

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 002.021/2003-4 [Aposos: TC 000.292/2014-1, TC 000.293/2014-8, TC 000.294/2014-4, TC 000.295/2014-0]

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsáveis: Alter Alves Ferraz (001.692.501-72); Francisco Campos de Oliveira (011.296.276-91); Gilton Andrade Santos (074.168.816-68); VLM Agropecuária Ltda. (15.370.729/0001-27)

Interessado: Ministério dos Transportes

Representação legal: Carlos Roberto de Aguiar (5668/OAB-MT) e Maria Abadia Pereira de Souza (2906/OAB-MT), representando Francisco Campos de Oliveira, Maria Cristina Borges Ferraz, Tania Borges Ferraz, Ivana Maria Borges Ferraz, Ana Maria Borges Ferraz de Melo e Carlos Augusto Borges Ferraz; Flaviano Kleber Taques Figueiredo (7348/OAB-MT) e outros, representando VLM Agropecuária Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO, A PRETEXTO DE DESAPROPRIAÇÃO CONSENSUAL, POR FAIXA DE PROPRIEDADE ATINGIDA PELA CONSTRUÇÃO DE RODOVIA FEDERAL. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. ÁREA JÁ USUCAPIDA PELA UNIÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE REVISÃO. DOCUMENTOS NOVOS. CONHECIMENTO, PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução elaborada na Secretaria de Recursos – Serur e acolhida por seu corpo dirigente (peças 172, 173 e 174):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de revisão contra o Acórdão 6285/2010-TCU-1ª Câmara (peça 13, p. 16-17) interposto por Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros (peça 160), que modificou em parte, em sede de recurso de reconsideração, o disposto no Acórdão 884/2007-TCU-1ª Câmara (peça 12, p. 1-2). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Gilton Andrade Santos, Alter Alves Ferraz e Francisco Campos de Oliveira para, no mérito, negar-lhes provimento;*

9.2. *com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pela empresa VLM Agropecuária Ltda. para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;*

9.3. em consequência ao disposto no subitem precedente, dar aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 884/2007-1ª Câmara a seguinte redação:

“9.1. rejeitar em parte as alegações de defesa apresentadas pela empresa VLM Agropecuária Ltda., e, no todo, pelos Srs. Gilton Andrade Santos, Alter Alves Ferraz e Francisco Campos de Oliveira;

9.2. com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “d” e § 2º; e 19, caput, todos da Lei 8.443/1992, julgar as presentes contas irregulares; e

9.2.1. condenar os responsáveis Gilton Andrade Santos, Alter Alves Ferraz e Francisco Campos de Oliveira, solidariamente, ao pagamento do débito de R\$ 54.111,51 (cinquenta e quatro mil, cento e onze reais e cinquenta e um centavos), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir de 6/2/1997 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 nº 8.443/1992 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU;

9.2.2. condenar a empresa VLM Agropecuária Ltda., solidariamente com os Srs. Gilton Andrade Santos, Alter Alves Ferraz e Francisco Campos de Oliveira, ao pagamento do débito de R\$ 11.728,36 (onze mil, setecentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir de 6/2/1997 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 nº 8.443/1992 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU;”

9.4. comunicar aos recorrentes o inteiro teor da presente deliberação;

9.5. enviar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, ao Chefe da Procuradoria Regional da República e ao Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária, ambos no Estado de Mato Grosso

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada no âmbito do Ministério dos Transportes, em cumprimento à Decisão 850/2000 -TCU-Plenário, referente a relatório de 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 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.

3. No Relatório de Auditoria Especial 72398, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, em 27/6/2001 (peça 1, p. 41-53, e peça 2, p. 1-37), referente à fiscalização determinada pelo TCU, consta informação sobre o processo 20111.000671/84-8, relativo à desapropriação de imóveis localizados no trecho Rio Sararé/Córrego Dourado, no Município de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, cuja indenização, no valor de R\$ 54.111,51, foi paga à VLM Agropecuária Ltda., por meio da ordem bancária 97OB00136, em 7/2/1997 (peça 3, p. 16).

