

TC 016.919/2004-5

Tipo: tomada de contas especial.

Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto) - 11º Distrito Rodoviário Federal - DRF, em Mato Grosso

Recorrente: Alter Alves Ferraz (CPF 001.692.501-72), substituído por seus herdeiros, Tânia Borges Ferraz (CPF 345.971.581-20), Ana Maria Borges Ferraz de Melo (CPF 356.172.761-15), Carlos Augusto Borges Ferraz (CPF 593.567.071-20), Ivana Maria Cristina Borges Ferraz (CPF 567.881.341-20) e Maria Cristina Borges Ferraz (CPF 329.047.381-34).

Advogados constituídos nos autos: Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar (OAB/MT 2906) e Carlos Roberto de Aguiar (OAB/MT 5668), conforme procurações às peças 169 a 173.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Pagamento irregular de indenização. Desapropriação por via administrativa. Prescrição vintenária. Área já usucapida pela União. Contas irregulares. Débito e multa a ex-gestores. Recurso de Revisão. Independência das instâncias. Interrupção da prescrição. Ausência de débito. Irregularidades no procedimento de desapropriação. Provimento parcial. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão contra o Acórdão 1323/2007 – TCU – 1ª Câmara (peça 7, p. 15/16), interposto por Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros (peças 167 e 176).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz, Landolfo Vilela Garcia e Landolfo Vilela Garcia Júnior;

9.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas "b" e "d" e § 2º; e 19, caput, todos da Lei n.º 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar os responsáveis Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz, Landolfo Vilela Garcia e Landolfo Vilela Garcia Júnior, solidariamente, ao pagamento do débito de R\$ 27.464,35 (vinte e sete mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e trinta e cinco centavos), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir de 20/12/1995 até a efetiva quitação, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento da quantia aos cofres do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei n.º 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU;

- 9.3. aplicar, individualmente, aos responsáveis Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira e Alter Alves Ferraz, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações;
- 9.5. levar ao conhecimento da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso o inteiro teor desta deliberação, conforme prevê o § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92;
- 9.6. encaminhar cópia da presente deliberação ao Delegado de Polícia Federal Eduardo Rogério Rodrigues dos Santos, em Mato Grosso.

HISTÓRICO

3. O processo cuida de tomada de contas especial instaurada pelo inventariante do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER e concluída pelo Ministério dos Transportes, em decorrência de pagamento indevido de indenização referente à desapropriação consensual de terras no âmbito do 11º Distrito Rodoviário federal, no estado do Mato Grosso (peça 7, p. 15).
4. A instauração da TCE decorreu de fiscalização procedida pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, registrada no Relatório de Auditoria Especial 72398, em cumprimento ao item 8.3.1 da Decisão 850/2000 – TCU – Plenário.
5. A Decisão 850/2000 – TCU – Plenário refere-se aos autos do TC 425.021/1998-0, sobre auditoria realizada na 11ª Unidade de Infraestrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - 11ª Unit/Dnit, com a finalidade, entre outras, de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade nos processos de desapropriação administrativa/consensual de imóveis para fins rodoviários, nos exercícios de 1995 a 2000, efetuados pelo então 11º Distrito Rodoviário Federal em Mato Grosso - 11º DRF/MT.
6. O item 8.3.1 da Decisão determinou à SFC que efetuasse revisão em todos os pagamentos efetuados no programa de desapropriação consensual pelo 11º Distrito Rodoviário Federal de Mato Grosso, no período de 1995 a 2000, e, caso constatasse irregularidades, adotasse medidas com vistas à instauração de tomada de contas especial (peça 7, p. 12).
7. Tendo em vista a medida exarada, foram instaurados neste Tribunal, ao todo, quarenta e sete processos de tomadas de contas especiais, fruto da fiscalização efetuada no referido distrito por força da Decisão 850/2000 - Plenário. Nesses processos, identificou-se a emissão de quarenta e duas ordens bancárias, pagas pelo 11º DRF, no valor de R\$ 8.188.888,03, bem como de onze ordens bancárias, emitidas diretamente pela administração central do extinto DNER, no valor de R\$ 6.738.805,17, a título de indenizações por desapropriação consensual.
8. No caso ora sob exame, instaurou-se a presente TCE em decorrência das constatações da SFC de que teria havido pagamento indevido de indenização da desapropriação referente ao processo 51210.000443/92-4, requisitada pelo proprietário do imóvel, Sr. Landolfo Vilela Garcia, no valor de R\$ 27.464,35, paga por intermédio da ordem bancária 95OB01996 (peça 2, p. 17).

