processo judicial em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado, é datada de 3 (três) anos antes, e sequer é original. Além disso, não há como saber se o Senhor Aluizio Alves foi pessoalmente notificado da

MS 34690 AGR / DF

Tomada de Contas no TRE/RN.

57. Segundo, após a morte do Sr. Aluízio Alves – informada nos autos mediante a juntada de certidão de óbito por seu procurador à época - seu Espólio não foi chamado de imediato para integrar o processo e para regularizar a representação dos advogados, cessada pela morte. Assim, como não houve a adequada habilitação do Espólio nos autos do processo - inviabilizando o contraditório e a ampla defesa – também por essas razões o processo deve ser considerado nulo em sua totalidade.

58. Terceiro, deve-se esclarecer que, à época da prestação de contas pelo Partido, no ano 2000, vigorava a Resolução TSE nº 19.768/1996. Assim, o ato atacado, ao tratar sobre o prazo para guarda de documentos relativos à prestação de contas, baseou-se equivocadamente na Resolução TSE nº 21.841, que entrou em vigor no ano de 2004, sendo inaplicável ao presente caso. Como já sustentado, ressalta-se que a própria Resolução TSE nº 21.841/2004, utilizada como razão de decidir, foi revogada pela Resolução TSE nº 23.432, de 16.12.2014.’

Pugna que seja declarado nulo o ato combatido, em virtude da alegada violação do contraditório e da ampla defesa.

Em 20.03.2017, indeferi o pedido liminar pleiteado, por reputar ausentes os requisitos necessários à concessão de tal provimento.

Informações foram prestadas pelo Tribunal de Contas da União, neste sentido:

‘Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Espólio de Aluízio Alves, objetivando a declaração de nulidade do Acórdão 2.411/2008-TCU-2ª Câmara (parcialmente alterado pelos Acórdãos 5.654/2015-2ª Câmara e 13.174/2016-2ª Câmara), exarado num processo de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte - TRE/RN, em decorrência da não-comprovação da boa e regular aplicação de recursos

MS 34690 AGR / DF

federais repassados ao PMDB/RN pelo Fundo Partidário, no exercício de 1999.'

1. Preliminar: Carência da ação. Necessidade de dilação probatória. Inexistência de direito líquido e certo. Deve ser negado seguimento ao presente mandado de segurança, nos termos dos arts. 10 da Lei 12.016/09 e 21, §1º, do RISTF, ou denegada a ordem, nos termos dos arts. 21, §1º e 205, 'caput', ambos do RISTF, exatamente como levado a efeito pelo C. STF nos MS 32.565 e MS 31.409, respectivamente, citados pelo Exmº Ministro Edson Fachin ao negar a liminar requerida pelo impetrante no presente caso.

2. Da legalidade e legitimidade do acórdão impugnado. Inexistência de cerceamento de defesa.

3. 'Necessidade de manutenção de registros contábeis por parte dos partidos políticos' - Ministro Dias Toffoli no MS 27.510, j. 10.08.2012, DJe 17.08.2012 (excerto da decisão do Exmº Edson Fachin relativo à decisão denegatória da liminar no presente caso).

4. Parecer pela negativa de seguimento do *writ*, pela manutenção do indeferimento da medida liminar pleiteada e, no mérito, pela denegação da segurança pretendida.'

Contra a decisão de indeferimento da medida cautelar, o impetrante interpôs agravo regimental, reiterando, em síntese, os argumentos no sentido da afronta ao contraditório e da ampla defesa e da inaplicabilidade da Resolução TSE nº 21.841/2004 ao presente caso.

A União teve seu ingresso deferido no feito e apresentou contrarrazões ao agravo interno pugnando pela manutenção da decisão impugnada.

A Procuradora-Geral da República manifestou-se pelo desprovemento do agravo interno e, ao final, pela denegação da ordem, como se depreende desta ementa:

'CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO PARTIDÁRIO. PRESTAÇÃO DE

MS 34690 AGR / DF

CONTAS. NÃO APROVAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIZAÇÃO DOS DIRIGENTES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. DENEGAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. 1. Controvérsia sobre o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa em processo de fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das contas apresentadas pelo Diretório do Estado do Rio Grande do Norte do PMDB no ano de 1999. 2. O impetrante não logrou demonstrar a efetiva ocorrência de ilegalidade ou abuso de poder que justifiquem o acolhimento do pleito. – Parecer pelo desprovimento do agravo interno e, ao final, pela denegação da ordem.’