4. O Relatório do Tomador das Contas (peça 1, p. 16-24), responsabilizou Gilton Andrade Santos, ex-Procurador-Chefe do 11º DPR, Francisco Campos de Oliveira, ex-chefe do 11º DPR, e Alter Alves Ferraz, ex-Chefe-Substituto do 11º DRF, por diversas irregularidades identificadas no procedimento desapropriatório.

5. Por meio do Acórdão 884/2007-TCU-1ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as presentes contas, com aplicação de débito solidário correspondente ao total da indenização e também

multa aos responsáveis indicados pela SFC, bem como à VLM Agropecuária Ltda., por não terem conseguido elidir as mencionadas irregularidades.

6. Em sede de recurso de reconsideração, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 6285/2010-1ª Câmara, excluir parcialmente a responsabilidade da VLM Agropecuária Ltda., reduzindo sua participação no débito solidário ao valor de R\$ 11.728,36, mantendo inalteradas as condenações aplicadas aos demais responsáveis.

7. Tendo em vista o falecimento de Alter Alves Ferraz antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório, foi tornada insubsistente, por meio do Acórdão 7557/2012-1ª Câmara (peça 33), a multa que lhe fora aplicada.

8. Finalmente, seus herdeiros interpuseram, em seu nome, recurso de revisão (peça 160), que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 168 e 169), acolhido por despacho do Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler, que conheceu do recurso, sem efeito suspensivo (peça 171).

EXAME TÉCNICO

10. Delimitação

10.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

- a) a existência de dolo, má-fé ou culpa na conduta de Alter Alves Ferraz;
- b) a possível repercussão de decisões da Justiça Federal a respeito da matéria dos presentes autos.

11. A existência de dolo, má-fé ou culpa na conduta de Alter Alves Ferraz

11.1. Alega Alter Alves Ferraz, por meio de seus substitutos, que:

- a) como chefe substituto do distrito, cabia-lhe 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.

11.2. Análise:

11.3. No que tange aos argumentos suscitados pelo recorrente, 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.

11.4. O Código Civil prevê que:

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

11.5. 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.

*§ 2º 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).

11.6. 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 que apregoa o recorrente. 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.

11.7. Independentemente da participação de outros agentes, cabe observar que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, que emitiu e assinou, como substituto, a ordem bancária para pagamento da indenização indevida (peça 3, p. 16), estando assim plenamente caracterizada sua culpa por esse ato.

11.8. Além disso, é fundamental destacar o caráter reiterado da sua conduta, como bem observado pelo Exmo. Ministro Relator do Acórdão 343/2007-Plenário no respectivo voto condutor:

30. (...) Embora o Sr. Alter Alves Ferraz tenha emitido Ordem Bancária como substituto do Chefe do Distrito, verifico que essa conduta demonstra-se decisiva para a consumação do dano ao erário e representa procedimento reiterado em procedimentos da mesma natureza, ora sob apreciação em outros feitos da minha relatoria, o que afasta o alegado caráter circunstancial do ato. (...)

12. A possível repercussão de decisões da Justiça Federal a respeito da matéria dos presentes autos

12.1. O recorrente relaciona e anexa aos autos cópias de deliberações de 16 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 160, p. 4-5 e 40-194), como no caso em exame, todas tendo 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.

12.2. Análise:

12.3. Dos processos mencionados, os seguintes ainda se encontram em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região ou no Superior Tribunal de Justiça, nesta data, sem contar, portanto, com deliberação definitiva (a referência é pelo “número único de processo”):

- 1) 0007921-02.2006.4.01.3600;
- 2) 0008207-77.2006.4.01.3600;
- 3) 0008209-47.2006.4.01.3600;
- 4) 0008261-43.2006.4.01.3600;
- 5) 0008890-12.2009.4.01.3600;
- 6) 0014056-25.2009.4.01.3600;
- 7) 0002716-13.2011.4.01.3601;
- 8) 0003078-15.2011.4.01.3601;
- 9) 0003678-36.2011.4.01.3601.

12.4. O processo 0001089-60.2000.4.01.3600, com semelhante objeto, mas não mencionado pelo recorrente, encontra-se em tramitação no STJ, nesta data.

12.5. Os processos a seguir 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);
- 3) 0003058-94.2006.4.01.3602 (VF de Rondonópolis);
- 4) 0003795-69.2007.4.01.3600 (5ª VF).