9. O Relatório do Tomador das Contas – Ministério dos Transportes responsabilizou o sr. Francisco Campos de Oliveira, ex-chefe do 11º DPR, pela autorização de pagamento sem o devido embasamento legal, face à caducidade, prescrição quinquenária e vintenária do direito da ação, por parte do beneficiário (peça 3, p. 27/31).
10. Na mesma linha, concluiu a Secretaria Federal de Controle (peça 3, p. 32/34), conforme certificação e emissão de parecer pela irregularidade das contas do sr. Francisco Campos de oliveira à peça 3, p. 35/36.
11. No âmbito desta Corte de Contas, a instrução preliminar do processo identificou a cadeia de responsáveis pelo ato irregular, quais sejam Gilton Andrade Santos, na qualidade de Procurador Autárquico, Francisco Campos de Oliveira, então Chefe do 11º DRF, Alter Alves Ferraz, Chefe Distrital Substituto, Landolfo Vilela Garcia e Landolfo Vilela Garcia Júnior, beneficiários da indenização acordada em âmbito administrativo.
12. Devidamente citados e coligidas as defesas produzidas, por meio do Acórdão 1323/2007 – TCU – 1ª Câmara, esta Casa condenou os responsáveis, entre outras medidas, ao recolhimento de débito solidário aos cofres do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) (peça 7, p. 15/16).
13. Inconformados, o sr^{es}. Landolfo Vilela Garcia e Landolfo Vilela Garcia Junior, opuseram embargos de declaração contra o *decisum*, conhecidos e rejeitados, a teor do Acórdão 2839/2007 – TCU – 1ª Câmara (peça 19 e peça 8, p. 6/10).
14. Então, os sr^{es}. Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alvez Ferras, Landolfo Vilela Garcia e Landolfo Vilela Garcia Júnior, interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 1323/2007 – TCU – 1ª Câmara, conhecidos e não providos, nos termos do Acórdão 4550/2010 – TCU – 1ª Câmara (peça 9, p. 3/17 e peças 16, 17, 18, 20).
15. Na sequência, o sr. Landolfo Vilela Garcia Junior opôs embargos de declaração em face do Acórdão 4550/2010 – TCU – 1ª Câmara (peça 23), conhecido e admitido, com efeitos infringentes, consoante o Acórdão 6559/2010 – TCU – 1ª Câmara (peça 9, p. 51/56), no que resultou na exclusão dos embargantes do polo passivo da presente TCE.
16. Paralelamente, o sr. Gilton Andrade Santos opôs embargos de declaração (peça 22) em face do Acórdão 4550/2010 – TCU – 1ª Câmara, conhecidos e rejeitados, conforme se extrai do Acórdão 7810/2010 – TCU – 1ª Câmara (peças 9, p. 59/64).
17. Ainda insatisfeito, o sr. Gilton Andrade Santos, interpôs recurso de revisão, não conhecido, consoante os termos do Acórdão 1043/2011 – TCU – Plenário (peça 9, p. 152 e peça 24).
18. Em revisão de ofício, dado o falecimento do sr. Alter Alves Ferraz em momento anterior ao trânsito em julgado do acórdão condenatório, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 849/2013 - TCU – 1ª Câmara, tornou insubsistente a multa que lhe fora aplicada consoante se extrai do Acórdão 1323/2007 – TCU – 1ª Câmara (peça 32).
19. Por fim, por meio do Acórdão 7198/2013 – TCU – 1ª Câmara, retificou-se, por inexatidão material, os subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 884/2007 – TCU – 1ª Câmara, para que o recolhimento das quantias cobradas fosse destinado aos cofres do Tesouro Nacional, e não do DNIT, mantendo-se os demais termos da deliberação retificada (peça 69).
20. Insta informar que o sr. Gilton Andrade Santos faleceu após o trânsito em julgado do acórdão condenatório, motivo pelo qual não houve o afastamento da penalidade da multa que lhe fora aplicada (peças 127 a 131).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

21. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 178 e 179), acolhido por despacho da Exma. Relatora, Ministra Ana Arraes, que conheceu do recurso, sem efeito suspensivo (peça 181).

