

MAURO DA MOTTA AGUIAR

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO, E A PERMANÊNCIA DE SUA VALIDADE,
NO CASO DE GESTORES OU RESPONSÁVEIS QUE VENHAM A FALECER**

**Artigo apresentado como requisito para conclusão do
Curso de Especialização em Direito Público e Controle
Externo, promovido pela Universidade de Brasília –
UnB para turma do Tribunal de Contas da União –
TCU.**

BRASÍLIA

2006

1. Introdução

Na jurisprudência atualmente predominante do Tribunal de Contas da União, a aplicação de penalidades por aquela Corte de Contas estaria inviabilizada se, após a prática do ato inquinado de irregularidade, o gestor ou o responsável viessem a falecer, estribando-se tal entendimento na interpretação de que se aplicaria, de forma absoluta, às sanções de competência do TCU, o disposto no inc. XLV do art. 5º da CF/88, acerca da intransmissibilidade da pena. Tal entendimento encontra-se de tal forma consolidado, a ponto de haverem julgados no sentido de, mesmo em relação a deliberações já definitivas, a penalidade, se ainda não cumprida (mesmo que por culpa do responsável), deverá ser suprimida ou dela se deverá dar quitação.

Entende-se, no entanto, que a questão está longe de ser pacífica e necessita ser melhor analisada, no que se refere especificamente às penalidades de multa, cuja natureza se considera não compatível com o caráter nitidamente de esfera penal do inc. XLV do art. 5º da CF/88. A proposta do presente estudo é apresentar justamente uma visão diferente acerca da questão. Não se pretende, contudo, em um texto rápido, elaborado a partir de breves análise e levantamento bibliográfico, apresentar solução categórica e definitiva para problema tão delicado. A intenção é de aportar argumentos que contribuam para levantar o debate acerca de questão de tal relevância e que, infelizmente, vem sendo tratada como já plena e permanentemente resolvida.

2. Entendimento predominante, no âmbito do TCU, quando do falecimento do gestor ou responsável, quanto à aplicação de sanções

2.1. Sistematização do entendimento

A questão do encaminhamento a ser conferido aos processos, da competência do Tribunal de Contas da União, em que o gestor ou responsável¹ vêm a falecer foi, durante considerável período, extremamente tormentosa. As dúvidas não eram injustificadas, já que a legislação diretamente relacionada com o TCU, a saber, os arts. 71 a 75 da Constituição Federal e a Lei 8.443/1992, não possui disposição acerca do tema, além do fato de ser bastante escasso, na doutrina jurídica brasileira, o número de títulos que versem sobre o *modus operandi* dos tribunais de contas.

¹ A ampliação advinda da referência a gestor ou responsável justifica-se pelo fato de a jurisdição do TCU, nos termos do inciso II do art. 71 da CF/88, abranger tanto “os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Federal” quanto “aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

Expressiva contribuição para sistematizar a questão foi aportada por Augusto Sherman Cavalcanti², por intermédio do artigo “O processo de contas no TCU: o caso do gestor falecido”³, trabalho cujo mérito deve ser, por isso, reconhecido. Sim, porque ainda que se fosse alegar que o documento em questão não encampou todas categorias processuais do TCU em relação à Atividade de Controle Externo, em função de referir-se expressamente a contas⁴, pode-se verificar que acabou por também atingi-las, haja vista haver abordado a dimensão da “punibilidade do gestor faltoso”, único aspecto que poderia suscitar dúvidas nas demais modalidades de processos da área.

Aliás, a chamada dimensão da “punibilidade do gestor faltoso” é justamente a que interessa para os fins do presente estudo. Segundo o artigo referido, em qualquer caso de falecimento do gestor (e entende-se, como dito anteriormente, que também cabe falar no responsável), a aplicação de sanções pelo TCU estaria inviabilizada, “porque a aplicação da pena não pode ultrapassar a pessoa do condenado, conforme dispõe o art. 5º, inciso XLV, da Constituição”⁵. Chega aquele autor a indicar, ademais, que, caso a sanção já haja sido aplicada e sobrevenha, sem seu cumprimento, o falecimento do apenado, “será ela extinta”⁶.

Pode-se verificar que o autor, além de fundar sua compreensão, quanto ao aspecto indicado, no chamado princípio da intransmissibilidade da pena, também tem por premissa seu entendimento quanto à distinção entre os destinatários das dimensões que denomina “política” e “sancionatória”. Em sua visão, na denominada dimensão política, relativa ao julgamento da gestão (ou seja, do mérito das contas - se regulares, regulares com ressalvas ou irregulares), o principal destinatário “é antes a coletividade do que o gestor. O gestor é destinatário secundário, tão apenas”⁷. Diferentemente, na dimensão sancionatória, o processo dirigir-se-ia “direta e imediatamente ao gestor”⁸.

O artigo prossegue, então, no que interessa mais de perto a este estudo, sugerindo (em um esforço de contribuição eminentemente prática, que merece ser reconhecido) os encaminhamentos a serem conferidos aos processos, quando identificados atos passíveis de

² Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.

³ CAVALCANTI, 1999, pp. 17/27.

⁴ Nos termos do Regimento Interno do TCU, no que tange à Atividade de Controle Externo as espécies de processo em seu âmbito podem ser assim indicadas: Contas (Tomadas de Contas, Prestações de Contas, Tomadas de Contas Especiais), Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República, Solicitações, Solicitações do Congresso Nacional (Pedidos de Informações e Solicitações de Realização de Auditorias e Inspeções), Denúncias, Representações, Relatórios de Fiscalização (Levantamentos, Auditorias, Inspeções, Acompanhamentos, Monitoramentos), Atos Sujeitos a Registro (Admissões e Concessões) e Consultas.

⁵ CAVALCANTI, 1999, p. 18.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁸ *Ibid.*, p. 18.

punição, se sobrevier a morte do gestor ou responsável. Cabe o esclarecimento, a propósito, de que o texto em questão considera possíveis, qualquer que haja sido o momento do óbito do gestor ou responsável, tanto o julgamento do mérito das contas (“dimensão política”) quanto a reparação de dano eventualmente causado (“dimensão indenizatória”).