É o relatório. Decido.

Conforme consignei quando da análise da medida cautelar, a Constituição Federal estatui, em seus arts. 70, parágrafo único e 71, II, a competência do TCU para para julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa à irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Regulamentando estas disposições constitucionais, a Lei nº 8.443/1992, em seus arts. 8º, 12, I e II e 16, III e § 2º, *a*, prevê a possibilidade de responsabilização individual ou solidária dos gestores públicos e daqueles que concorreram para o ato tido por irregular.

Interpretando o alcance de tais obrigações, esta Corte assentou a responsabilidade dos dirigentes das entidades de direito privado que recebem recursos públicos pela prestação de contas dos valores recebidos. Neste sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: MS 21.664, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 08.11.1996, MS 33.092, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 17.08.2015, MS 24.379, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 08.06.2015, MS 31.914 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 06.11.2014 e MS

MS 34690 AGR / DF

25.880, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 16.03.2007.

Do mesmo modo, a Lei nº 9.096/1995 estabelece, em seus arts. 33, I e 44, § 1º, a necessidade de manutenção de escrituração contábil pelos Partidos Políticos, com o objetivo de permitir o conhecimento da origem de suas receitas e discriminação detalhada de despesas pela Justiça Eleitoral.

Assentadas estas premissas, entendo que o impetrante não demonstrou a existência do seu direito líquido e certo.

Isto porque, no tocante à invalidade da notificação do de cujus pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, constata-se que o ato impetrado enfrentou devidamente a matéria, conforme já fundamentado na decisão de indeferimento da medida cautelar:

‘19. Voltando ao exame deste caso concreto, a cronologia dos fatos diverge daquela retratada nos mencionados processos e afasta, consoante evidenciarei, a aplicação do disposto nos §§ 4º e 5º da IN 56, de 2007.

20. Nessa senda, devo ressaltar que o processo de prestação de contas dos recursos repassados ao diretório regional do PMDB/RN em 1999 foi encaminhado ao Tribunal Regional Eleitoral no estado do Rio Grande do Norte (TRE/RN) em 2000, tendo o controle interno daquele órgão se manifestado (fls. 6/7, peça 1), ainda no mesmo ano, pela não aprovação da prestação de contas. Na sequência, os magistrados do TRE/RN, acompanhando manifestação do Ministério Público Eleitoral, exararam, em 22 de março de 2001, Acórdão por meio do qual reprovaram a citada prestação de contas.

21. Irresignados, os representantes do PMDB/RN interpuseram, sem êxito, embargos declaratórios e recurso especial eleitoral, cujo julgamento pelo TSE ocorreu em 5/2/2002.

22. Restituídos os autos ao TRE/RN, foram constituídas duas comissões de tomada de contas especial. A primeira, dissolvida por motivos que não constam dos autos, foi substituída por outra, constituída em 10/2/2006,

MS 34690 AGR / DF

a qual deu continuidade à tomada de contas especial e expediu notificações aos senhores Aluísio Alves (fls 78, peça 1) e Luiz Leocádio de Araújo (79, peça 1), instando-os a restituir aos cofres públicos os valores impugnados ou a apresentarem defesas.

23. Veja-se que, neste ponto, reside a primeira diferença entre a situação em exame e as deliberações apresentadas como paradigmas pelos responsáveis, pois neste caso concreto a notificação da fase interna do processo de tomada de contas especial, acontecida 4 (quatro) anos após trânsito em julgado do Acórdão TSE 19.560, se deu dentro do prazo fixado pela justiça eleitoral para guarda de documentos necessários à comprovação da correta aplicação dos recursos.

24. Com efeito, os senhores Aluísio Alves e Luiz Leocádio de Araújo chegaram a apresentar defesa (fls. 85/87, peça 1), embasada em documentos (fls. 90/200, peça 1, e 2/39, peça 2), a qual não comprovou, junto ao TRE/RN, a boa e regular aplicação de recursos públicos.

25. Submetido o processo a este TCU, foram promovidas, em 25/9/2008, após o saneamento dos autos, as citações do espólio do senhor Aluísio Alves e do senhor Luiz Leocádio de Araújo. Veja-se que aqui reside outra diferença fundamental entre os paradigmas apresentados e este processo, pois as citações, neste caso concreto, não se deram após o prazo contido no art. 5º, §4, da IN 56/2007.