EXAME TÉCNICO

22. A questão central do recurso de revisão refere-se a avaliar se os fatos novos colacionados aos autos atestam a regularidade da conduta do sr. Alter Alves Ferraz e afastam a tese da existência do débito.

23. Para os substitutos processuais, a conduta do ex-gestor seria regular e sustentam sua conclusão em teses resistivas no sentido de que: a má-fé, a culpa ou o dolo na conduta do responsável não restaram caracterizados nos autos para efeito de responsabilização; e, a justiça federal, ao destacar a ausência de dolo, má-fé ou culpa em relação às condutas dos agentes envolvidos, e, ao considerar a ausência da prescrição vintenária em favor da União, julgou improcedentes as ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal sobre os casos de desapropriações consensuais em Mato Grosso.

24. Ainda no que toca à conduta do recorrente, segundo os substitutos processuais, ao recorrente, como chefe substituto do distrito, cabia-lhe apenas subscrever a ordem de pagamento, uma vez que todo o procedimento relativo às indenizações continha despacho prévio e favorável por parte do Procurador-Chefe do 11º Distrito e a verba era efetivamente liberada pela Diretoria e pela Procuradoria-Geral do DNER (peça 176, p. 7).

25. Ademais, suas ações teriam se pautado no estrito cumprimento do dever funcional (peça 176, p. 6).

26. Ainda, em 1996, o 11º DRF/DNER/MT apresentou o Programa Anual de Desapropriações - PAD, aprovado pela Procuradoria-Geral e pela Diretoria-Geral do DNER, que incluía o pagamento da indenização ora questionada (peça 176, p. 10).

27. Arguiram que os pagamentos eram selecionados pela Procuradoria-Geral, autorizados pela Diretoria-Geral e pagos pelos Distritos Estaduais do DNER, não cabendo a estes questionar a sua conformidade/destinação (peça 176, p. 10).

28. Em resumo, nos processos desapropriatórios consensuais, asseveraram que a participação do recorrente teria se limitado a efetuar o pagamento de acordo com os pareceres emanados pelo Procurador-Chefe Distrital, Gilton Andrade Santos, após a apreciação da Procuradoria-Geral do DNER (peça 176, p. 11).

29. Como elemento de prova do asseverado, informaram que os procedimentos administrativos instaurados para apurar as irregularidades relativas aos processos de indenização das desapropriações não teriam punido o recorrente, tanto que sua aposentadoria não teria sido cassada (peça 176, p. 11).

30. No que concerne às decisões da justiça a respeito das ações de improbidade ajuizadas pelo Ministério Público Federal, colacionaram cópias de decisões judiciais em que a responsabilização do recorrente restou afastada pela ausência de má-fé e dolo, e pelo reconhecimento de que a prescrição vintenária prevista no Código Civil não teria beneficiado a União, e portanto, as indenizações pagas eram devidas (peça 177).

Análise

31. Assiste razão parcial aos substitutos processuais.

32. Antes de mais nada, vale relembrar que a responsabilização de agentes tratada no âmbito de processos de controle externo tem natureza subjetiva. Assim, no caso presente, deve-

se perquirir se os fatos novos acrescidos em sede revisional são capazes de afastar os requisitos para a imputação de débito e de penalidade ao agente público, quais sejam: conduta do agente (comissiva ou omissiva); dano efetivo (ato concreto/ilícito/prejuízo); e nexos de causalidade entre o dano e a conduta do agente (Acórdão 678/2015 – TCU – 1ª Câmara).

33. Portanto, a título didático, o exame foi dissociado nas circunstâncias que envolvem a conduta do recorrente e aquelas relativas ao dano.

Da conduta do recorrente

34. Sobre a conduta do agente, no que tange aos argumentos suscitados, cabe destacar que todos aqueles que, de alguma forma, contribuem direta ou indiretamente para o resultado, devem responder por eventuais danos ocasionados, na medida de sua culpabilidade.

