**TC 019.186/2002-1**

**Apensado:** TC 002.522/2007-1

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidades Jurisdicionadas**: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 11º DRF (extinto); e Superintendência Regional do Dnit no Estado do Mato Grosso – Dnit/MT.

**Responsáveis:** Gilton Andrade Santos (CPF 074.168.816-68) - Falecido; Francisco Campos de Oliveira (CPF 011.296.276-91) - Falecido; Kamil Hussein Fares (CPF 094.628.999-91); Wilma da Silva Oliveira (CPF 686.093.296-15); Gilberto Campos de Oliveira (CPF 176.426.471-15); Andréa da Silva Oliveira (CPF 662.558.726-53); Rosângela da Silva Oliveira (CPF 274.906.371-04); Maria Geralda Ferreira de Andrade (CPF 362.959.141-87); Rosane Maria Andrade Vasconcelos (CPF 568.584.691-68); Simone Maria Ferreira Andrade (CPF 474.734.281-87); e Juliane Ferreira Andrade da Fonseca (CPF 604.140.301-68).

**Procuradores**: Jorge Luiz Miraglia Jaudy, OAB/MT 6.735, representando o Sr. Kamil Hussein Fares (peças 68 e 48); Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar, OAB/MT 2.906, e Carlos Roberto de Aguiar, OAB/MT 5.668, ambos representando a Sra. Wilma da Silva Oliveira, o Sr. Gilberto Campos de Oliveira, a Sra. Andréa da Silva Oliveira e a Sra. Rosângela da Silva Oliveira (peças 96, 97, 98 e 99).

**Interessados em Sustentação Oral:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Inventariante do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), extinto, em face da constatação de pagamento indevido de indenização referente à desapropriação consensual de imóvel pertencente ao Sr. Kamil Hussein Fares (8.419,60m²), objeto do Processo 51210.000128/94-83, protocolado em 1º/2/1994, no valor de R$ 59.863,36, na região sob a jurisdição do 11º Distrito Rodoviário Federal, no Estado de Mato Grosso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

## HISTÓRICO

2. No pronunciamento da subunidade (Peça 90), que serve como base para essa seção de histórico, tem-se que a instauração da TCE decorreu de cumprimento da Decisão 850/2000-TCU-Plenário, por meio da qual esta Corte emitiu a determinação a seguir:

> 8.3 nos termos do art. 74, inciso IV e § 1º da Constituição Federal determinar à Secretaria Federal de Controle Interno:
>
> 8.3.1 que efetue a revisão de todos os pagamentos efetuados dentro do programa de 'desapropriação consensual' pelo 11º Distrito Rodoviário Federal de Mato Grosso, no período de 1995 até o corrente ano, solicitando ao DNER, nos casos em que for constatada a prescrição do direito do titular do imóvel, a abertura dos respectivos processos de Tomadas de Contas Especiais pelos pagamentos indevidos, objetivando a quantificação dos valores pagos, identificação dos responsáveis e dos beneficiários desses pagamentos, após o que deverão ser-lhes submetidos para emissão de relatório e certificado de auditoria a seu encargo, antes de sua remessa a este tribunal, no prazo máximo de 60 dias.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno instaurou 47 processos de tomada de contas especial, os quais tiveram originalmente instrução a cargo da Secex/MT, com posterior redistribuição para outras Secretarias de Controle Externo, nos termos da Portaria Segecex 7/2005. Nesta Secretaria, a tomada de contas especial foi analisada mediante as instruções de peças 12, p. 25-31; 15, p. 9-48; 34 e 63.

4. Foram assinaladas pela Secretaria Federal de Controle Interno (Gerência Regional de Controle Externo/MF) as seguintes ocorrências no processo de desapropriação na área da faixa de domínio da Rodovia Federal BR-364 (peça 7, p. 28-31):

a) não consta do processo nenhum documento que descreva o perímetro da área efetivamente objeto da desapropriação. Não há, portanto, elementos no processo que possam subsidiar uma análise técnica do mérito da questão quanto à invasão da rodovia dentro dos domínios desse imóvel;

b) os memoriais descritivos das áreas a desapropriar foram realizados tendo como base dois imóveis referenciados apenas por plantas planimétricas e respectivos memoriais descritivos sem qualquer outro documento que comprovasse a titularidade e descrição dos mesmos;

c) os imóveis nos quais se basearam os memoriais descritivos das áreas a desapropriar mostram claramente que a rodovia não fazia parte de seus perímetros, excluindo a hipótese de invasão da propriedade pela faixa de domínio da rodovia;

d) a escritura de desapropriação menciona como imóvel objeto da desapropriação área diferente daquelas em que se basearam os memoriais descritivos, embora cite as descrições de perímetro contidas nos mesmos;

e) não consta dos autos: cópia da publicação no DOU do correspondente ato declaratório de utilidade pública (Norma DNER-PRO-154/85 PG item 8.7 "n"); título de propriedade e certidão do registro do imóvel a desapropriar expedida com data anterior a 30 dias (Norma DNER-PRO-154/85-itens 8.7 "b");