26. Além disso, deve ser reconhecido que aos responsáveis, desde a prestação de contas em 2000, foi franqueada, tanto na fase interna quanto na fase externa do processo de tomada de contas especial, a oportunidade de apresentarem documentos hábeis a afastar o dano inicialmente imputado.'

Nos embargos declaratórios reduzidos a termo no Ac. 13.174/2016, verificam-se também as seguintes fundamentações:

'No tocante aos demais argumentos recursais,

MS 34690 AGR / DF

observo que o espólio do senhor Aluizio Alves vislumbrou a: (a) existência de obscuridade relacionada ao prazo de guarda dos documentos comprobatórios das despesas realizadas pelo diretório regional do PMDB/RN; (b) necessidade de notificação do espólio daquele responsável na fase interna da TCE; e (c) irregularidade de representação daquele responsável na fase interna do processo de tomada de contas especiais. Tais falhas conduziriam, segundo entendimento do recorrente, à reforma da deliberação ora impugnada.

Passando à primeira obscuridade suscitada, relacionada ao prazo de guarda dos documentos comprobatórios de despesas, busca o espólio suscitar que os normativos relacionados à guarda desses documentos não eram claros ao dispor qual era o termo inicial para a contagem dos prazos, motivo pelo qual entendem que a notificação da tomada de contas especial, acontecida em 7/3/2006, se deu a destempo, quando o diretório regional do PMDB/RN já estava desincumbido de guardar tais comprovantes. (...) Tal relato fático demonstra que os responsáveis exerceram o contraditório e ampla defesa em diversos momentos, pois da deliberação original do TRE/RN recorreram, em mais de uma oportunidade. Ainda assim, chamados a se manifestar no âmbito das contas especiais, apresentaram alegações de defesa ao tomador de contas sem que, naquele momento, arguissem qualquer cerceamento da espécie.

Desse modo, considerando que os responsáveis nunca passaram interstício superior a 5 (cinco) anos sem serem chamados a se manifestar sobre as despesas impugnadas no processo de tomada de contas especiais, não deve prosperar a tese de que a guarda dos documentos comprobatórios de despesas não mais era exigida, pois se deles se desfizeram enquanto as contas estavam *sub judice*, assumiram o risco de não possuir elementos para comprovar a correta aplicação dos

MS 34690 AGR / DF

recursos públicos.’

Neste sentido, não se observa irregularidade quanto à citação do espólio para participar da tomada de contas impugnada ou de regularização processual no âmbito da Justiça Eleitoral.

Ademais, da síntese fático-normativa extraída dos autos, não se extrai comprovação de prejuízo à defesa, porquanto esta participou de todos os atos processuais na responsabilização financeira do gestor por má utilização de recursos públicos do fundo partidário do PMDB do Rio Grande do Norte.

Transcreve-se excerto do parecer ministerial quanto ao ponto:

‘Com efeito, ainda que vício houvesse na citação, a declaração da nulidade dependeria, necessariamente, da comprovação do prejuízo à defesa. Esta, porém, foi amplamente exercida, inclusive com apreciação e julgamento de recurso de reconsideração e embargos de declaração interpostos pelo ora impetrante.’

Por fim, ressalto, em relação à obrigatoriedade de conservação da documentação comprobatória da prestação de contas, que não se trata de aplicação retroativa da Resolução TSE nº 21.841/2004, mas de aplicação direta do comando normativo previsto no art. 34, da Lei nº 9.096/1995, que assim preconiza:

‘Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

(...)

IV - obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos’

Novamente, faço referência ao brilhante parecer da douta

MS 34690 AGR / DF

Procuradoria-Geral da República:

‘Por fim, sobre o tempo de guarda dos documentos comprobatórios, a Lei 9.096/95 enunciava tal exigência, pelo prazo de cinco anos, ao tempo da prestação de contas em tela, comando ao qual o responsável pelo diretório partidário devia obediência. Portanto, írrito o questionamento do conteúdo e da aplicabilidade da Resolução TSE 21.841/2004 ao caso.

Em reforço a esta observação, vê-se que, ainda no quinquênio legal, as contas referentes ao exercício de 1999 caíram em exigência perante a Justiça Eleitoral e, apenas quatro anos após o trânsito em julgado do Acórdão TSE 19.560, deu-se a notificação da fase interna do processo de tomada de contas especial, a sinalizar o dever de manutenção dos registros atinentes ao uso das verbas do fundo eleitoral até a conclusão do procedimento fiscalizatório’

Portanto, não se verificam, no caso concreto, as condições essenciais à concessão da segurança, tendo em conta que “a noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico-processual, ao conceito de situação decorrente de fato incontestável e inequívoco, suscetível de imediata demonstração mediante prova literal pré-constituída” (MS 26.552 AgR-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 16.10.2009).