35. Complementarmente, vale lembrar que, em que pese a responsabilidade, no âmbito do TCU, deter natureza subjetiva, afigura-se dispensável a caracterização do elemento volitivo – dolo ou culpa *strictu sensu* – bastando apenas a configuração da culpa *in latu sensu* (Acórdão 2.067/2015 – TCU – Plenário; Acórdão 5217/2015 – TCU – 2ª Câmara; Acórdão 1455/2015 – TCU – 2ª Câmara).

36. Nesse sentido, a responsabilização pessoal do gestor é pacífica no âmbito desta Corte de Contas e o dever de ressarcir o prejuízo causado aos cofres públicos recai sobre os responsáveis por desvios e locupletamentos, bem como sobre aqueles que, agindo com culpa *in lato sensu*, aplicam mal o dinheiro público, ainda que não reste demonstrada a existência de dolo, má-fé ou aproveitamento do recurso em interesse próprio (Acórdão 195/2014 – TCU – Plenário).

37. No caso sob exame, não havia previsão legal que emprestasse legalidade e conferisse legitimidade à figura ‘desapropriação consensual’ e os servidores envolvidos não detinham competência para celebrar o acordo extrajudicial sob análise.

38. Convém revistar que a Lei 9.469/1997 e a Lei 8.197/1991 outorgavam competência para o dirigente máximo das autarquias federais promoverem acordos ou transações com vistas a resolver questões litigiosas, porém, em juízo.

39. Por consequência, o órgão jurídico e o dirigente máximo do DNER não se encontravam aptos a efetuar acordos extrajudiciais para colocar fim a lides inexistentes, nem estavam autorizados a renunciar à resistência à pretensão, quanto mais a advogarem a favor dos proprietários dos imóveis esbulhados (parecer do MP/TCU – Acórdão 1180/2010 – TCU – Plenário).

40. Por consequência, o procedimento das denominadas ‘desapropriações consensuais’ não se encontra agasalhado pelo art. 5º, XXIV, da Constituição Federal; não se enquadra na hipótese aventada pelo Decreto-lei 3.365/1941; não se vê autorizado pelo Decreto-lei 512/1969, nem tampouco pelos normativos internos do DNER e nem sequer se configura como um processo de desapropriação, e sim, apenas, o pagamento administrativo de indenização por perdas e danos (art. 35 do Decreto-lei 3.365/1941 - parecer do MP/TCU – Acórdão 1180/2010 – TCU – Plenário).

41. Convém revistar que, quando da protocolização do processo de indenização por parte do beneficiário, na data de 29/12/1992, a Portaria 87/DES, de 13/7/1976, encontrava-se já sem efeito, caducada, eis que decorridos dezenove anos contados da data de sua expedição, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941 (peça 2, p. 17).

42. Sob esse prisma, de acordo com o Decreto-Lei 3.365/1941, a desapropriação, mediante acordo administrativo ou processo judicial, teria por prazo máximo o período de cinco anos a contar da expedição do decreto de utilidade. Portanto, a Portaria 87/DES não poderia mais servir de fundamento ao procedimento de desapropriação, regulado pelo Decreto-Lei 3.365/1941 e

pelo Decreto 512/1969, que trata especificamente das desapropriações levadas a efeito pelo extinto DNER.

43. Nesse contexto, como ressaltado, os atos administrativos são nulos (art. 145, III e IV, do Código Civil de 1916), eis que não revestidos da forma prescrita e preterida a solenidade considerada essencial pela lei para a sua validade (parecer do MP/TCU – Acórdão 1180/2010 – TCU – Plenário).

44. Assim, independentemente da cadeia hierárquica de competências e dos atos praticados pelos demais agentes, o recorrente emitiu e subscreveu a ordem de pagamento, na condição de Chefe Substituto – ordenador de despesa. Ora, conforme visto, a ordem bancária para pagamento de um procedimento de indenização em desacordo com as normas aplicáveis ao caso detém potencial de concretizar um dano ao erário (peça 2 p. 22), restando inafastável/inquestionável a culpa do recorrente pelo ato (peça 2, p. 22).