12.6. Finalmente, os 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.

12.7. Embora as deliberações havidas até agora em todos os processos acima mencionados 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.

12.8. Isso posto, destaque-se que, dos sete processos com julgamento definitivo acima, o recorrente Alter Alves Ferraz foi parte apenas no 0003161-49.2002.4.01.3600, apreciado pela 5ª Vara Federal de Mato Grosso.

12.9. O recorrente não trouxe aos autos do processo mencionado o dispositivo da deliberação da 2ª Vara Federal de Mato Grosso no processo 0007917-62.2006.4.01.3600.

12.10. 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 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” (peça 160, p. 113-114). 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 recorrente por essa irregularidade.

12.11. Nos processos 0003058-94.2006.4.01.3602 e 0003161-49.2002.4.01.3600 (o único em que o recorrente foi parte) 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 (peça 160, p. 77):

(...) 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.

12.12. Ora, 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.

12.13. Todavia, no processo 3161-49, o ilustre magistrado entendeu ainda que (peça 160, p. 76 e 78):

Sustenta o autor [o MPF] que quando o pedido de indenização já constava a figura da prescrição (sic). Afirma que a ocupação não se deu em 01/02/1974, mas na década de 50 e 60, sendo que o prazo vintenário começa a fluir da data da indevida ocupação do imóvel.

Entretanto, não se acolhe tal pedido.

Utilizando do Relatório de Auditoria realizado no 11º Distrito Rodoviário Federal, em que pese não identificado no processo administrativo 51210.000.687-93; a desapropriação foi efetivada com base na Portaria 005/DES, de 01/02/1974 (fls. 42). Conforme entendimento jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o prazo prescricional para a propositura da ação de desapropriação indireta é de 20 (vinte) anos, sendo certo que procedimento administrativo instaurado perante o órgão expropriante interrompe referido prazo.

(...)

Da mesma forma não restou demonstrada a ocorrência de dano ao Erário, tendo em vista que, em que pese tenha o MPF alegado excesso de valorização da terra expropriada, não informou qual seria o valor correto da indenização, de modo que também essa imputação não pode ser atribuída aos requeridos FRANCISCO CAMPOS DE OLIVEIRA, ALTER ALVES FERRAZ e GILTON ANDRADE SANTOS.

12.14. Também nos processos 0003795-69.2007.4.01.3600 (BR-364) e 0007032-19.2004.4.01.3600 (BR-070), a Justiça Federal de 1ª instância e o TRF1 (no segundo caso) entenderam insuficientes (“mera alegação”) as provas da implantação das rodovias na década de 1950 apresentadas pelo MPF. Por isso, entenderam que o termo inicial da prescrição vintenária seria o ato de declaração de utilidade pública dos terrenos considerados, editado em 1974. Como, em ambos os casos, os pedidos de indenização tinham sido protocolizados em 1992, o prazo vintenário não teria sido ultrapassado, validando os pagamentos efetuados.

12.15. Essa tese será objeto de maiores considerações em momento posterior desta instrução.

12.16. Neste ponto, 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 consecutório do inarredável dogma

republicano da prestação de contas, segundo o qual todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

12.17. 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.

12.18. 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 Pretório Excelso 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 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.

(...)

12.19. Conclui-se que as decisões proferidas nas ações civis públicas invocadas pelo recorrente não vinculam este Tribunal, de modo que não obstem a que seja mantido o débito que lhe foi imposto. Entretanto, é preciso analisar se tal condenação se sustenta, no caso concreto.

12.20. Vale lembrar que o Tribunal, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1180/2010-Plenário, 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. Naquela oportunidade, decidiu-se, em suma, que:

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 n.º

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.

12.21. Em sintonia com esses parâmetros, o Exmo. Ministro Relator do Acórdão 6285/2010-1ª Câmara, que apreciou recurso de reconsideração interposto pelo recorrente e outros no presente processo, manteve a sua condenação em débito com base nos seguintes argumentos (com grifos acrescidos):

Voto

(...)

12. Discordo, todavia, dos pareceres precedentes e dos argumentos do recorrente, quando apontam, como fundamento para o provimento recursal, a ocorrência da interrupção da prescrição vintenária, por força das portarias de declaração de utilidade pública.