Ante o exposto, nego seguimento ao *mandamus*, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF.

Julgo prejudicado o agravo regimental interposto.’

Nas razões recursais (eDOC 36), alega-se que “o *mandado de segurança em tela presta-se tão somente a discutir irregularidades formais ocorridas no curso do processo de tomada de contas, a saber: i) Ausência de regularização processual após a morte do Sr. Aluizio Alves; ii) Invalidade da notificação do Sr. Aluizio Alves pelo TRE/RN; iii) Invalidade da representação legal do Sr. Aluizio Alves; e iv) Aplicação, no caso concreto, de normativo inexistente à época dos fatos.*” Acrescenta-se, quanto ao particular, que os

MS 34690 AGR / DF

itens *ii* e *iii* não foram enfrentados de modo efetivo pela decisão agravada.

Além disso, alegam-se os seguintes argumentos:

“46. Primeiro, após a morte do Sr. Aluizio Alves – informada nos autos mediante a juntada de certidão de óbito - seu Espólio não foi chamado de imediato para integrar o processo e para regularizar a representação dos advogados, cessada pela morte (cf. Fls. 86/87, 91/106, 110 e 121/127 do doc. 3.2; e fls. 95 e 116 do doc. 3.3). A inexistência da adequada habilitação do Espólio nos autos do processo inviabilizou o contraditório e a ampla defesa e acarretou a nulidade do processo.

47. Segundo, não é possível saber, ao certo, se a notificação enviada pelo TRE/RN foi efetivamente recebida pelo Sr. Aluizio Alves, pois não consta o “recebido” no documento juntado aos autos do processo, o que se verifica às fls. 78/79 do doc. 3.1 (cf. imagem trazida no item 17 da exordial). E a ausência de notificação pessoal configura cerceamento de defesa.

48. Terceiro, houve irregularidade na representação legal do Sr. Aluizio Alves, vez que foi apresentada procuração inválida no decorrer do processo no TRE/RN. O fato é que a procuração fornecida à Corte Eleitoral foi extraída de processo judicial em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado, é datada de 3 (três) anos antes, e sequer é original, conforme se observa à fl. 89 do doc. 3.1 (e imagem trazida no item 18 da exordial).

49. Quarto, e último, o TCU condenou o espólio com base na equivocada aplicação da Resolução TSE nº 21.841/2004, que não vigorava à época dos fatos e, portanto, é inaplicável ao caso.”

Em contraminuta (eDOC 41), a União pugnou pela manutenção da decisão agravada.

É o relatório.

MS 34690 AGR / DF

25/09/2018

SEGUNDA TURMA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.690 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Não assiste razão à parte ora agravante.

A parte insurgente não trouxe argumentos com aptidão suficiente para infirmar a decisão agravada.

A competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas daqueles que deram causa a irregularidade de que resulta prejuízo ao erário está estabelecida no art. 71, II, do Texto Constitucional, leia-se:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”

Regulamentando a previsão constitucional, o TCU expediu a Instrução Normativa nº 71/2012, que prevê em seus arts. 2º e 3º:

“Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de

MS 34690 AGR / DF

ressarcir o Erário.

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.”

Observa-se que a doutrina tem entendido que existem quatro tipos de Tomadas de Conta Especial:

“A primeira, simplificada que é limitada ao valor de alçada. Por razões de economicidade, nem todas as TCE’s são remetidas ao Tribunal de Contas para julgamento. Anualmente, o TCU estabelece o valor de alçada, a partir do qual a TCE deve ser enviada para julgamento; o mesmo fazem outros Tribunais de Contas. Abaixo do valor de alçada, a Administração Pública poderá instaurar o procedimento de TCE, que neste caso só terá a fase interna, na qual quem decidirá a respeito é a própria Administração. Para decidir sobre o assunto e até ordenar o pagamento, indispensável a prévia garantia da ampla defesa e do contraditório.

(...)

O segundo tipo é a completa ou ordinária. Se inserem nesse tipo as Tomadas de Contas Especiais que se encontram dentro do valor de alçada do Tribunal de Contas: têm fase interna e externa e são efetivamente julgadas.

