

## GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 016.919/2004-5

Aposos: TC 003.088/2014-6, TC 003.089/2014-2 e TC 003.087/2014-0.

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidades: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

Recorrente: Alter Alves Ferraz, 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).

Representação legal: Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar (OAB/MT 2.906) e Carlos Roberto de Aguiar (OAB/MT 5.668).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO, A PRETEXTO DE DESAPROPRIAÇÃO CONSENSUAL, POR FAIXA DE PROPRIEDADE ATINGIDA POR CONSTRUÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. AFASTAMENTO DA MULTA POR FALECIMENTO. DOCUMENTOS NOVOS. PROVIMENTO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTAS REGULARES E QUITAÇÃO PLENA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do representante do Ministério Público – MPTCU:

“Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros, Srs. Tânia Borges Ferraz, Ana Maria Borges Ferraz de Melo, Carlos Augusto Borges Ferraz, Ivana Maria Cristina Borges Ferraz e Maria Cristina Borges Ferraz contra o Acórdão 1.323/2007 (peça 7, p. 15-16), por meio do qual a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, entre outras deliberações, decidiu:

‘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 Infraestrutura 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 n.º 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 n.º 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’ (destaquei).

2. O acórdão recorrido foi prolatado nos autos de Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência de pagamento indevido de indenização resultante de desapropriação consensual de terras no

âmbito do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER/11º Distrito Rodoviário Federal, sediado no Estado do Mato Grosso.

3. Oportuno salientar que a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão 849/2013, promoveu a revisão de ofício do Acórdão 1.323/2007-TCU-1ª Câmara, tornando insubsistente a multa aplicada ao Sr. Alter Alves Ferraz, em razão de seu falecimento antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório (peça 32).

4. Pelas razões contidas no exame de admissibilidade procedido pela Secretaria de Recursos (Serur), entendo que o recurso deve ser conhecido (peças 178 e 179).

5. As razões recursais, em síntese, centralizam-se nos seguintes fundamentos:

a) não restaram caracterizados dolo, culpa ou má-fé na conduta do responsável, razão pela qual, inclusive, a Justiça Federal teria julgado improcedentes ações de improbidade ajuizadas pelo Ministério Público Federal;

b) na condição de chefe substituto do Distrito, cabia ao responsável somente subscrever a ordem de pagamento, após o despacho prévio favorável do Procurador-Chefe do 11º Distrito e a liberação de verba pela Diretoria e pela Procuradoria-Geral do DNER. Em suma, cabia ao Sr. Alter Alves Ferraz apenas efetuar pagamentos que estavam de acordo com os pareceres do Procurador-Chefe Distrital, Sr. Gilton Andrade Santos, e da Procuradoria-Geral do DNER;

c) Os pagamentos das indenizações eram selecionados pela Procuradoria-Geral, autorizados pela Diretoria-Geral e pagos pelos Distritos Estaduais da autarquia, de modo que não cabia a estes últimos questionar a licitude do procedimento.

6. A Secretaria de Recursos, após análise dos elementos de defesa, propõe o provimento parcial do recurso de revisão, com o afastamento do débito e a alteração do fundamento da multa aplicada ao responsável (peça 183, p. 10).

7. A Serur fundamenta seu posicionamento no fato de que a protocolização de requerimento com vistas à indenização em 29/12/1992 teria impedido a configuração da prescrição, ou seja, a consumação da usucapião em favor da União. Anteriormente, esse prazo teria sido interrompido com a edição da Portaria 87/DES, de 13/7/1976.

8. Compulsando os elementos contidos nos autos, constato que **assiste razão** à unidade instrutiva **quanto aos argumentos utilizados para elidir o débito** imputado aos responsáveis.

9. De início, saliento que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, nas ações de desapropriação indireta ajuizadas na vigência do Código Civil de 1916, apontava para a aplicação do prazo prescricional de 20 anos. Assim orienta a Súmula 119 do STJ, ao dispor que a *‘ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos’*.