A coisa muda de figura, no entanto, no que tange à punibilidade do gestor ou responsável falecido (“dimensão sancionatória”). Em relação a esse aspecto, são previstas duas situações, das quais a segunda apresenta, ainda, duas possibilidades:

a) se o falecimento do gestor ou responsável ocorre antes da realização de sua audiência, não se poderá aplicar a penalidade;

b) se o óbito do gestor ou responsável se verifica após a promoção de sua audiência:

b.1) se a morte é “anterior ao julgamento, o Tribunal [...] não deve aplicar a sanção, em virtude da extinção da punibilidade”;

b.2) se o falecimento é posterior ao julgamento, “há a extinção da punibilidade e, conseqüentemente, do dever de cumprir a sanção”, considerando-se que, nesse caso, “é devida quitação ao gestor falecido”.

2.2. Da jurisprudência do TCU a respeito do tema

Ainda que seja quase sempre difícil, no campo das ciências humanas, o estabelecimento de relações unívocas de causa e efeito, não se pode negar que a jurisprudência do TCU, em especial aquela posterior à elaboração do artigo tratado no item anterior, vem adotando, de forma esmagadora, ainda que com pequenas adaptações, as mesmas orientações explicitadas por Augusto Sherman Cavalcanti naquele trabalho, sendo, portanto, fortes os indícios de que a influência deste sobre aquela foi extremamente significativa.

Assim é que diversos acórdãos explicitam haverem deixado de aplicar a sanção de multa, haja vista o falecimento do responsável antes da audiência, primeira das situações previstas pelo artigo, podendo ser mencionados, apenas para citar alguns exemplos, os AC-0021-06/01-P e AC-0089-04/03-P.

A primeira possibilidade da segunda das situações indicadas, a saber, a da ocorrência da morte do responsável após a audiência mas antes do julgamento de seus atos pelo Tribunal, é representada por deliberações em que, em função do óbito daquele passível de apenação, dispensa-se a aplicação de multa; ou ainda, se dito julgamento chega a ocorrer, com a aplicação de sanções, em função do desconhecimento, pelo TCU, por ocasião do *decisum*, da prévia ocorrência do passamento, dá-se provimento a recursos para suprimir a pena

anteriormente atribuída. Exemplos dessa hipótese podem ser encontrados, dentre outros, nos AC-0037-14/99-P, AC-0045-03/01-1 e AC-0024-01/03-1, quanto às decisões originárias, e nos AC-0092-11/99-2, AC-0028-03/00-1, AC-0049-12/00-P, AC-0034-08/01-P e AC-0012-02/02-2, no que se refere às deliberações em sede recursal.

Por fim, no que se refere aos casos em que o gestor ou responsável vêm a falecer após a sua condenação e apenação (segunda possibilidade da segunda situação), a quase totalidade das deliberações do TCU é no sentido de ou tornar sem efeito a sanção anteriormente aplicada ou de dela dar quitação, consoante se pode verificar a partir da leitura, apenas para citar alguns exemplos, dos AC-0289-50/01-P e AC-2725-49/05-1.

Na verdade, quando da elaboração deste artigo, foi identificado apenas um acórdão, a saber, o AC-0159-05/05-2, em que o Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, divergindo da proposta apresentada pela unidade técnica, apresentou voto, acolhido pela 2ª Câmara, pelo indeferimento de supressão de multa a responsável que veio a falecer após sua condenação e apenação, por considerar que:

[...] a apenação foi aplicada ao Sr. Manoel Medeiros ainda em vida, não ultrapassando, portanto, a pessoa do condenado, em observância ao art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988.

4. Observe-se que após a regular aplicação de multa ela se convertera em dívida, tendo sido autorizado o pagamento parcelado em 12 (doze) vezes [...]

5. Dessa forma, tendo o óbito ocorrido após a prolação do Acórdão 482/2000 - Segunda Câmara, o qual aplicou a respectiva multa ao responsável, não há falar em arguição do art. 5º, inciso XLV, da CF/88 como pressuposto para extinção da punibilidade, haja vista que não mais se trata de apenação e sim de cobrança de dívida.

Trata-se, no entanto, de decisão isolada e para a qual a 1ª Câmara do TCU já proferiu *decisum*, por intermédio do AC-1281-21/05-1, sobre processo da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em sentido diametralmente oposto, ou seja, tornando sem efeito multa aplicada em função do falecimento do responsável após o acórdão condenatório, e onde, aliás, os fundamentos da deliberação acima transcrita são frontalmente questionados, consoante se pode verificar a partir do seguinte trecho:

[...] a multa não deve ser estendida aos sucessores, até porque, no meu sentir, a natureza da penalidade não se transmuda em mera dívida de valor, após a prolação do acórdão condenatório, já que o título extrajudicial não é abstrato, mas, sim, título causal fundado nos motivos originais da aplicação da pena, nos termos do art. 71, § 3º, da CF/88 c/c os arts. 583 e 585, VII, do CPC brasileiro.

Além disso, do relatório informativo do AC-0164-07/06-P já consta pronunciamento, da unidade técnica do TCU especializada no exame de recursos, contrário ao entendimento do AC-0159-05/05-2, ponderando-se que, como a decisão condenatória ali tratada ainda não

transitou em julgado (já que pende de exame de mérito recurso contra ela interposto), ainda se pode cancelar ou suprimir a multa.

3. Acerca da aplicação do princípio da intransmissibilidade da pena às sanções aplicáveis pelo TCU

A leitura do artigo mencionado no item anterior permite verificar o entendimento de seu autor quanto a ser líquida e certa a aplicabilidade do disposto no art. 5º, inc. XLV, da CF/88 às sanções aplicáveis pelo TCU. Essa tem sido, também, a compreensão subjacente às deliberações do TCU no mesmo sentido, havendo casos, inclusive, em que não se chega, nem mesmo, a apontar o fundamento constitucional para a não aplicação da penalidade, conforme se pode constatar, *e.g.*, a partir dos AC-0037-14/99-P, AC-0045-03/02-1 e AC-0024-01/03-1.

Além disso, conforme anteriormente mencionado, o autor do artigo que, ao que tudo indica, contribuiu significativamente para a sistematização do entendimento ora adotado pelo TCU, possui também como premissa certa, além do princípio da intransmissibilidade da pena, a compreensão de que a dimensão sancionatória do processo no TCU dirige-se “direta e imediatamente ao gestor”.