O terceiro tipo, resulta de conversão. Pode o Tribunal de Contas, examinando outro tipo de processo, como o de inspeção, auditoria ou aposentadoria, verificar a ocorrência de dano ao erário ou omissão no dever de prestar contas. Em tais

MS 34690 AGR / DF

casos, ordena a conversão do processo em Tomada de Contas Especial. Como característica desse processo é que não tem comissão de TCE, nem fase interna, e também não cabe qualquer recurso da decisão que ordena a conversão, exceto embargos de declaração.

O quarto tipo é a Tomada de Contas Especial ex-officio. Constitui um tipo autônomo porque tem Comissão e o rito processual é da TCE completa ou ordinária, independentemente de o dano ser ressarcido no curso de sua tramitação, ou de ter havido prestação de contas. A ordem para instaurar a TCE, oriunda de uma Corte de Contas, não pode ser barrada pela autoridade administrativa, sob hipótese alguma. Como regra está subjacente à verificação pelo Tribunal de uma grave ilegalidade ou relevante desvio de conduta do gestor. Pode, no entanto, a autoridade administrativa, seja pela inexpressividade do valor do dano, seja pelo efetivo ressarcimento do valor, requerer ao Tribunal de Contas que reveja a decisão, inclusive recorrer e embargar.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomadas de Contas Especial: Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública*. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 39-43)

Portanto, extrai-se que tal processo comporta duas etapas: a fase interna que pode ser conceituada como a ocasião em que a Administração inicia um procedimento com vistas a avaliar a regularidade na tutela dos recursos públicos, e a fase externa que se desenvolve já no âmbito do Tribunal de Contas da União, momento em que o Tribunal instaura um processo para o julgamento das condutas imputadas aos agentes.

Entretanto, nem sempre a Tomada de Contas Especial possuirá duas fases, haja vista que estas podem ter natureza simplificada, tendo em conta o valor de alçada definido no momento de sua apuração, bem como podem originar-se a partir da análise de outro procedimento.

Salienta-se que o Supremo Tribunal Federal reconhece a garantia do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos processos instaurados no Tribunal de Contas da União, conforme prescreve a Súmula Vinculante

MS 34690 AGR / DF

3º, *in verbis*:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem mitigado a exigência do contraditório em relação à primeira fase do procedimento de Tomada de Contas, oportunidade na qual a Administração inicia procedimento tendo como objetivo examinar a legalidade de determinados atos ou constatar a existência de dano ao erário. Neste estágio, inexistente um processo que tem por finalidade julgar a regularidade das condutas e a responsabilidade dos agentes, mas apenas um procedimento investigatório da Administração para resguardar a legalidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, veja-se o MS 32.540, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 25.04.2016.

Assim, os vícios apontados pela parte ora agravante na fase interna da Tomada de Contas Especial, ocorrida no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, não teriam o condão de tornar nulos os atos coatores, mesmo se aqueles tivessem ocorrido nestes autos.

De qualquer modo, não merece prosperar a afirmação da existência de tais vícios. Isso porque, conforme demonstram os documentos juntados pelo ora agravante, o *de cujus*, após notificado da Tomada de Contas Especial pela Presidência da Comissão instaurada na Justiça Eleitoral (eDOC 4, p. 78), constituiu advogados e apresentou defesa nos autos (eDOC 4, pp. 85-91), o que evidencia ter o ato de cientificação cumprido sua finalidade e permitido que o falecido gestor se manifestasse regularmente a respeito do procedimento. Sendo assim, o fato de não ter sido aposto nenhum recibo no anverso do documento acostado aos autos mostra-se irrelevante.

MS 34690 AGR / DF

Igualmente, não logrou o Impetrante demonstrar a alegada irregularidade do instrumento de mandato (eDOC 4, p. 89), cuja autenticidade encontra-se devidamente certificada por agente público idôneo. Não se desincumbiu o Agravante do ônus de, na via cognitiva estreita da ação mandamental, trazer elementos aptos a revelar que mencionado documento não traduziria a ciência e a vontade do investigado em relação à Tomada de Contas em sua fase interna. A suspeita trazida na petição inicial e renovada nas razões de agravo regimental não ultrapassa o terreno das meras conjecturas, não evidenciando a existência de direito líquido e certo.