f) falta do Termo de Acordo do valor a pagar, limitando-se o 11º Distrito Rodoviário Federal a pagar o valor constante do Laudo de Avaliação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

g) ausência do registro do imóvel desapropriado em nome do DNER (art. 530, inciso I e art. 860, parágrafo único do Código Civil);

h) desapropriação efetuada por meio de processo administrativo protocolado em 1/2/l994, fora do prazo de cinco anos contados a partir de 1/2/1974, data da emissão da respectiva Portaria de utilidade Pública; portanto, em desacordo com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941, visto que ocorreu a caducidade do ato;

i) prescrição do prazo para ações indenizatórias, nos termos do art. 10 do Decreto 20.910/1932, tendo em vista que a Rodovia BR-364, no trecho em que se situa o imóvel sob exame, já estava sendo implantada em 1954;

j) prescrição vintenária (art. 177 c/c art. 550 do Código Civil), já que o processo foi protocolado em 1/2/1994 e que o imóvel já pertencia ao DNER por usucapião;

k) laudo de Avaliação não foi elaborado pelo Grupo de Perícias e Avaliações - GPA e baseou-se em cinco pesquisas de opiniões fornecidas por corretores; e

l) desistência do processo judicial, em 16/12/1996, em que o proprietário do imóvel requeria, junto a 2ª Vara Federal de Mato Grosso, indenização.

5. Em relação ao valor original do débito, identificou-se o pagamento administrativo da indenização, no valor de R$ 59.836,36, efetivado com recursos federais, mediante a Ordem Bancária 96OB02252, de 17/12/1996, destinado à despesa de desapropriação da área de 8.419,60m², no município de Cuiabá/MT, tendo como beneficiário o Sr. Kamil Hussein Fares (peça 8, p. 30).

6. Os responsáveis foram citados por meio dos ofícios inseridos na peça 12, p. 33-45. Apresentadas as alegações de defesa (peças 13, p. 8-63; 14; 15, p. 1-8), a unidade técnica procedeu ao seu exame, propondo: rejeitar as alegações de defesa apresentadas e julgar irregulares, e em débito solidário, as contas dos responsáveis Gilton Andrade Santos, Chefe da Procuradoria Distrital – 11º Distrito Rodoviário Federal – DNER; Francisco Campos de Oliveira, ex-Chefe do 11º Distrito Rodoviário Federal – DNER e Kamil Hussein Fares (peça 15, p. 9-47).

7. Das peças produzidas até o julgamento, entende-se pertinente destacar os seguintes posicionamentos considerados na Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Weder de Oliveira (peça 17, p. 2-17):

a) em 1949, a rodovia, na altura do km 19, já estava implantada, bem como a questão suscitada em outras TCE's, acerca da interrupção do prazo prescricional em decorrência da edição da Portaria 005/DES, de 1º/2/1974, por meio da qual o Diretor-Geral do DNER declarara de utilidade pública, para efeito de desapropriação e afetação rodoviária, as áreas de terreno, inclusive as benfeitorias que nela se encontravam, situadas na BR 364, no trecho Cuiabá – Jaciara;

b) ou seja, mesmo considerando a edição da referida portaria, o Ministro-Relator entendeu que, no caso concreto, houve a ocorrência de prescrição vintenária, pois, entre a implantação da rodovia e a edição de tal portaria passara-se mais de vinte anos (peça 17, p. 6);

c) além disso, considerou a ausência de competência dos gestores para efetuar acordos extrajudiciais para pôr fim a lides inexistentes, pois o beneficiário não comprovara que suas terras teriam sido objeto de apossamento por parte do DNER (peça 17, p. 8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

8. Por fim, o Relator manifestou-se pela irregularidade das contas, com condenação em débito aos responsáveis e adicionalmente pela aplicação da multa do art. 57.

9. Da Declaração de Voto (peça 17, p. 18) e do Voto Revisor (peça 17. p. 19) que acompanhou a manifestação do Relator pode-se ainda frisar o entendimento de que neste processo de TCE havia uma particularidade que o distinguia de outros semelhantes, qual seja, o fato de não ter sido comprovado que a área desapropriada pertencia ao Sr. Kamil Hussein Fares, o qual teria recebido a indenização paga pelo DNER pela ocupação de imóvel de terceiros.

10. Registre-se que, por meio do Acórdão 1865/2009-TCU-Plenário (peça 17, p. 20-21), o Tribunal julgou irregulares as contas dos agentes públicos Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade Santos e, solidariamente, ao Sr. Kamil Hussein Fares, condenou-os a restituir aos cofres públicos o montante referente à indenização indevidamente paga, aplicando-lhes, ainda, multa individual.