A impressão que se tem, ademais, a partir da leitura dos acórdãos do TCU a respeito do tema, é de que tais premissas, ainda que nem sempre explicitadas, são tidas como absolutas e inquestionáveis.

Será essa, contudo, a única interpretação possível para o problema? Ou, indo ainda mais adiante, será tal visão a mais adequada? Na visão do autor do presente estudo, a resposta a ambas as perguntas é negativa, consoante se passará a argumentar.

3.1. A carência de amparo doutrinário

Conforme mencionado no capítulo 2 deste estudo, a questão do tratamento a ser conferido no que se refere à multa aplicada pelo TCU nos casos de falecimento do gestor ou responsável, além de ressentir-se da falta de disposição legal expressa a respeito, conta com reduzido quantitativo de doutrina pátria especializada que a aborde. Aliás, a busca de doutrina de apoio para o tema deve ser promovida em textos que abordem assuntos correlatos, já que, com exceção do artigo mencionado no início deste trabalho, não se consegue identificar escrito que trate especificamente do assunto, ou seja, a transmissibilidade das multas do TCU. Mas, mesmo no que se refere à transmissibilidade de multas civis, poucos são os autores a abordá-la e a arriscar-se a tratar de tema tão delicado.

Conforme mais adiante se fará menção, quando do tratamento de outras sanções de caráter análogo às multas do TCU, por um lado, no caso da multa prevista pela Lei de Improbidade Administrativa, observa-se certa polarização de posições. Há autores que defendem tenazmente sua intransmissibilidade, com base no inc. XLV do art. 5º da CF/88, enquanto também há os que consideram que o princípio em questão é tipicamente direcionado para a esfera penal, de caráter personalíssimo, e, por conseguinte, não se aplica à pena referida, de natureza cível e incidente sobre o patrimônio. Por outro lado, há as hipóteses de sanções administrativas, a saber, a cláusula penal, as multas de trânsito e as multas tributárias, cuja transmissibilidade a herdeiros não chega sequer a ser questionada pela doutrina predominante. Necessário esclarecer, no entanto, que, mesmo quando presente a polêmica, a fundamentação dos argumentos favoráveis à transmissibilidade é que será aqui examinada, haja vista ser a posição considerada mais apropriada.

3.2. Análise dos fundamentos da jurisprudência hodierna do TCU quanto à subsistência da multa em relação a gestor ou responsável falecido

3.2.1. Considerações iniciais

Cabe, logo de início, o esclarecimento de que, ao TCU, nos termos da Lei nº 8.443/92, é atribuída competência para a aplicação de duas variedades de sanções, a saber, as multas pecuniárias, previstas nos arts. 57 e 58, e a decretação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, estatuído no art. 60.

Conforme se voltará a tratar mais adiante, vê-se já aí uma nítida distinção entre as duas categorias de penalidades. Enquanto, no que tange à inabilitação, tanto o caráter da penalidade quanto seus efeitos são claramente pessoais, no que se refere às multas, nitidamente os efeitos são patrimoniais e, consoante se procurará demonstrar, é inapropriado atribuir-lhe caráter penal ou, respeitosa e parafraseando pronunciamento do STF acerca da natureza das decisões do TCU, um “colorido quase penal”.

Na visão deste autor, o art. 5º, inc. XLV, da CF/88 aplica-se à decretação de inabilitação, haja vista o caráter pessoal desta, de um lado, e a vedação de que a pena ultrapasse a pessoa do condenado, de outro. A análise a ser aqui desenvolvida, por conseguinte, se concentrará na penalidade de multa.

No que se refere às multas, o tratamento dado à hipótese de gestor ou responsável falecido de há muito parece inapropriado, a partir da análise de algumas situações plenamente factíveis.

Suponha-se, *e.g.*, que Tício e Mévio, gestores (ou responsáveis), venham, em função do mesmo ato administrativo irregular, a ser objeto da aplicação de multa pelo TCU, em decisão que transita em julgado. Tício, mais preocupado com seus compromissos, vende um veículo de sua propriedade e recolhe a multa no prazo assinado. Enquanto isso, Mévio, embora detendo patrimônio equivalente ao de Tício, mas sendo menos cioso (ou menos probo), não procura adimplir a obrigação a ele também imposta. Pouco tempo depois do vencimento do prazo para cumprimento da penalidade, Tício e Mévio, em razão de fatídico acidente, vêm a falecer simultaneamente. Seguindo-se o raciocínio do artigo de Augusto Sherman Cavalcanti e o predominante no TCU, a pena de Mévio, posto que ainda não cumprida, deverá ser extinta, enquanto a de Tício, já que adimplida anteriormente a seu falecimento, permanece válida. Ou seja, se é verdade, no caso, que a pena, no caso do Mévio, não ultrapassará a pessoa do condenado, não alcançando seus herdeiros, o mesmo não se poderá dizer em relação a Tício, já que o patrimônio por ele transmitido em herança já estará diminuído do valor da multa. Como fica, então, no caso, a obediência ao primado jurídico, oriundo ainda do Direito Romano, de que *nemo de improbitate sua consequitur actionem* (ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza)? Ou será que, pensando por absurdo, se deveria ir ainda mais longe e considerar que mesmo a multa já adimplida deveria ser ressarcida ao espólio?

Pode-se conceber, igualmente, uma outra situação-problema inquietante. Tício, apenado com multa pelo TCU, por acórdão já definitivo, recusa-se a, voluntariamente, efetuar o pagamento da penalidade. O acórdão condenatório é, então, encaminhado para cobrança judicial em que, após longo e custoso procedimento, consegue-se levar a leilão, ou hasta pública, bem penhorado do responsável. Poucos dias após a arrematação, contudo, Tício vem a falecer. Qual será o posicionamento da União, no caso? Pretenderá desfazer a arrematação, já que se refere a etapa anterior ao cumprimento da penalidade de multa? E como fica o arrematante de boa fé?

Tais dúvidas, bastante justificáveis no quadro jurisprudencial hoje observado, advêm, na verdade, da concepção inadequada da natureza das multas do TCU. Em quadro diverso, com a concepção apropriada acerca do caráter de tais sanções, os questionamentos apontados nem mesmo se apresentariam.