45. Portanto, contrariamente ao argumento esposado pelos substitutos processuais do recorrente, o pagamento em questão era passível de questionamento quanto à sua legalidade e à legitimidade, ainda que provido de autorização prévia por parte de autoridades superiores, uma vez que se tratava de ato ilegal, em desacordo com as normas vigentes à época dos fatos.

46. Ainda como prova da regularidade da conduta do recorrente, os substitutos processuais colacionam aos autos cópias de deliberações de dezesseis processos judiciais em que a Justiça Federal teria julgado improcedentes ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal que tiveram por objeto desapropriações consensuais de imóveis para a passagem de rodovias federais em Mato Grosso (peça 124, p. 4-5).

47. De acordo com os documentos, as ações tinham como partes Francisco Campos de Oliveira (ex-Chefe e ordenador de despesas do 11º DRF/DNER/MT) e Gilton Andrade Santos (ex-Procurador-Chefe do 11º DRF/DNER) – ou seus espólios – e outros.

48. Das cópias dos julgados colacionadas, destacam-se os Processos 3078.15.2011.4.01.3601 (peça 177, p. 19); 2002.36.00.003159-7 (peça 177, p. 32), 3678.36.2011.4.01.3601 (peça 177, p. 43), e 2009.38.00.008893-9 (peça 177, p. 155). Em tais processos, o recorrente encontra-se arrolado como parte.

49. Em todos os processos acima mencionados, o juízo concluiu pela inexistência de prova quanto ao dolo ou má-fé dos réus com o objetivo de causar prejuízo ao erário ou beneficiar terceiros, elemento necessário para a tipificação da conduta prevista nos arts. 10, I e XII e art. 11 da Lei 8.429/1992.

50. De pronto, esclareça-se que tal conclusão não tem influência no julgamento do presente processo no âmbito desta Corte de Contas, eis que nos julgamentos dos processos de controle externo basta a demonstração da conduta culposa, em sentido amplo, para a responsabilização com vistas ao ressarcimento de danos ao erário.

51. Complementarmente, sobre a aventada vinculação entre as decisões proferidas pelo judiciário e o julgamento desta Corte de Contas, no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa.

52. Conforme preconiza o artigo 12 da própria Lei 8.429/1992, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às cominações ali previstas “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica”. A condenação no âmbito do Poder Judiciário obedece a requisitos diversos dos necessários para a condenação do TCU, cujo fundamento é consectário do inarredável dogma republicano da prestação de contas, segundo o qual todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

53. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar e julgar tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos, prevista no artigo 71, inc. II, da Constituição Federal (MS 25.880).

54. Conclui-se que as decisões proferidas nas ações civis públicas invocadas pelo recorrente não vinculam este Tribunal.

55. Finaliza-se o exame sob o ponto, com a conclusão de que a conduta irregular do recorrente encontra-se perfeitamente delimitada nos elementos de prova constantes dos autos e não foram afastadas pelos fatos novos acrescidos em sede revisional.

Do Dano

56. No que concerne à existência/inexistência do dano, conforme visto, quando da protocolização do processo de indenização por parte do beneficiário, na data de 29/12/1992, a Portaria 87/DES, de 13/7/1976, encontrava-se já sem efeito, caducada, eis que decorridos dezenove anos contados da data de sua expedição, nos termos do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941 (peça 2, p. 17).

57. Sob esse prisma, de acordo com o Decreto-Lei 3.365/1941, a desapropriação, mediante acordo administrativo ou processo judicial, teria por prazo máximo o período de cinco anos a contar da expedição do decreto de utilidade. Portanto, a Portaria 87/DES não poderia mais servir de fundamento ao procedimento de desapropriação, regulado pelo Decreto-Lei 3.365/1941 e pelo Decreto 512/1969, que trata especificamente das desapropriações levadas a efeito pelo extinto DNER.

58. Entretanto, no caso em comento, trata-se de desapropriação indireta, esbulho, sem qualquer registro de declaração de utilidade ou intenção de indenização, no qual não se aplicam as regras do decreto, mas as disposições do Código Civil de 1916, vigentes à época.