11. Não resignado, o Sr. Kamil Hussein Fares, proprietário, opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão 1865/2009 (peça 1, p.11-17), os quais foram conhecidos e rejeitados por esta Corte por meio do Acórdão 2756/2009 - TCU – Plenário (peça 17, p. 48-54).

12. Posteriormente, os três responsáveis interpuseram Recursos de Reconsideração contra o Acórdão 1865/2009: Sr. Gilton Andrade Santos (peça 2, p. 2-14), Sr. Francisco Campos de Oliveira (peça 4, p. 2-7) e Sr. Kamil Hussein Fares (peça 5, p. 2-25).

13. Na instrução da Serur que os analisou (peça 3, p. 5-19), foi proposto conhecer de todos os recursos e, ainda, fundamentando-se no entendimento consubstanciado no Acórdão 1180/2010-Plenário, o desprovimento dos recursos interpostos pelos ex-servidores Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade dos Santos e o provimento do recurso interposto pelo Sr. Kamil Hussein Fares.

14. Ressalte-se que a divergência quanto ao recurso do suposto proprietário teve por razão "o novo entendimento de mérito esposado por esta Corte por meio do Acórdão 1180/2010 – Plenário, de acordo com o qual os ex-proprietários de terra que, sem comprovação de má-fé, receberam indenização do DNER por esbulho de suas terras com a implantação de rodovia federal no Estado do Mato Grosso, não serão impelidos a devolver os valores recebidos, mesmo na ocorrência da prescrição vintenária" (peça 3, p.22).

15. Entretanto, conforme opinou o Ministério Público, independentemente da ocorrência de má-fé, a responsabilização solidária do Sr. Kamil Hussein Fares pelo débito apurado nos autos decorria da vantagem indevida que auferira pelo fato de ter recebido indenização em virtude de expropriação de imóvel cuja titularidade ele não comprovara possuir (peça 3, p. 25).

16. Finalmente, os recursos dos ex-servidores do extinto DNER foram conhecidos mediante o Acórdão 822/2010-Plenário. Mesma decisão negou conhecimento ao recurso apresentado pelo suposto proprietário, por intempestivo e por não apresentar fatos novos, nos termos do art. 32, parágrafo único da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno (peça 4, p. 38).

17. O Ministro Weder de Oliveira, como revisor dos recursos de reconsideração, após ressaltar análises da instrução da Serur, do MP/TCU e do voto do relator, teceu considerações acerca dos fundamentos expostos, argumentando que, na situação em exame, o Sr. Kamil Hussein Fares somente poderia ser beneficiado pelo entendimento contido na deliberação transcrita (AC 1180/2010-P) se o único motivo de sua condenação fosse o fato de ter sido indenizado por dívida já prescrita, o que não é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

o caso, diante da outra irregularidade apurada, de que esse responsável não demonstrara ser o proprietário das terras ocupadas pela faixa de domínio da rodovia BR-364, objeto da mencionada indenização. Além disso, que esse benefício não se estenderia aos demais gestores que concorreram para o pagamento da indenização (peça 18, p. 48).

18. Expôs, ainda, que a questão apontada pelo relator do recurso de reconsideração que induziria à alteração do Acórdão 1865/2009-Plenário era de natureza processual, pois se referia ao fato de a citação dos responsáveis não ter abrangido integralmente as irregularidades por que foram condenados em débito e apenados com multa.

19. Acrescentou que, em caso de prescrição vintenária, se o ex-proprietário tivesse recebido a indenização de boa-fé, não caberia a repetição de indébito, mas caberia aos gestores que concorreram para o pagamento de dívidas prescritas responder por prejuízos causados à União. Por esse motivo, não seria possível dar provimento ao recurso interposto pelos Srs. Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade Santos, tendo por fundamento o Acórdão 1180/2010, haja vista que, na situação concreta, os responsáveis não seriam socorridos pelas disposições do mencionado acordão, se não houvesse vício nas citações. Além disso, por essa mesma razão, não haveria fundamento para estender os efeitos de eventual provimento de recurso ao beneficiário da indenização, para excluir-lhe o débito e a multa (peça 18, p. 49-50).

20. O relator da matéria, considerando as ponderações acima, apresentou nova proposta de decisão, que embasou o Acórdão 990/2014, mediante o qual o TCU deliberou (peça 18, p. 51-52):

a) item 9.1 - tornar insubsistente o Acórdão 1865/2009-Plenário;

b) item 9.2 - determinar o retorno do presente processo ao relator *a quo*, para que promova as citações que entender cabíveis;

c) item 9.3 - dar ciência da deliberação aos responsáveis.

21. Porém, quando das novas citações, foi verificado o falecimento do Sr. Gilton Andrade Santos, ocorrido em 13/3/2012. Em decorrência foram identificadas e citadas as herdeiras do espólio que passaram a fazer parte da relação processual, em solidariedade com os demais responsáveis.