3.2.2. O princípio da intransmissibilidade da pena

No art. 5º do texto constitucional vigente, o princípio da intransmissibilidade da pena consta do nono inciso (XLV) dos vinte e quatro (de XXXVII a L) que tratam

nitidamente da esfera penal, fortalecendo a interpretação de que a sanção ali referida é aquela aplicada em decorrência da prática de uma infração penal. Conclusão nesse sentido, aliás, é reforçada pela nomenclatura empregada, ou seja, os termos “pena” e “condenado”. Pode-se verificar, ademais, que um pouco à frente, no inc. XLVIII, consta exigência acerca da adequada segregação dos condenados, quando do cumprimento da “pena”.

Ora, o poder de sancionar atribuído ao TCU nitidamente não pode ser considerado como pertencente à esfera penal *stricto sensu*, haja vista o fato de a Corte de Contas não integrar o Poder Judiciário, posto não se encontrar relacionada no art. 92 da CF/88, e a questão de vigorar, no Direito Brasileiro, o princípio da unicidade de jurisdição, fazendo com que apenas ao Judiciário esteja atribuído o *jus puniendi* atinente aos crimes.

Quanto a esse aspecto, aliás, não se crê que haja discussão significativa. O problema se coloca, no entanto, quanto ao possível “colorido quase penal” das multas do TCU, o que faria com que a possibilidade de sua aplicação observasse as mesmas regras do processo penal.

Ora, os institutos em que se encontram previstas as competências atribuídas ao TCU para aplicar multas têm natureza administrativa, no que tange a seus aspectos cíveis, consoante deflui dos seguintes parâmetros:

a) a nomenclatura utilizada é tipicamente administrativa ou cível, tendo em vista a utilização dos termos “administradores” ou “responsáveis” (art. 71, VII, da CF/88 e arts. 43, inc. II e parágrafo único, 56, 57 e 58 da Lei nº 8.443/92) e não “condenado”, como consta do art. 5º, inc. XLV, da CF/88;

b) a Constituição Federal, em seu art. 71, § 3º, já estabeleceu que as decisões do TCU de que resulte débito ou multa terão eficácia de título executivo, sinalizando, por conseguinte, seu caráter obrigacional; a Lei Orgânica do Tribunal, além de conter disposição similar (art. 23, inc. III, alínea *b*, da Lei 8.443/92), foi ainda mais longe, ao estabelecer que suas decisões condenatórias constituiriam, para o responsável, obrigação de comprovar o recolhimento do débito a ele imputado ou da multa a ele cominada (art. 23, III, alínea *a*), explicitando-se, ainda, que as deliberações de que resulte imputação de débito ou cominação de multa tornam a dívida líquida e certa (art. 24) – ou seja, mais uma vez transparece o caráter obrigacional;

c) o § 3º do art. 58 da Lei 8.443/92 dispõe que o Regimento Interno do TCU estabelecerá a gradação das multas daquele artigo, “em função da gravidade da infração”, ou seja, concentrando-se, apenas, na seriedade da agressão efetuada ao bem comum – ou seja, a natureza administrativa ou cível da sanção uma vez mais transparece, já que na esfera penal a

fixação da pena principia pelos aspectos subjetivos do agente, sendo as “conseqüências” do crime apenas um dos últimos fatores (vide *caput* do art. 59 do Código Penal).

Será, portanto, que o princípio constitucional da intransmissibilidade da pena efetivamente se aplica às multas do TCU?

A esse propósito, Michel Foucault, ao analisar o período de reforma do sistema de penas absolutista e o surgimento do Direito Penal contemporâneo, com muita clareza identifica o aparecimento e a consolidação de todo um sistema de punições extrapenal, dentro do que ele denomina de “poder disciplinar”, que aponta como disseminado por toda a sociedade (escolas, fábricas, forças armadas, hospitais, etc.)⁹. A respeito das sanções aplicadas por dito poder, consigna aquele autor¹⁰:

Na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento.

Além disso, verifique-se que a vedação é no sentido de que a pena passe da pessoa do condenado. Ora, as multas do TCU não recaem efetivamente sobre a pessoa do responsável, mas criam-lhe obrigação. Tanto que, se algum amigo do responsável pretender auxiliá-lo de bom grado, o recolhimento não poderá ser recusado pela União, devendo ser dada quitação àquele anteriormente punido. Possuindo as multas natureza administrativa ou cível, dado seu caráter obrigacional, são garantidas pelo patrimônio do responsável, haja vista o princípio de que o patrimônio do devedor responde por suas obrigações (arts. 391 e 942 do CC de 2002 e art. 1.518 do CC de 1916). No caso de seu falecimento, portanto, a sanção anteriormente aplicada, se ainda não cumprida, não recairá sobre a pessoa dos herdeiros, e sim sobre o patrimônio deixado pelo *de cuius*.

Essa distinção, ademais, necessita ser enfatizada, para que se possa identificar plenamente a inadequação de considerar-se tal sanção como mais aproximada do Direito Penal. Ora, na esfera Penal, as sanções são personalíssimas. O alvo da punição penal sempre foi a pessoa, desde a fase dos suplícios, em que o objeto do castigo era o corpo, até a era contemporânea, em que o alvo das sanções passou a ser a “alma”¹¹.

Tanto o corpo quanto a “alma” (esta compreendida no sentido que a psicologia lhe empresa, não no religioso) perecem juntamente com o agente. Já o patrimônio, não, em especial considerando-se que, no sistema jurídico brasileiro, o direito de herança possui *status*

⁹ A esse respeito, vide, em especial, o capítulo “Os recursos para o bom adestramento” de FOUCAULT, 1987, pp. 143-161.

¹⁰ FOUCAULT, 1987, p. 149.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

constitucional, constando do inciso XXX do art. 5º da CF/88. E, como dito por Sílvio de Salvo Venosa, deve-se entender por herança “o conjunto de direitos e obrigações que se transmitem, em razão da morte, a uma pessoa, ou a um conjunto de pessoas, que sobreviveram ao falecido” ou, dito de outra forma, “o conjunto de direitos reais e obrigacionais, ativos e passivos, pertencentes a uma pessoa” [sem grifos no original] ¹².

Por que razão, então, o patrimônio do responsável que, durante a sua vida, em caso de inadimplência, responderia pela multa deixará de fazê-lo caso sobrevenha a morte do agente se, na verdade, dito conjunto de direitos e obrigações não se extinguirá com o óbito de seu detentor?