Melhor sorte não merece a alegação de nulidade na fase externa da Tomada de Contas Especial: após a morte do gestor, houve a citação do Espólio, na pessoa do inventariante (eDOC 6, pp. 110-115), bem como a comprovação do recebimento do ato de cientificação, por meio da juntada de AR (eDOC 6, p. 116).

Destaque-se haver nos autos a informação de que o endereço para o qual enviada a comunicação coincide com aquele que à época constava da base de dados da Receita Federal como o do inventariante do Espólio (eDOC 6, p. 117). Do mesmo modo, após ser novamente dirigida àquele endereço a comunicação do Acórdão 2411-14/09-2, o inventariante manifestou-se a respeito da decisão colegiada, o que reforça a constatação de que o endereço era o correto.

Diante disso, verifica-se estar preenchido o requisito de que trata o art. 179, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, segundo o qual os atos citatórios podem ser realizados *“mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário”*.

Cumprе ressaltar que este Tribunal já decidiu pela suficiência do aviso de recebimento simples para atender o direito de defesa, ou seja, a desnecessidade de assinatura do destinatário, quando observada a regra regimental. Confira-se o seguinte julgado:

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE
SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO

MS 34690 AGR / DF

PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações. 2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples. 3. O prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança conta-se da data constante do aviso de recebimento e não admite suspensão ou interrupção. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 25816 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ 04.08.2006)

No mesmo sentido, vejam-se estas decisões: MS 31.648 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 2.12.2013; MS 31.508, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 9.4.2015; e MS 34315, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 18.8.2016.

Logo, tendo sido validamente realizada a citação do Espólio do gestor, na pessoa do inventariante, não houve na fase externa da Tomada de Contas Especial a supressão de nenhuma oportunidade de defesa, sendo insubsistentes os argumentos relativos ao alegado prejuízo decorrente de suposta ausência de imediato chamamento do impetrante para integrar o feito.

Na realidade, o que os autos demonstram é que, regularmente citado, o impetrante não se manifestou nos autos, razão pela qual foi corretamente considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Não há falar, portanto, em ofensa ao devido processo legal na fase externa da tomada de contas especial.

No tocante à alegada aplicação indevida de ato normativo não

MS 34690 AGR / DF

vigente no período correspondente ao dispêndio dos recursos, consoante já posto na decisão agravada, os atos apontados como coatores sustentam-se não diante da Resolução TSE 21.841/2004, mas do art. 34, IV, da Lei 9.096/1995, que determina a guarda da documentação por prazo não inferior a 5 (cinco) anos.

Faz-se necessário destacar que, entre a apresentação das contas junto ao TRE/RN e a notificação do falecido gestor na fase interna da Tomada de Contas Especial, os órgãos da Justiça Eleitoral proferiram um conjunto de atos decisórios, que culminaram na reprovação das contas prestadas. Verifica-se da documentação trazida aos autos pela parte impetrante, extrai-se que o último julgamento ocorreu em 5 de fevereiro de 2002 (eDOC 4, p. 54).

Diante disso, não se pode afirmar que o ex-dirigente do partido político tenha sido surpreendido depois de mais de 5 (cinco) anos de inércia estatal com a cientificação ocorrida em 2006. É evidente que a reprovação das contas prenunciava, por consectário lógico, a adoção de medidas voltadas à apuração e à reparação das irregularidades verificadas, com as correspondentes atribuições de responsabilidades, tudo a indicar a necessidade de prolongar-se a guarda da documentação respectiva.

Desse modo, não se pode depreender que a legislação de regência da matéria, como faz supor a parte ora agravante, confere direito subjetivo à eliminação da documentação nesse caso, em que nem sequer transcorreram mais de 5 (cinco) anos entre os atos praticados com o objetivo de responsabilizar-se o gestor.

Portanto, não tendo o impetrante se desincumbido do ônus de demonstrar a existência de prejuízo à sua defesa durante a tramitação da tomada de contas especial, inexistem as alegadas nulidades nos atos coatores emanados do Tribunal de Contas da União, de modo que não há reparo a ser feito na decisão agravada.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

MS 34690 AGR / DF

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.690

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : ESPÓLIO DE ALUÍZIO ALVES REPRESENTADO POR HENRIQUE JOSÉ LIRA ALVES

ADV.(A/S) : ANDRE MACEDO DE OLIVEIRA (15014/DF, 196186/RJ, 357031/SP) E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. **2ª Turma**, 25.9.2018.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Juliano Baiocchi.

Marcelo Pimentel
Secretário