22. A tabela abaixo, resume o resultado das novas citações realizadas:

| Responsável | Ofício | AR/DOU | Resposta |
|---|---|---|---|
| Francisco Campos de Oliveira (011.296.276-91) | 2930/2014 (peça 37) | Devolvido | Revel |
| | 3191/2014 (peça 53) | Peça 55 | |
| | Edital 14/2015 | Peça 60 | |
| Kamil Hussein Fares (094.628.999-91) | 2931/2014 (peça 38) | Peça 44 | Peça 47 |
| Maria Geralda Ferreira de Andrade (362.959.141-87) | 2932/2014 (peça 39) | Peça 51 | Revel |
| Juliane Ferreira Andrade da Fonseca (604.140.301-68) | 2933/2014 (peça 40) | Peça 52 | Revel |
| Rosane Maria Andrade Vasconcelos (568.584.691-68) | 2934/2014 (peça 41) | Peça 50 | Revel |
| Simone Maria Ferreira Andrade (474.734.281-87) | 2935/2014 (peça 42) | Devolvido | Revel |
| | 476/2015 (peça 61) | Peça 62 | |

23. Na instrução acostada à peça 63 dos autos ressaltou-se que, apesar de os responsáveis indicados na condição de herdeiros, ou inventariantes do Sr. Gilton Andrade dos Santos (ex-Procurador do órgão) terem tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados, conforme atestavam os avisos de recebimento constantes nas peças 50, 51, 52 e 62, respectivamente, não atenderam a citação e nem se manifestaram quanto às irregularidades verificadas. Da mesma forma, o responsável Francisco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

Campos de Oliveira (ex-Chefe do então 11º DRF do extinto DNER), citado por Edital (peça 60), não teria atendido ao chamamento deste Tribunal. Portanto, esses responsáveis foram considerados revéis.

24. Em relação ao Sr. Kamil Hussein Fares, a mesma instrução rejeitou os argumentos apresentados por meio do advogado legalmente constituído, cuja análise ali realizada conta com a anuência dessa subunidade e deva ser considerada quando da decisão de mérito a ser expedida.

25. Por fim, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos, Sr. Francisco Campos de Oliveira e Sr. Gilton Andrade Santos, bem como a condenação solidária ao débito apurado do Sr. Francisco Campos de Oliveira, dos herdeiros de Gilton Andrade Santos, bem como do Sr. Kamil Hussein Fares (proprietário do imóvel desapropriado), além da aplicação de multa aos senhores Francisco Campos de Oliveira e Kamil Hussein Fares.

26. Ocorre que, estando o processo no Gabinete do Relator, foi constatado o falecimento do outro ex-agente público, Sr. Francisco Campos de Oliveira. Assim, o Relator determinou o retorno do processo a esta Unidade Técnica para a adoção das medidas saneadoras capazes de demonstrar a validade da citação do responsável falecido promovida por edital, publicada no DOU, de 23/2/2015, ou, caso necessário, a citação do espólio.

27. Em atendimento à determinação do Relator, a instrução de peça 71 procedeu a pesquisas nos sistemas deste Tribunal e obteve informações que confirmaram a morte do Sr. Francisco Campos de Oliveira, em 29/1/2015 e identificaram como viúva a Sra. Wilma da Silva Oliveira (CPF 686093296-15), e, além disso, apontaram o cartório no qual o óbito teria sido registrado, qual seja: Cartório Iole Luz Faria (CNPJ 80672.124/0001-52), localizado no município de Florianópolis, na Rua Vidal Ramos, 53, SL 106, Centro (CEP 88010320).

28. Diante dessas informações, a referida instrução propôs a realização de diligência junto ao referido cartório com vistas à:

a) confirmar o registro de óbito do Sr. Francisco Campos de Oliveira, ex-Chefe do então 11º DRF do extinto DNER (CPF 011.296.276-91), e, em caso positivo, encaminhar cópia da respectiva certidão de óbito, que segundo informações de sistemas acessados por este Tribunal teria sido feito nesse Cartório no Livro C174, fls. 55, com o número 55615;

b) informar se há registro de instauração do inventário ou do arrolamento de bens do Sr. Francisco Campos de Oliveira, e, em caso positivo, encaminhar a completa qualificação do inventariante do espólio. Caso não exista registro, encaminhar a completa qualificação do administrador provisório, se houver; e

c) informar se há registro da partilha de bens do Sr. Francisco Campos de Oliveira, e, em caso positivo, encaminhar cópia da sentença e a qualificação completa dos sucessores.

29. Em resposta à aludida diligência, o cartório encaminhou a certidão de óbito do ex-servidor (peça 75), segundo a qual o falecido era casado com a Sra. Wilma da Silva Oliveira e deixou três filhos: Gilberto Campos de Oliveira, de 55 anos; Rosangela da Silva Oliveira, de 52 anos e Andréa da Silva Oliveira, de 45 anos, e, além disso, deixou bens a inventariar, mas não testamento conhecido.