É compreensível que se tenha a preocupação de valorizar o princípio da intransmissibilidade da pena, em especial no Brasil. O Direito Colonial Brasileiro, em consonância com o Direito Lusitano de então, não o reconhecia, pois:

[...] no Brasil Colônia se conhecem as páginas tristes e dolorosas da declaração de infâmia a que a justiça colonial submeteu os mártires da Inconfidência. O mesmo aconteceu em Lisboa, no reinado de D. José I e no governo do Marquês de Pombal, na chamada conspiração dos Távoras, supliciados com atrocidade e executados em 13 de janeiro de 1759, determinando a sentença a declaração de infâmia para os parentes próximos dos executados ¹³ [sem grifo no original].

No caso, contudo, fala-se de penas de caráter personalíssimo, a saber, a declaração de infâmia, mesmo para aqueles que não participaram da conduta criminosa, e não de obrigações patrimoniais que, tendo em vista ser regra no Direito brasileiro o princípio do “benefício de inventário”, somente deverão ser adimplidas dentro das forças do espólio.

Além disso, há que se ter cuidado para não transladar para o campo administrativo, onde, de maneira geral, os gestores ou responsáveis contam com certo nível de esclarecimento, benefícios próprios da esfera penal que, em regra, finda por atingir as classes mais numerosas e menos esclarecidas ¹⁴.

É preciso, ainda, desfazer qualquer comparação entre a multa administrativo-civil do TCU e a multa penal. Em relação a esta última, os vestígios de haver-se originado da conversão de pena de restrição de direitos podem ser identificados a partir do fato de dever ser ela calculada em “dias-multa” (vide art. 49 do Código Penal). Há também que se ter presentes a polêmica e as críticas levantadas pela doutrina à modificação promovida pela Lei nº 9.628/96, no art. 51 do Código Penal, ao estabelecer a aplicação, às multas constantes de sentenças condenatórias penais transitadas em julgado, da legislação relativa à dívida ativa da

¹² VENOSA, 2001, p. 20.

¹³ FERREIRA, 1989, p. 160.

¹⁴ A esse respeito, vide, em especial, o capítulo “Ilegalidade e delinquência” de FOUCAULT, 1987, pp. 215-242.

Fazenda Pública ¹⁵, ou seja, um procedimento de execução, sendo que críticas nesse sentido não são levantadas pela doutrina predominante contra os dispositivos que consideram a sentença condenatória definitiva do TCU com eficácia de título executivo.

Há, por fim, que questionar-se a premissa de que a dimensão sancionatória do processo do TCU seria dirigida “direta e imediatamente” ao gestor. Tal pressuposto, da forma como vem sendo apresentado e utilizado, dá a impressão de que, como a sanção teria como único destinatário o responsável, perderia ela toda a sua função com a morte desse.

Tal idéia é incorreta. Como adequadamente vislumbrado há três séculos pelos reformadores, a quem se deve o sistema penal contemporâneo, as punições, sejam penais ou não, destinam-se em proporções praticamente equânimes ao condenado e ao corpo social, ou até mesmo um pouco mais para este, dada sua função de exemplo. Ou, no dizer de Cesare Beccaria:

Da simples consideração das verdades até aqui expostas, resulta evidente que o fim das penas não é atormentar e afligir um ser sensível, nem desfazer um delito já cometido [...] O fim, pois, é apenas impedir que o réu cause novos danos aos seus concidadãos e dissuadir os outros de fazer o mesmo.

É, pois, necessário escolher penas e modos de infligi-las, que, guardadas as proporções, cause a impressão mais eficaz e duradoura nos espíritos dos homens, e a menos penosa no corpo do réu [sem grifos no original] ¹⁶.

Não se pode afirmar, portanto, que o fato de a multa eventualmente subsistir após o óbito do responsável não tenha finalidade adequada.

4. Quanto ao tratamento dado à questão no que tange a sanções de áreas semelhantes

4.1. Consideração inicial

A carência de bibliografia doutrinária acerca do tema da possibilidade de transmissão da multa aplicada pelo TCU conduz à necessidade de, para uma melhor compreensão do problema, fazer-se um breve paralelo com os tratamentos dados ao tema em relação a institutos similares. Sim, porque o Direito Brasileiro comporta diversos outros mecanismos cujo componente sancionatório é indiscutível, sem que, no entanto, pertençam à esfera penal.

¹⁵ Um excelente resumo acerca de tal polêmica e das críticas existentes é apresentado por Paulo Henrique Moura Leite, em seu artigo “Multa penal: o lapso prescricional e a legitimidade ativa para a execução após o advento da Lei nº 9.628/96”, in REVISTA SÍNTESE DE DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL, 2000, pp. 51-59.

¹⁶ BECCARIA, 1997, p. 62.

4.2. As cláusulas penais no âmbito da legislação civil

A denominada “cláusula penal” em contratos civis possui caráter nitidamente sancionatório, haja vista prever-se a necessidade, para sua aplicação, de que o descumprimento ou a mora sejam culposos (art. 408 do CC/2002), falar-se em cominação e penalidade (arts. 412 e 413, CC/2002) e nem mesmo ser necessária, para exigir-se o cumprimento de tal pena, a ocorrência de prejuízo. No entanto, uma vez configurados os pressupostos para sua aplicação, constitui-se em dívida de pleno direito, cuja transmissibilidade a herdeiros não chega sequer a ser questionada pela doutrina e jurisprudência majoritárias.

4.3. A pena de multa da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

Em seu art. 12, correspondente ao capítulo denominado “Das penas”, dispõe a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA):

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente [sem grifos no original].

Verifique-se, primeiramente, que o dispositivo fala, expressamente, em “cominações”, “multa” e “penas”. Além disso, pode ser observado, a partir da leitura do inciso I, que a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio pode, ou não,

haver-se dado em prejuízo do Poder Público (vide, *e.g.*, os incisos I e V do art. 9º da Lei nº 8.429/92).

Um pouco antes, em suas disposições gerais, estatui o art. 8º da LIA que:

Art. 8º. O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança [sem grifo no original].

Ora, conforme se constata a partir das transcrições, a multa civil é uma das cominações previstas pela LIA. Seria ela, então, transmissível aos herdeiros? Repare-se, além disso, o fato de poder-se identificar, no art. 12, duas categorias distintas de sanções: aquelas de caráter pessoal, como a perda de função pública, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público e aquelas de caráter patrimonial, como a perda de bens ou valores, o ressarcimento integral do dano e o pagamento da multa civil.