59. De acordo com o art. 177 do Código Civil de 1916, a desapropriação indireta, quanto à sua natureza, trata de ação real, prescrevendo, portanto, em vinte anos, o direito da parte prejudicada.

60. Nessa toada, nos idos de 1998, o Superior Tribunal de Justiça – STJ firmou a orientação de que a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos (Enunciado STJ 119).

61. No que se refere à ação do prazo prescricional, de forma uníssona, em todos os processos colacionados aos autos pelos substitutos processuais, os juízos de cognição consideraram que os direitos dos beneficiários dos processos de indenização não se encontravam corroidos pela ação da prescrição vintenária prevista no Código Civil.

62. Complementarmente, também consideraram insuficientes as provas de que as estradas encontravam-se acabadas em período anterior à expedição das portarias de desapropriação, com base exclusivamente nas informações concedidas pela Controladoria Geral da União. Demais disso, concluíram que as portarias e a expedição de atos administrativos relacionados ao procedimento da desapropriação interromperam os efeitos da prescrição.

63. Diante de normas e entendimentos controversos sobre a matéria, instaurou-se, no âmbito desta Casa, incidente de uniformização de jurisprudência, julgado pelo Acórdão 1180/2010 – TCU – Plenário, por meio do qual se fixou parâmetros para o julgamento dos casos de pagamento irregular de indenização por motivo de “desapropriação consensual” de imóveis para construção de rodovias sob a jurisdição do 11º Distrito Rodoviário Federal do antigo DNER, hoje DNIT, localizado em Mato Grosso.

64. Consoante a ementa do julgado, naquela oportunidade decidiu-se que:

Nas tomadas de contas especiais instauradas por força da Decisão 850/2000-TCU-Plenário, a ocorrência da prescrição vintenária, a teor da Súmula 119 do STJ, tem presunção *juris tantum*, admitindo-se prova em contrário por meio de documentação idônea, hipótese em que o ônus recairá sobre os interessados arrolados nos processos de desapropriação para construção/ampliação de rodovias federais no Estado de Mato Grosso.

Na hipótese do item anterior, o ex-proprietário responderá pelo débito, solidariamente com os ex-gestores, apenas se restar comprovado que houve má-fé no procedimento de avaliação do valor do imóvel, ou em falsidade do título de propriedade ou de qualquer outro documento/comprovante que suportou o pagamento da indenização.

Nos casos em que tenha ocorrido a prescrição vintenária, tendo o ex-proprietário recebido a indenização de boa-fé, não cabe a repetição do indébito, em face do que prescreve o art. 882 do Código Civil, devendo responder pelo débito apenas os agentes públicos que causaram prejuízo ao erário.

Ex-proprietários de terras esbulhadas pela União, em processo de desapropriação indireta, podem ser indenizados por iniciativa da administração, de ofício ou por provocação de terceiros, desde que respeitados os comandos constitucionais, os princípios jurídicos cabíveis e as regras aplicáveis.

Caso o direito ao recebimento de indenização se realize por meio de processos administrativos de desapropriação indireta, e o valor da indenização devida seja consenso entre o ex-proprietário e a administração, não lhe são aplicáveis as regras da Lei 9.469/1997, que alterou a Lei 8.197/1991, pois não há litígio e não há a necessidade de renúncia de quaisquer direitos por parte da administração para que se efetive a indenização.

A emissão de decreto ou de portaria declaratória de utilidade pública interrompe a contagem do prazo prescricional.

65. Em sintonia com os parâmetros definidos pelo TCU e pelo Poder Judiciário, forçoso reconhecer que a emissão de portaria reconhecendo a utilidade do imóvel interrompe o escoamento da prescrição vintenária.

66. A partir de tal conclusão, resta avaliar a contagem do prazo transcorrido para efeito de avaliação se operou o prazo prescricional a favor da União. Nesse sentido, uma vez que o requerimento com vistas à indenização restou protocolado em 29/12/1992 (peça 2, p. 17), dezesseis anos após a edição da Portaria 87/DES, de 1976, ainda não havia decorrido o período de vinte anos e, portanto, o pagamento da indenização não se defronta com qualquer óbice temporal, sendo perfeitamente legal.