30. Do exposto, na instrução acostada à peça 80 dos presentes autos, propôs-se a realização da citação dos herdeiros identificados do Sr. Francisco Campos de Oliveira, em solidariedade aos demais identificados e já citados nos presentes autos.

31. A tabela abaixo resume o resultado das citações realizadas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

| Responsável | Ofício | AR | Resposta |
|---|---|---|---|
| Wilma da Silva Oliveira (CPF 686.093.296-15) | 732/2016 (peça 82) | Peça 86 | Revel |
| Gilberto Campos de Oliveira (CPF 176.426.471-15) | 733/2016 (peça 83) | Peça 89 | Revel |
| Andréa da Silva Oliveira (CPF 662.558.726-53) | 735/2016 (peça 84) | Peça 88 | Revel |
| Rosângela da Silva Oliveira (CPF 274.906.371-04) | 734/2016 (peça 85) | Peça 87 | Revel |

32. Diante da revelia dos herdeiros do Sr. Francisco Campos de Oliveira, esta Unidade Técnica encaminhou nova proposta de mérito (peças 90 e 91), propondo julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Campos de Oliveira e do Sr. Gilton Andrade dos Santos, ambos falecidos; condenar solidariamente ao débito apurado, o Sr. Kamil Hussein Fares e os herdeiros dos dois falecidos; bem como aplicar a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 ao Sr. Kamil Hussein Fares.

33. Todavia, enquanto o processo aguardava a oitiva regimental do MP/TCU, os advogados dos sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira carrearam aos autos os expedientes insertos às peças 92 a 95, a título de "RECURSO DE REVISÃO ante a decisão proferida no acórdão 990/2014-TCU-Plenário" (Peças 92 a 95). Os autos foram encaminhados ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro revisor para exame, vez que os documentos mencionados foram classificados pela unidade instrutiva como alegações de defesa.

34. Em seu Despacho (peça 101), o Relator entendeu que a intenção dos representantes legais dos sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira foi, de fato, interpor recurso de revisão contra o acórdão 990/014-TCU-Plenário, em consonância com o disposto nos arts.32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992.

35. Mesmo considerando que recurso interposto não preencheria os requisitos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, uma vez que ainda não havia decisão definitiva no processo, entendeu o Relator que a solução mais adequada para o caso em exame seria considerar os expedientes carreados aos autos como alegações de defesa, segundo havia procedido a unidade instrutiva. Dessa forma, prosseguiu, estaria garantida a observância estrita aos princípios da ampla defesa e do contraditório, preservando-se o direito dos sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira de manejarem, oportunamente, os recursos previstos na Lei 8.443/1992.

35.1. Nessas condições, o Relator determinou o retorno do processo à Secex-CE, para a realização de nova instrução, tendo em vista os elementos constantes das peças 92 a 95 dos autos. As alegações de defesa apresentadas pelos sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira ensejam nova intervenção da unidade técnica nos autos.

**EXAME TÉCNICO**

36. As novas alegações dos defendentes seguem duas linhas mestras: a primeira das linhas, é a não existência de dolo do servidor e da não aferição de qualquer benefício indevido por sua parte; e a segunda, as decisões da justiça federal, que têm absolvido os servidores arrolados neste processo das acusações de improbidade administrativa contra eles formuladas. A defesa apresenta acórdão recentes do TCU que derivariam de decisões da esfera judiciária.

Argumento

37. Em relação à primeira linha de defesa, os recorrentes afirmam que não existiu dolo ou má-fé na conduta do Sr. Francisco Campos de Oliveira. De acordo com eles:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

a) como chefe do distrito, cabia ao servidor apenas apor a sua assinatura na ordem de pagamento, uma vez que todo o procedimento tinha despacho favorável do Procurador-Chefe do 11º Distrito e a verba era efetivamente liberada pela Diretoria e pela Procuradoria-Geral do DNER;

b) em nenhum momento praticou qualquer ato cingido de culpa, dolo ou má-fé, tendo agido no estrito cumprimento do dever funcional;

c) em 1996, o 11º DRF/DNER/MT apresentou o Programa Anual de Desapropriações - PAD, que foi aprovado pela Procuradoria-Geral e pela Diretoria-Geral do DNER, incluindo o pagamento ora questionado;

d) 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 destinação;

e) nos processos desapropriatórios consensuais, a participação do recorrente se limitou a efetuar o pagamento, de acordo com os pareceres emanados pelo Procurador-Chefe Distrital, Gilton Andrade Santos, após apreciação da Procuradoria-Geral do DNER;

f) o servidor não usufruiu vantagem pessoal alguma, tampouco causou qualquer prejuízo ao erário.

Análise:

38. No que tange aos argumentos suscitados pelos recorrentes, cabe destacar que todos aqueles que, de alguma forma, contribuem para a ocorrência de dano devem ser considerados responsáveis, quando, sem sua ação, o resultado não aconteceria. No que diz respeito à responsabilidade solidária, deve-se considerar a legislação de forma combinada.