13. De acordo com as informações constantes dos autos, em 1972 a rodovia BR-174 já estava totalmente implantada, sendo irrelevante que, posteriormente, estivesse a pavimentar ou tivesse sido pavimentada ou recebido outras melhorias. O essencial é que, mesmo na condição de “estrada de terra”, ela era há muito utilizada no tráfego de veículos da região, e estava sob domínio da União, consumando-se a prescrição vintenária em 1972 ou em data anterior.

(...)

15. Ora, pelos relatos oficiais (...), a Rodovia BR-174, desde a década de 1950, já havia sido implantada, de modo que na década de 1970 já havia se consumado a prescrição vintenária, ainda que fosse apenas uma estrada “de terra”, muito comum no Brasil, naquela época. Assim, não há falar que as Portarias de Declaração de Utilidade Pública, editadas a partir de 1976, para fins de desapropriação, além de caducas e ilegais, tivessem o condão de interromper uma prescrição vintenária já consumada.

12.22. Recorde-se, todavia, que a desapropriação ocorreu no “trecho Rio Sararé/Córrego Dourado no Município de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT”. Ora, consultando-se os mapas (vide anexo), verifica-se que este trecho da BR-174 se encontra entre Pontes e Lacerda e a fronteira com Rondônia, muito depois, portanto, de Cáceres, Cuiabá e Rondonópolis.

12.23. Ocorre que os relatos oficiais a que se refere o i. Relator informam que (peça 2, p. 14, com grifos no original e acrescidos):

f) ESTUDO CRONOLÓGICO DOS TRECHOS DAS RODOVIAS PERTINENTES AOS PROCESSOS ANALISADOS.

(...)

RODOVIA BR-174 (CÁCERES – VILHENA – PORTO VELHO)

Denominação anterior: no trecho entre Cáceres e Pontes e Lacerda a antiga BR-30 servia de ligação, tendo sido aproveitada e transformada posteriormente em BR-416 (PRN 1965) e mais adiante em BR-174, a partir de Cáceres.

Portarias de Declaração de utilidade pública e trechos considerados:

(1)022/ES, de 22/03/76. Subtrecho Cáceres – Ponte e Lacerda (KM 0 – 227,688);

(2)036/DES, de 20/04/76. Subtrecho Pontes e Lacerda e Lacerda-Barracão Queimado (235,6 KM de extensão). Entre KM 221,996 e 522,9.

(3)073/DES, de 13/7/81. Subtrecho Pontes e Lacerda-Barracão Queimado (213,7 KM de extensão). Entre KM 221,996 e 435,713.

Resumo da Cronologia:

Em resumo, pode-se afirmar o seguinte:

- (a) **o trecho Cáceres – Ponte e Lacerda teve sua implantação com a antiga BR-30 desde 1956; e***
*(b) **a ligação Pontes e Lacerda – Vilhena estava implantada desde 1972, não tendo sido possível precisar a data de sua conclusão.***

12.24. Por conseguinte, as informações colhidas pela SFC de diversos documentos expedidos pelo DNER deixam claro que o trecho relevante para o presente processo, ou seja, **entre as localidades de Pontes e Lacerda e Vilhena, que compreende o subtrecho Rio Sararé/Córrego Dourado, só foi implantado em 1972 e não desde a década de 1950.**

12.25. É fato que, a princípio, seria aplicável a orientação jurisprudencial firmada no item 1 do referido Acórdão 1180/2010-Plenário, no sentido de que recairia sobre os interessados arrolados nos processos de desapropriação indireta para construção/ampliação de rodovias federais no Estado de Mato Grosso o ônus de provar, por meio de robustas evidências, que não ocorreu a prescrição vintenária.

12.26. Ocorre que, segundo reza o art. 8º da Lei 8.443/1992, a instauração de tomada de contas especial tem por objetivo a “apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano” ao erário. Ora, é evidente que a apuração dos fatos deve ser clara, precisa e estreme de dúvidas, para que, só então, se produza a inversão do ônus da prova contra os responsáveis a que alude o acórdão paradigmático (conforme o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e o art. 145 do Decreto 93.872). No caso, houve equívoco do Tribunal, ao tomar por base a data de implantação de trecho da rodovia diverso daquele que contém o subtrecho desapropriado. Aqui não incide, portanto, a presunção juris tantum de prescrição vintenária.