A questão da transmissibilidade das sanções de ressarcimento do dano e de perdimento de bens não tem sido alvo de grande polêmica, dado corresponderem a exceção expressamente constante do art. 5º, inc. XLV, da CF/88 ¹⁷:

Mas, e quanto à multa civil, seria vedada a sua transmissão aos herdeiros, dentro dos limites das forças da herança?

Acerca desse tema, Emerson Garcia, em sua obra a respeito de Improbidade Administrativa em autoria conjunta com Rogério Pacheco Alves, ainda que reconhecendo a existência de autores com visão divergente (no sentido de que a multa civil não seria transmissível ¹⁸), tece considerações esclarecedoras, cuja lógica é inatacável:

No mesmo sentido do Código Civil, estatuiu o art. 8º da nº 8.429/92 que:

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.

Sendo clara a similitude entre os dispositivos, o efeito também haverá de sê-lo. Assim, em sendo aplicadas ao ímprobo as sanções cominadas no art. 12, arcará o sucessor com aquelas de natureza pecuniária – pagamento de multa civil, ressarcimento integral do dano e perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Para que seja afastada qualquer incompatibilidade com o texto constitucional, ao art. 8º da Lei nº 8.429/92 deve ser dispensada interpretação conforme a Constituição, já que sua interpretação literal culminaria em sujeitar o sucessor do ímprobo a todas as cominações da lei, havendo, como único limite, o valor da herança para aquelas de natureza patrimonial. Evidentemente, aquelas sanções que acarretam restrições aos direitos diretamente relacionados à pessoa do ímprobo não poderão ser

¹⁷ “XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido” [sem grifo no original].

¹⁸ A esse respeito, vide nota de rodapé nº 544 de GARCIA; ALVES, 2004, p. 255.

transmitidas aos seus herdeiros, o que limita a aplicabilidade do dispositivo àquelas de natureza patrimonial, conclusão esta, aliás, em perfeita harmonia com a sua parte final.

Com efeito, de acordo com o art. 5º, XLV, da CR/88, ‘nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido’. Em que pese não se referir o texto constitucional à multa, tal não tem o condão de excluir sua transmissibilidade aos sucessores quando sua aplicação resultar da prática de um ato de improbidade.

Se não vejamos: a) a posição topográfica do inciso XLV do art. 5º denota claramente que ele se refere à pena aplicada em virtude da prática de uma infração penal, o que é robustecido pela nomenclatura utilizada (pena e condenado); b) a não-transmissibilidade da multa penal não pode ser utilizada como paradigma, pois as sanções penais, quaisquer que sejam elas, são eminentemente pessoais; c) a multa cominada ao ímprobo tem natureza cível, o que deflui da nomenclatura empregada e da própria natureza jurídica das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92; d) tendo natureza cível e não sendo consectário de uma infração penal, eventual multa aplicada deve ser adimplida com o patrimônio deixado pelo ímprobo, o que revela-se consentâneo com o princípio de que o patrimônio do devedor responde por suas dívidas (arts. 391 e 942 do CC de 2002 e art. 1.518 do CC de 1916); e) a sanção aplicada não recairá sobre a pessoa do herdeiro, e sim sobre o patrimônio deixado pelo *de cuius*; f) o art. 8º da Lei nº 8.429/92 é expreso no sentido de que os sucessores do ímprobo estão sujeitos às cominações da Lei até o limite do valor da herança, o que também denota que somente são transmitidas aquelas de natureza patrimonial; g) guarda grande similitude com a espécie o tratamento legal e doutrinário dispensado às penalidades pecuniárias resultantes do descumprimento da legislação tributária, que também têm natureza sancionatória e às quais é reconhecida a natureza da obrigação tributária principal (ver art. 113, § 1º, do CTN), sendo transmissíveis aos sucessores do *de cuius* (ver art. 132, II, do CTN, que é integrado pelo art. 129, também do CTN), e h) no âmbito da legislação civil, as cláusulas penais (ver arts. 408 *usque* 416 do Código Civil de 1916 e arts 912 *usque* 927 do Código Civil de 1916), verdadeiras penalidades aplicadas ao contratante que deixar de cumprir, ou apenas retardar, a obrigação que assumira, são indubitavelmente transmissíveis aos seus herdeiros (O CC de 2002 dispõe, em seu art. 943, que o direito de exigir a reparação e a obrigação de prestá-la transmitem-se com a herança).

No que concerne às demais sanções cominadas no art. 12 – perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais – que atingem a própria pessoa do ímprobo, não serão elas passíveis de transmissão aos sucessores, o que deflui da própria sistemática legal e constitucional¹⁹.

O mesmo autor vai um pouco mais adiante, esclarecendo aspecto processual que se entende também plenamente aplicável à questão das multas do TCU:

Ante a natureza jurídica das sanções pecuniárias, ainda que o ímprobo tenha falecido, será possível a instauração de relação processual para a

¹⁹ GARCIA; ALVES, 2004, pp. 255-256.

perquirição dos ilícitos praticados e eventual aplicação das sanções, sendo o pólo passivo composto pelo espólio ou pelos sucessores do ímprobo²⁰.

Ou seja, quanto às multas do TCU, mesmo na eventualidade de o gestor ou responsável haverem falecido anteriormente à audiência, entende-se que a situação não é diferente daquela referente a eventual ressarcimento de danos. O fato gerador para a multa, dado seu caráter obrigacional, assim como no outro instituto, foi a infração administrativa, esta ocorrida quando ainda vivo o agente. Assim, não se vislumbra problema algum, também no caso da multa, para que a relação processual seja instaurada com a audiência do espólio ou dos sucessores do gestor ou responsável.

Cabe, aliás, mencionar, para aqueles que insistirem no entendimento de que a exceção prevista no inc. XLV do art. 5º da CF/88 encamparia somente o perdimento de bens, não se podendo aí considerar compreendida a multa, a visão de Cesare Beccaria, cuja influência no Direito Penal Brasileiro contemporâneo é inegável, acerca da pena de perda de bens. Para o ilustre reformador, tal sanção somente perderia, em gravidade, para a pena de morte física, sendo, inclusive, considerada mais agressiva que a por ele denominada de morte civil, ou seja, o banimento:

A perda dos bens é uma pena maior que a do banimento [...] Os confiscos colocam a prêmio a cabeça dos fracos, fazem recair as penas dos culpados sobre os inocentes, deixando-os na desesperada necessidade de cometer os delitos. Que espetáculo mais triste o de uma família arrastada à infâmia e à miséria pelos delitos de seu chefe, cujos atos, em virtude da submissão imposta pelas leis, ela não poderia impedir ainda que lhe fosse possível²¹.