39. O Código Civil prevê que:

> Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

40. A seu turno, a Lei 8.443/1992 estabelece que:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
>
> (...)
>
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
>
> (...)
>
> c) **dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico**;
>
> d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.
>
> § 2° Nas hipóteses do inciso III, alíneas *c* e *d* deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a **responsabilidade solidária**:
>
> a) **do agente público que praticou o ato irregular**, e
>
> b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. (Grifou-se).

41. Assim sendo, o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que causarem prejuízo ao Erário, sem a necessidade de demonstrar que atuaram com dolo ou má-fé, ao contrário do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

que apregoam os recorrentes. 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.

42. Independentemente da participação de outros agentes, cabe observar que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do Sr. Francisco Campos de Oliveira, pai dos recorrentes, que emitiu e assinou, como substituto, a ordem bancária para pagamento da indenização indevida ao Sr. Kamil Hussein Fares, estando assim plenamente caracterizada sua culpa por esse ato.

Argumento

43. Em relação à segunda linha de argumentação dos defendentes, ou seja, a possível repercussão de decisões da Justiça Federal a respeito da matéria dos presentes autos, os recorrentes relacionam e anexam 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 (Peça 92, p. 4-5). Todas elas tiveram por objeto desapropriações consensuais de imóveis para a passagem de rodovias federais em Mato Grosso, como no caso em exame, todas tendo como partes o Sr. Francisco Campos de Oliveira (ex-Chefe e ordenador de despesas do 11º DRF/DNER/MT) e o Sr. Gilton Andrade Santos (ex-Procurador-Chefe do 11º DRF/DNER) – ou seus espólios – e outros.

Análise:

44. Embora as deliberações havidas até agora em todos os processos que os recorrentes trouxeram à colação de fato tenham sido pelo não provimento das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPF, convém restringir a análise apenas àquelas que já transitaram em julgado, as quais, pela certeza e estabilidade, são as únicas que poderiam ter impacto sobre a deliberação do TCU ora questionada.

45. Assim, dos dezesseis processos mencionados, nove ainda se encontram em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região ou no Superior Tribunal de Justiça, sem contar, portanto, com deliberação definitiva.

46. Dos sete processos restantes, quatro transitaram em julgado em Varas Federais - VF de Mato Grosso:

1) 0003161-49.2002.4.01.3600 (5ª VF);

2) 0007917-62.2006.4.01.3600 (2ª VF - aos autos do processo mencionado o dispositivo da deliberação);

3) 0003058-94.2006.4.01.3602 (VF de Rondonópolis);

4) 0003795-69.2007.4.01.3600 (5ª VF).

47. Finalmente, os três seguintes processos transitaram em julgado no TRF1:

1) 0007032-19.2004.4.01.3600;

2) 0007919-32.2006.4.01.3600;

3) 0007920-17.2006.4.01.3600.

48. No processo 0007919-32.2006.4.01.3600, o TRF1 considerou inexistente o dano ao Erário, por não haver prova da supervalorização do imóvel expropriado. Entendeu também não configurada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

má-fé, dolo ou culpa dos réus, mas somente com base nos argumentos genéricos de que "conquanto tenham sido verificadas falhas procedimentais, os apelados não agiram com o propósito de burlar a lei ou prejudicar a Administração, sendo certo que para se configurar ato de improbidade administrativa se deve ter presente o dolo ou a má-fé, o que não ficou evidenciado nos autos" e de que a "realização da desapropriação consensual (...) não resultou em enriquecimento indevido ou ilícito dos ora apelados". Ocorre que o dano ao Erário apontado nos presentes autos não decorreu de supervalorização do imóvel expropriado e as afirmações genéricas daquela Corte de Justiça sobre outros gestores do DNER não são suficientes para afastar a possível culpa do ex-servidor implicado no atual processo no âmbito do TCU.

49. Nos processos 0003058-94.2006.4.01.3602 e 0003161-49.2002.4.01.3600, o fundamento determinante da deliberação também foi a inexistência de dolo ou má-fé da parte dos réus, como expresso no seguinte trecho da deliberação do segundo processo, que trata de área localizada à margem da BR-364:

> (...) em relação às condutas imputadas aos requeridos FRANCISCO CAMPOS DE OLIVEIRA, ALTER ALVES FERRAZ e GILTON ANDRADE SANTOS, não demonstrou o MPF nem a má fé, nem a ocorrência de dolo por parte dos mesmos, com o objetivo de causar prejuízo ao Erário ou mesmo beneficiar terceiros, elemento necessário para a tipificação de suas condutas nas figuras descritas nos artigos 10, I e XII e art. 11 da Lei 8.429/92.