12.27. Como a **Portaria 36/DES, de 20/4/1976** (peça 3, p. 29), abrange todo o trecho entre Pontes e Lacerda e Barracão Queimado, numa extensão de 235,575 km, certamente abrange o subtrecho Rio Sararé/Córrego Dourado, com a extensão de 75 km e mais ou menos equidistante entre Pontes e Lacerda e Comodoro, que distam 196 km uma da outra. Portanto, é forçoso reconhecer, com renovadas vênias, que **se operou, sim, a interrupção do prazo prescricional para a desapropriação indireta, a teor da Súmula 119 do STJ, de acordo com o item 6 do citado Acórdão 1180/2010-Plenário, tendo em vista que a rodovia, no trecho considerado, só foi implantada em 1972.**

12.28. Assim, reiniciou-se, nessa data, a contagem do prazo prescricional vintenário, de sorte que inclusive quando protocolizado o requerimento de indenização, em 8/3/1984 (peça 2, p. 30), esse prazo ainda não se havia esgotado e foi interrompido novamente, de modo que o pagamento foi, desse ponto de vista, perfeitamente válido.

12.29. À vista disso, deve-se levar em conta a seguinte observação do voto condutor do Acórdão 6285/2010-1ª Câmara (com grifos acrescidos):

2. Como visto no relatório precedente, a Serur, acompanhada pelo douto Ministério Público junto a esta Corte, entende que a empresa VLM Agropecuária Ltda. faria jus, não à indenização de R\$ 54.111,51 que recebeu dos cofres públicos, correspondente a 66,53 ha, quantificados indevidamente e pagos pelo DNER, mas apenas a R\$ 42.383,15, correspondente à área efetivamente esbulhada de 51,11 ha, sendo que 33,26 ha pertenciam à empresa supra, conforme matrícula nº 11.555, e 18,85 ha ao sócio Venone Lemos de Melo, na forma da matrícula 11.556.

3. Pelos motivos que constam do relatório supra, os pareceres, em uníssono, entendem que se deva dar provimento parcial aos recursos **de modo que a empresa VLM Agropecuária Ltda. e os demais responsáveis sejam condenados solidariamente apenas à devolução da diferença da área que de fato não se incorporou ao patrimônio da União, ou seja, 14,42 ha, correspondente a R\$ 11.728,36, considerando-se o preço da avaliação original de R\$ 813,34/ha.**

12.30. Assim, reconhecida a legalidade do pagamento realizado, há que se retomar a proposta anterior do MP e desta unidade de que o recorrente seja condenado tão somente à devolução do valor

da área que não se incorporou de fato ao patrimônio da União, correspondente a R\$ 11.728,36. Ademais, considerando-se que esse entendimento deriva de circunstâncias objetivas, deve-se estender a mesma medida aos demais devedores solidários, com fundamento no art. 281 do RI/TCU.

12.31. *Houve várias outras irregularidades nos autos que poderiam motivar a aplicação de multa ao recorrente. No entanto, dados o caráter personalíssimo dessa sanção e o fato do recorrente já ter falecido, não é mais cabível a sua aplicação.*

CONCLUSÃO

13. *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) esses elementos estão presentes no caso concreto, em que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, que emitiu e assinou a ordem bancária para pagamento de indenização indevida;

c) 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;

d) 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;

e) conclui-se que as decisões proferidas nas ações civis públicas invocadas pelo recorrente não vinculam este Tribunal, de modo que não obstam a que seja mantido o débito que lhe foi imposto;

f) no caso concreto, é certo que o trecho entre as localidades de Pontes e Lacerda e Vilhena, que abrange o subtrecho Rio Sararé/Córrego Dourado, só foi implantado, em 1972, e não desde a década de 1950, e que, por conseguinte, a Portaria 36/DES, de 20/4/1976, interrompeu o prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, a teor da Súmula 119 do STJ;