10. Conforme ressalta a unidade técnica, diante de conflitos entre decisões da Corte de Contas, foi suscitado pelo Ministério Público de Contas incidente de uniformização da jurisprudência, julgado pelo Plenário por intermédio do Acórdão 1.180/2010 nos seguintes termos:

‘1. Nas tomadas de contas especiais instauradas por força da Decisão nº 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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 nº 9.469/1997, que alterou a Lei nº 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.

**6. A emissão de decreto ou de portaria declaratória de utilidade pública interrompe a contagem do prazo prescricional.** (destaquei)

11. Com efeito, *in casu*, deve-se reconhecer que a interrupção da contagem do prazo prescricional se deu com a Portaria 87/DES, de 13/7/1976, que declara a utilidade pública da propriedade em questão.

12. Verifica-se, pois, que, entre a expedição da Portaria, ocorrida em 13/7/1976, e a protocolização de requerimento de indenização por parte do beneficiário, realizada em 29/12/1992, decorreu prazo inferior a 20 anos, o que implica dizer que não se operou a prescrição. Em síntese, a contagem do prazo prescricional foi interrompida em 13/7/1976 e entre essa data e a data do requerimento apresentado pelos beneficiários não se passaram vinte anos, motivo pelo qual a prescrição não se consumou.

13. Do ponto de vista da análise da contagem prescricional, portanto, inexistia restrição ou obstáculo para a efetivação dos pagamentos efetuados em 1995, o que descaracteriza o dano aos cofres públicos.

14. Embora tal constatação elida o prejuízo ao erário, remanescem configuradas falhas que maculam os atos em questão. Os pagamentos efetuados em 1995 não poderiam ter como fundamento a Portaria 87/DES, sobretudo porque, de acordo com o Decreto-Lei 3.365/1941, a desapropriação por intermédio de acordo administrativo ou processo judicial teria que ocorrer no prazo máximo de cinco anos, contados da expedição do decreto de utilidade.

15. Desse modo, em que pese tenha promovido a interrupção da contagem da prescrição em favor da União – conclusão que se extrai da aplicação do subitem 5 do Acórdão 1.180/2010-TCU-Plenário –, a Portaria 87/DES não poderia fundamentar a desapropriação e os pagamentos correspondentes. Esse é o motivo pelo qual os atos em questão merecem reprovação.

16. Não obstante tal constatação, **não se mostra adequada a proposta da unidade técnica no sentido da alteração do fundamento da multa** aplicada ao Alter Alvez Ferraz, haja vista que, como vimos, a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 849/2013, em razão do falecimento do responsável antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório, **tornou insubsistente a penalidade**.

17. Oportuno destacar que o Tribunal de Contas da União, por meio do recente Acórdão 536/2016-TCU-Plenário, diante de situação análoga, deu provimento ao recurso interposto pelo Sr. Alter Alvez Ferraz, julgando regulares as contas dos responsáveis e lhes dando quitação plena. O fundamento utilizado para a reforma do *decisum*, a exemplo do caso examinado nestas contas, foi a não ocorrência de prescrição, haja vista a interrupção provocada pela edição da Portaria 87/DES e o prazo inferior a vinte anos decorrido entre a data de edição dessa Portaria e o requerimento da indenização.

18. Por fim, saliento que, nas presentes contas, a irregularidade em tela, qual seja a utilização indevida da Portaria 87/DES como fundamento legal para a efetivação dos pagamentos das indenizações, deve motivar a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas dos envolvidos. Todavia, em razão da descaracterização do prejuízo ao erário, a irregularidade deve estar fundamentada somente no art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da LO/TCU.

19. Por todo o exposto, aquiescendo parcialmente à proposta de encaminhamento aduzida pela Secretaria de Recursos, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que seja conhecido o presente recurso para que, no mérito, seja concedido provimento parcial, afastando-se o débito imputado ao recorrente e aos demais responsáveis, porém, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis, com supedâneo no art. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.