67. E tal ato não pode ser considerado ilegal, ainda que pendentes irregularidades de outra ordem em relação ao procedimento do pagamento efetuado em 19/12/1995, a exemplo de incertezas se a propriedade identificada como atingida pela implantação da rodovia realmente era aquela a que se destinou a indenização.

68. A dúvida se originou de observação por parte da Controladoria Geral da União de que não consta do registro do imóvel, tampouco da escritura de desapropriação a descrição do perímetro da área de propriedade dos beneficiários da indenização. Assim, não se poderia afirmar com toda a certeza que a área desapropriada se encontrava realmente situada na circunscrição da propriedade indenizada.

69. Todavia, tal dúvida deveria ter sido objeto de exame por parte de diligências técnicas, quando da instrução originária, assim como se evidenciou necessária a obtenção de cópia da Portaria 87/DES, de 1976, pois há inúmeras assertivas nos autos concernentes ao documento, sem que possam ser comprovadas, a exemplo da afirmativa por parte da Secex/SC de que tal documento seria genérico, sem registro do imóvel a que se referia.

70. À vista disso e na ausência dos documentos mencionados, entende-se que as irregularidades remanescentes não contem o condão de sustentar a imputação de um débito.

71. Afastado o dano, não há que se falar em condenação em débito. E uma vez que se trata de circunstância objetiva, tal conclusão deve ser estendida aos demais responsáveis.

72. De toda sorte, as irregularidades relatadas mostram-se suficientes a manter o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente e dos demais responsáveis.

73. Ainda, deve-se considerar que as irregularidades relacionadas ao procedimento administrativo da desapropriação em comento, são graves e demonstram a reprovabilidade da conduta dos agentes, em especial do recorrente, que subscreveu e autorizou o pagamento de indenização, ainda que o procedimento estivesse em desacordo com as normas.

74. Todavia, dado o falecimento do sr. Alter Alves Ferraz em momento anterior ao trânsito em julgado do acórdão condenatório, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 849/2013 - TCU - 1ª Câmara, tornou insubsistente a multa que lhe fora aplicada consoante se extrai do Acórdão 1323/2007 - TCU - 1ª Câmara (peça 32).

75. A respeito da multa aplicada aos demais responsáveis, caso a tese do afastamento do débito seja adotada, o fundamento legal da penalidade aplicada deverá ser alterado do art. 57 para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

76. Em conclusão, ainda por consequência do afastamento do débito, deve-se alterar o fundamento do julgamento das contas de todos os responsáveis arrolados na presente TCE para o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

77. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que causarem prejuízo ao erário, sem a necessidade de demonstrar que atuaram com dolo ou má-fé. Por se tratar de responsabilidade subjetiva, basta que esteja presente o elemento culpa, existam a ação e o resultado danoso e haja nexo de causalidade entre os dois últimos.

b) no ordenamento jurídico brasileiro, vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas - cível, criminal e administrativa;

c) o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar e julgar tomada de contas especial, prevista na Constituição Federal;

d) a emissão de decreto ou portaria que reconheça o direito inequívoco do credor interrompe o prazo prescricional, nas ações de desapropriação indireta;

e) aplicam-se as disposições do Enunciado STJ 116/1998 e o art. 177 do Código de 1916, dada a época dos fatos tratados nos presentes autos;

f) as irregularidades relacionadas ao procedimento de desapropriação justificam a irregularidade das contas e a aplicação de multa, apenas alterando-se os fundamentos legais;

g) o falecimento do responsável antes do trânsito em julgado obriga o afastamento da penalidade de multa aplicada.

78. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja concedido provimento parcial, e assim afastado o débito imputado ao recorrente, porém mantendo-se irregulares suas contas, com fundamento na alínea "b" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros, contra o Acórdão 1323/2007-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso III, do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, conceder-lhe provimento parcial para afastar o débito do recorrente e dos demais agentes arrolados na presente TCE, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, com supedâneo no art. 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992, e, alterando-se, o fundamento da multa do art. 57, para o art. 58, inciso I, da mesma lei;
- b) dar conhecimento aos herdeiros do recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
19/2/2016.

Sieglinda Cláudia Guerino Loureiro
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula 4578-0