50. Como esse viu na análise do primeiro conjunto de alegações destes argumentos de defesa, tal conclusão não tem qualquer influência no julgamento do presente processo, eis que, como visto acima, não necessita o Tribunal demonstrar que o recorrente atuou com dolo ou má-fé para poder responsabilizá-lo solidariamente por dano ao Erário, bastando que esteja presente o elemento culpa, no caso, o pagamento da indenização indevida ao Sr. Kamil Hussein Fares. É isso que deixa plenamente caracterizada a culpa do Sr. Francisco Campos de Oliveira, ex-Chefe e ordenador de despesas do 11º DRF/DNER/MT, neste processo.

51. Além disso, cumpre lembrar que 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. Segundo 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.

52. 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, prevista no artigo 71, inc. II, da Constituição Federal.

53. Por exemplo, em excerto do voto proferido pelo e. Ministro Eros Grau, no julgamento do Mandado de Segurança 25.880, em que a impetrante pretendia invalidar acórdão desta Corte que a condenara em débito, sob o argumento de que a tomada de contas especial versava sobre os mesmos fatos tratados em ação civil pública, o STF preceituou que:

> 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

> previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].
>
> (...)
>
> 4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.
>
> (...)

54. Mas a independência entre as instâncias, não significa, por outro lado, que o TCU não seja informado pelas instâncias do Judiciário. Como exemplo disso, vejamos os acórdãos 536/2016 e 1234/2016, ambos do Plenário do Tribunal, trazidos à colação pelos recorrentes. Em ambos os casos, foram julgadas regulares com ressalvas as contas do Sr. Alter Alves Ferraz, que atuou como substituto do Sr. Francisco Campos de Oliveira, na função de ordenador de despesas do 11º DRF/DNER/MT. Nessas ocasiões, a regularidade das contas aproveitou ao Sr. Francisco Campos de Oliveira (Peça 92, p. 257-286).

55. A razão das contas haverem sido julgadas regulares com ressalvas derivou do entendimento do TCU, seguindo o entendimento da Justiça Federal, de que seriam insuficientes as provas da implantação das rodovias na década de 1950 então apresentadas pelo MPF. Por isso, entenderam que teria havido desapropriação indireta, pois os terrenos ainda não pertenceriam à União. Nesse caso, a prescrição seria vintenária e o termo inicial dessa prescrição seria o ato de declaração de utilidade pública dos terrenos considerados. Como nos casos apresentados os pedidos de indenização foram protocolizados antes de o novo prazo prescricional haver sido ultrapassado, isso acabaria validando os pagamentos, tornando, pois, as contas regulares, como afinal julgou o TCU.

56. Essa situação, todavia, não ocorre neste processo. O julgamento pela irregularidade das contas teve uma razão que não foi combatida nas alegações de defesa. Por ocasião da prolação do Acórdão 1865-TCU-Plenário, o Voto do Exmo. Sr. Ministro Relator (peça 17, p. 18) e do Voto do Exmo. Sr. Ministro Revisor (peça 17. p. 19) destacaram o entendimento de que neste processo de TCE havia uma particularidade que o distinguia de outros semelhantes, qual seja, o fato de não ter sido comprovado que a área desapropriada pertencia ao Sr. Kamil Hussein Fares, o qual teria recebido a indenização paga pelo DNER pela ocupação de imóvel de terceiros.

**CONCLUSÃO**

57. Em conclusão, após a análise das alegações de defesa trazidas pelos sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira, a análise conclui que os argumentos de defesa não vieram acompanhados de elementos suficientes para descaracterizar a irregularidade apontada nos autos, que implica prejuízos ao Erário. Ademais, não há elementos que permitam reconhecer a boa-fé na conduta do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade.

58. Sobre o Sr. Kamil Hussein Fares (CPF 094.628.999-91), diante da análise realizada na instrução acostada à peça 63 dos autos, propõe-se acolher apenas parcialmente as alegações de defesa apresentadas, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a ele atribuída. Ademais, não há elementos que permitam reconhecer a boa-fé na conduta do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Assim, propõe-se, desde logo, sua condenação solidária em débito com os demais implicados, além de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

59. Diante da proposta pela irregularidade das contas do Sr. Francisco Campos de Oliveira e diante da revelia dos demais responsáveis, herdeiros do Sr. Gilton Andrade Santos, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se a condenação solidária dos mesmos ao débito apurado, até o limite do patrimônio transferido, mas dispensando-se a multa, tendo em vista que esta não se transfere aos sucessores dos responsáveis falecidos, ante seu caráter personalíssimo, sendo causa de extinção da punibilidade a morte ocorrida em data anterior à prolação do acórdão condenatório, como é o presente caso.

60. Por fim, a morte dos agentes públicos, não impede o julgamento de suas contas, dessa forma, as contas dos Srs. Francisco Campos de Oliveira e do Sr. Gilton Andrade Santos também deverão ser julgadas irregulares.

61. Antes de passarmos à proposta de encaminhamento, deve-se examinar a questão da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, já à luz do Acórdão 1.441/2016, do Plenário do TCU, prolatado em processo de incidente de uniformização de jurisprudência.