Ora, se o quadro constitucional vigente previu a transmissão de penalidade mais grave, por que não entender também possível a da multa? Quem pode o mais, pode o menos. Assim, por que não adotar a interpretação de considerar a referência ao perdimento de bens como categoria que compreende, igualmente, a multa?

4.4. As penas de multa por infrações de trânsito

O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), em seu art. 161, estabelece que aquele que cometer infração de trânsito estará sujeito “às penalidades e medidas administrativas” [sem grifo no original] nele previstas.

Arnaldo Rizzardo, em seus comentários ao CTB, sintetiza com maestria quais as penalidades previstas naquele Código:

²⁰ GARCIA; ALVES, 2004, p. 257.

²¹ BECCARIA, 1997, pp. 87-88.

Eis as penalidades: advertência por escrito, multa, suspensão do direito de dirigir, apreensão do veículo, cassação da Carteira Nacional de Habilitação, cassação da Permissão para Dirigir; e frequência obrigatória em curso de reciclagem²² [sem grifo no original].

Verifique-se que, também nesse caso, há sanções de caráter pessoal, como a suspensão do direito de dirigir ou da CNH, cassação da Permissão para Dirigir e frequência obrigatória em curso. Por outro lado, há, no dispositivo, penalidades de cunho nitidamente patrimonial, como a multa e a apreensão do veículo.

Há que se ter em mente, ainda, que o art. 128 do CTB dispõe que:

Art. 128. Não será expedido novo Certificado de Registro de Veículo enquanto houver débitos fiscais e de multas de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas.

De pronto, no entanto, ainda que reconhecendo os benefícios trazidos pelo novo Código de Trânsito, há que se destacar a impropriedade do referido art. 128, ao praticamente transformar em obrigação *prompter rem*, ou seja, aquela decorrente da mera propriedade da coisa, as multas de trânsito, cujo fato gerador é eminentemente pessoal, já que decorrem da prática de um ato infracional.

Mesmo assim, é interessante verificar como não se encontra na doutrina e na jurisprudência quem se aventure a argumentar que as multas de trânsito não se transmitiriam ao herdeiro do veículo. Quando muito, encontram-se artigos e julgados que questionam a oposição, aos adquirentes de veículos, das multas aplicadas aos antigos proprietários como condição para o licenciamento. Não se afirma, no entanto, que elas não poderão ser deles cobradas por outros meios, tais como a regular cobrança judicial²³.

4.5. As sanções tributárias

Nos termos do art. 113 do Código Tributário Nacional, constituem obrigações tributárias tanto o tributo quanto a penalidade pecuniária aplicada em função de sua não observância.

Por sua vez, o art. 131 do CTN dispõe que:

Art. 131. São pessoalmente responsáveis:

[...]

II - o sucessor a qualquer título e o cônjuge meeiro, pelos tributos devidos pelo *de cujus* até a data da partilha ou adjudicação, limitada esta responsabilidade ao montante do quinhão, do legado ou da meação;

²² RIZZARDO, 2004, p. 478.

²³ A esse respeito, vide o artigo “As multas de trânsito e o *due process of law*”, de Nagib Saib Filho, in Revista Diálogo Jurídico, n° 11, 2002.

III - o espólio, pelos tributos devidos pelo *de cuius* até a data da abertura da sucessão.

Tal dispositivo deve, ainda, ser lido em conjunto com o que estabelece o art. 129 daquele Código:

Art. 129. O disposto nesta Seção aplica-se por igual aos créditos tributários definitivamente constituídos ou em curso de constituição à data dos atos nela referidos, e aos constituídos posteriormente aos mesmos atos, desde que relativos a obrigações tributárias surgidas até a referida data.

Assim, a penalidade tributária de multa, cujo fato gerador é um ato jurídico, consistente no descumprimento da obrigação principal de pagar o tributo, transmite-se aos sucessores, encontrando como única limitação a força da herança. E, conforme consignado por Aliomar Baleeiro, “o CTN adere à teoria que reconhece ao lançamento o caráter meramente declaratório da obrigação tributária nascida do fato gerador. Este é o ato constitutivo”²⁴.

Pode-se verificar, inclusive, o fato de que, na concepção do saudoso tributarista, a transmissão da responsabilidade tributária aos sucessores não constituiria penalidade e, portanto, seria válida:

Bem se vê que a responsabilidade por sucessão não configura sanção jurídica. O fato jurídico que desencadeia a responsabilidade é a sucessão, fato lícito, não se revestindo, portanto, a consequência da norma secundária de caráter sancionatório. Por tal razão, ela se estende a todas as obrigações nascidas anteriormente à data da sucessão, ainda que não formalizadas pelo lançamento, e ainda que não tenham sido descumpridas previamente pelo sucedido. Podem ser apenas obrigações surgidas, mas ainda não vencidas ou não exigíveis à data da sucessão²⁵.

Uma vez mais retornam, portanto, fundamentos similares aos mencionados quando da análise das sanções da LIA, para o entender-se que, no caso das multas do TCU, haja vista seu motivo ser o ato infracional, não haveria problema algum para sua aplicação em caso de morte superveniente do gestor ou responsável, ainda quando essa se verifique antes da audiência. Primeiramente, o fato gerador já ocorreu. Além disso, o patrimônio do *de cuius* é que deve responder pela penalidade, dado seu caráter obrigacional. Assim, a sanção não atingirá a pessoa dos herdeiros, mas sim a herança a eles transmitida pelo gestor ou responsável falecido.

5. Conclusão

Como dito, possui o TCU competência para, nos termos da Lei nº 8.443/92, aplicar duas variedades de sanções, a saber, as multas pecuniárias, previstas nos arts. 57 e 58, e a

²⁴ BALEEIRO, 2003, p. 744.

²⁵ *Ibid.*, p. 745.

decretação de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, estatuído no art. 60. É nítida, aí, a distinção entre as duas categorias de penalidades. Enquanto a inabilitação é de caráter claramente pessoal, o mesmo não se pode dizer em relação às multas, de natureza eminentemente patrimonial.

A aplicabilidade do disposto no art. 5º, inc. XLV, da CF/88 à decretação de inabilitação, haja vista o caráter pessoal desta, de um lado, e a vedação de que a pena ultrapasse a pessoa do condenado, de outro, é considerada apropriada. O mesmo, no entanto, não pode ser dito em relação às multas.

O princípio da intransmissibilidade da pena consta de dispositivo nitidamente da esfera penal. Por sua vez, o poder de sancionar atribuído ao TCU nitidamente não pode ser considerado como pertencente à esfera penal *stricto sensu*. E, no que se refere às penalidades de multa, é inapropriado o atual entendimento jurisprudencial de conferir-lhes um “colorido quase penal”, tornando obrigatório que sua aplicação observe as mesmas regras do processo penal. Isso porque os institutos em que se encontram previstas as competências atribuídas ao TCU para aplicar multas têm natureza administrativa, no que tange a seus aspectos cíveis. Seu caráter, portanto, é obrigacional e, assim, atinge o patrimônio do responsável ou gestor, não a sua pessoa. No caso de eventual sucessão, por conseguinte, a penalidade não estará ultrapassando a pessoa do sucessor e recaindo sobre os herdeiros, mas sim impactando a herança e estando sua exigibilidade limitada às forças desta (importante enfatizar, ademais, que o patrimônio, diferentemente do corpo ou da alma, não perece juntamente com seu detentor, haja vista a garantia constitucional do direito de herança).

Aliás, cabe inquirir por que o mesmo patrimônio que, durante a vida do gestor ou responsável responderia pela multa, em caso de inadimplência, deverá deixar de fazê-lo caso sobrevenha a morte do agente se, na verdade, dito conjunto de direitos e obrigações não se extingue juntamente seu detentor.

Embora seja compreensível a preocupação de valorizar o princípio da intransmissibilidade da pena, em especial no Brasil, haja vista nossos antecedentes de colônia, há que se ter cuidado para não transladar para o campo administrativo, onde, de maneira geral, os gestores ou responsáveis contam com certo nível de esclarecimento, benefícios próprios da esfera penal que, em regra, finda por atingir as classes mais numerosas e menos esclarecidas.

Há, ainda, que questionar-se o pressuposto de que, como a sanção teria como único destinatário o responsável, perderia ela toda a sua função com a morte desse. As punições, sejam penais ou não, destinam-se em proporções praticamente equânimes tanto ao condenado quanto ao corpo social, ou até mesmo um pouco mais para este, dada sua função de exemplo.

Não se pode afirmar, portanto, que o fato de a multa eventualmente subsistir após o óbito do responsável não tenha finalidade adequada.

No caso das multas do TCU, haja vista seu motivo ser o ato infracional, não há problema algum para sua aplicação, ou a manutenção de sua validade, em caso de morte superveniente do gestor ou responsável, haja vista que seu fato gerador já ocorreu e o patrimônio do *de cuius* é que deve responder pela penalidade, dado seu caráter obrigacional. Assim, a sanção não atingirá a pessoa dos herdeiros, mas sim a herança a eles transmitida pelo gestor ou responsável falecido.

Fazendo um paralelo com o artigo analisado no início deste estudo, pode-se, portanto, vislumbrar solução diversa para as situações ali indicadas. Caso a multa já haja sido aplicada quando ainda vivo o gestor ou responsável, com ou sem o trânsito em julgado da deliberação correspondente, não há por que sustentar-se entendimento diverso daquele adotado no âmbito do AC-0159-05/05-2, já que o que se transmitirá ao espólio ou aos herdeiros não será uma punição, mas sim uma dívida. A situação, ademais, não é diversa daquelas em que já houve a audiência mas a condenação ainda não ocorreu ou em que a morte do gestor ou responsável precedeu a audiência. De modo similar ao que se entende em relação à obrigação de reparar eventual dano causado, enquanto a motivação da multa é o ato irregular, praticado pelo gestor ou responsável quando ainda vivos e pelo qual, no caso de inadimplência quanto a tal penalidade, deverão responder com seu patrimônio, a responsabilidade do espólio ou dos herdeiros, até o limite do patrimônio herdado, decorre da sucessão, não se revestindo tal transmissão, portanto, de caráter sancionatório. Assim, não se vislumbra problema algum para que, em qualquer desses momentos, a relação processual seja instaurada ou prossiga tendo como pólo passivo o espólio ou os sucessores do gestor ou responsável.

Por fim, para os que ainda insistem no entendimento de que a multa não estaria compreendida entre as exceções previstas no inc. XLV do art. 5º da CF/88, é necessário ressaltar que ali se encontra prevista penalidade muito mais grave, a saber, a da perda de bens (bens esses que não necessariamente haverão sido obtidos em prejuízo do patrimônio público – o instituto possui, portanto, nítido caráter de sanção). À luz do princípio de que quem pode o mais, pode o menos, por que não adotar a interpretação de que a referência ao perdimento de bens, na verdade, corresponderia a categoria que compreende, como variante mais branda, a multa?

Referências Bibliográficas

- BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi de. Dos delitos e das penas. Tradução Lucia Guidicini, Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso do gestor falecido. *In: Revista do TCU*, n° 81 (3° Trimestre, 1999). Brasília: TCU, 1999. pp. 17/27.
- COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. Improbidade administrativa: aspectos materiais e processuais. *In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. pp. 373-374.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v.1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 2. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a improbidade administrativa. *In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. pp. 258-259.
- LEITE, Paulo Henrique Moura. Multa penal: o lapso prescricional e a legitimidade ativa para a execução após o advento da Lei n. 9.628/96. *In: Revista síntese de direito penal e processual penal*. v.1. n.1. Porto Alegre: Síntese, 2000. pp. 51-59.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 18. ed. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- RIZZARDO, Arnaldo. Comentários ao código de trânsito brasileiro. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- SAIB FILHO, Nagib. As multas de trânsito e o *due process of law*. *In: Revista diálogo jurídico*, obtida via Internet, www.direitopublico.com.br, 16/02/2006, 18h54min.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: direito das sucessões. v.6. São Paulo: Atlas, 2001.