62. Naquela ocasião, o TCU pacificou a matéria e assentou, essencialmente, que: a) a prescrição da pretensão punitiva é a decenal, conforme disposto no art. 205 do Código Civil, com regramento intertemporal baseado no art. 2.028, também do Código Civil; b) o termo inicial é a data da ocorrência da irregularidade sancionada; e c) a contagem do prazo prescricional é interrompida, uma única vez, na data do ato que ordenar a audiência, citação ou oitiva da parte, retomando-se a contagem no mesmo dia da interrupção; e d) o entendimento consubstanciado nos itens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso. O processo ora em análise ainda não teve decisão de mérito proferida pelo Tribunal, sendo, pois, elegível para análise da prescrição da pretensão punitiva do TCU já de acordo com o novo entendimento.

63. Na situação concreta, tem-se a morte do Srs. Francisco Campos de Oliveira e do Sr. Gilton Andrade Santos em data anterior à prolação do acórdão condenatório. Nesse caso, a multa não se transfere aos sucessores dos responsáveis falecidos, ante seu caráter personalíssimo, sendo causa de extinção da punibilidade. A análise da prescrição da pretensão punitiva do TCU restringe-se à multa proposta ao Sr. Kamil Hussein Fares (CPF 094.628.999-91).

64. Dos autos retira-se que a data da ocorrência é 17/12/1996, que corresponde à data do pagamento da indenização indevida ao Sr. Kamil Hussein Fares. A primeira citação, que interromperia, por sinal pela única vez, a pretensão punitiva do Tribunal, ocorreu em 23/6/2006 (Peça 12, p. 33).

65. Com efeito, em 19/8/2009, por meio do acórdão 1865/2009-TCU-Plenário, os gestores públicos ainda vivos tiveram suas contas julgadas irregulares e, solidariamente, ao Sr. Kamil Hussein Fares, foram condenados a restituir aos cofres públicos o montante referente à indenização indevidamente paga, sendo que, adicionalmente, aplicou-se a todos eles multa individual.

66. Todavia, por meio do acórdão 990/2014-TCU-Plenário, proferido em sede de recurso de reconsideração, o TCU tornou insubsistente o referido *decisum*, haja vista a constatação de falha processual na citação dos responsáveis.

67. Nesse caso, teríamos uma citação efetuada com vício, e depois anulada. O Tribunal ainda não esclareceu seu entendimento sobre se a citação viciada teria o poder de interromper a prescrição. Nesse caso, dado o caráter ainda controverso da situação e o princípio da pena menos gravosa ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

responsável, a conclusão é de que deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do TCU e, por conseguinte, deva ser retirada a proposta de multa ao Sr. Kamil Hussein Fares.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

68. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

I – Sejam rejeitadas as alegações de defesa da Sra. Wilma da Silva Oliveira (CPF 686.093.296-15), do Sr. Gilberto Campos de Oliveira (CPF 176.426.471-15), da Sra. Andréa da Silva Oliveira (CPF 662.558.726-53), e da Sra. Rosângela da Silva Oliveira (CPF 274.906.371-04), sucessores do Sr. Francisco Campos de Oliveira (CPF 011.296.276-91) e que seja declarada revelia da Sra. Maria Geralda Ferreira de Andrade (CPF 362.959.141-87), da Sra. Juliane Ferreira Andrade da Fonseca (CPF 604.140.301-68), da Sra. Rosane Maria Andrade Vasconcelos (CPF 568.584.691-68), da Sra. Simone Maria Ferreira Andrade (CPF 474.734.281-87), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

II - Sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Francisco Campos de Oliveira (CPF 011.296.276-91) e do Sr. Gilton Andrade dos Santos (CPF 074.168.816-68), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443, de 1992;

III – Com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 e dos art. 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, seja condenado o Sr. Kamil Hussein Fares (CPF 094.628.999-91), bem como a Sra. Maria Geralda Ferreira de Andrade (CPF 362.959.141-87), a Sra. Juliane Ferreira Andrade da Fonseca (CPF 604.140.301-68), a Sra. Rosane Maria Andrade Vasconcelos (CPF 568.584.691-68), a Sra. Simone Maria Ferreira Andrade (CPF 474.734.281-87), a Sra. Wilma da Silva Oliveira (CPF 686.093.296-15), o Sr. Gilberto Campos de Oliveira (CPF 176.426.471-15), a Sra. Andréa da Silva Oliveira (CPF 662.558.726-53), e a Sra. Rosângela da Silva Oliveira (CPF 274.906.371-04), ao pagamento, **solidário**, da importância abaixo discriminada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculado a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

| Data | Valor (R$) |
|---|---|
| 17/12/1996 | 59.836,36 |

IV – Seja autorizado, desde já, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

V - Seja autorizado, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.

VI - Seja encaminhado cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, §3º, da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Fortaleza, 25 de outubro de 2016

*(Assinado Eletronicamente)*
Alessandro de Araújo Fontenele
AUFC – Mat. 4201-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56491727.