g) nessa hipótese, ao ser protocolizado o requerimento de indenização, em 8/3/1984, ainda não havia decorrido novo período de vinte anos após a interrupção e, portanto, o pagamento da indenização não se defronta com qualquer óbice temporal, sendo perfeitamente legal, desse ponto de vista;

h) no entanto, a empresa VLM Agropecuária Ltda. não faz jus à indenização de R\$ 54.111,51 que recebeu dos cofres públicos, correspondente a 66,53 ha, mas apenas a R\$ 42.383,15, correspondente à área efetivamente esbulhada, de 51,11 ha;

i) portanto, deve-se dar provimento parcial ao recurso de modo que o recorrente seja condenado solidariamente apenas à devolução do valor da área que não se incorporou de fato ao patrimônio da União, ou seja, 14,42 ha, correspondente a R\$ 11.728,36, considerando-se o preço da avaliação original de R\$ 813,34/ha;

j) como esse entendimento deriva de circunstâncias objetivas, deve-se estender a mesma medida aos demais devedores solidários, com fundamento no art. 281 do RI/TCU.

14. *Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja dado parcial provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. 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 6285/2010-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, dar-lhe parcial provimento para anular o item 9.2.1 do Acórdão 884/2007-TCU-1ª Câmara, mantendo-se o débito de R\$ 11.782,36 imposto pelo item 9.2.2 do referido acórdão;
- b) estender essa medida aos devedores solidários Gilton Andrade Santos e Francisco Campos de Oliveira, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que deriva de circunstâncias objetivas;
- c) dar conhecimento aos herdeiros do recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada”.

2. Por sua vez, a d. representante do Ministério Público de Contas se manifestou nos seguintes termos (peça 175):

“Examina-se recurso de revisão interposto pelos herdeiros do Senhor Alter Alves Ferraz contra o Acórdão n.º 884/2007-TCU-1.ª Câmara, que julgou uma das diversas tomadas de contas especiais instauradas pelo Ministério dos Transportes em cumprimento à Decisão n.º 850/2000-TCU-Plenário.

2. *Por meio desse último **decisum**, o Tribunal apreciou auditoria realizada 11.º Distrito Rodoviário Federal em Mato Grosso, acerca das desapropriações consensuais de imóveis para fins rodoviários efetuadas entre 1995 e 2000. Concluiu-se, naquela oportunidade, que tais desapropriações careciam de amparo legal, pois, quando implementadas, a União estava na posse mansa e pacífica dos imóveis havia mais de vinte anos, acarretando a prescrição do prazo para propositura de ação de indenização por parte dos ex-proprietários. Ademais, as indenizações foram pagas na instância administrativa, ao passo que eventuais prejuízos decorrentes das desapropriações indiretas deveriam, por disposição legal, ter sido reclamados pelos expropriados judicialmente, em sede de ação de perdas e danos.*

3. *Estes autos tratam especificamente de irregularidades verificadas no processo n.º 20111.000671/84-8, relativo à desapropriação de imóveis lindeiros à BR-174 localizados no trecho Rio Sararé/Córrego Dourado, de propriedade da empresa VLM Agropecuária Ltda., que gerou indenização no valor de R\$ 54.111,51, paga em 06/02/1997 (peça 3, p. 16).*

4. *Por intermédio do acórdão vergastado, o Tribunal julgou irregulares as contas especiais dos Senhores Gilton Andrade Santos (ex-Procurador-Chefe do 11.º DRF), Francisco Campos de Oliveira (ex-chefe do 11.º DRF) e Alter Alves Ferraz (ex-Chefe-Substituto do 11.º DRF), condenando-os, em solidariedade com a VLM Agropecuária Ltda., ao ressarcimento do débito correspondente ao total da indenização paga, e aplicando aos ex-gestores multa individual no valor de R\$ 10.000,00 (peça 12).*

5. *Releva destacar que, por meio do Acórdão n.º 1.180/2010-TCU-Plenário, o Tribunal, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, pacificou os critérios para julgamento das tomadas de contas especiais instauradas por força da Decisão n.º 850/2000-TCU-Plenário. Em suma, restou assente que: i) a prescrição vintenária, incidente na espécie, tem presunção **juris tantum**, admitindo-se prova em contrário, a ser produzida pelos interessados; ii) a emissão de decreto ou de portaria declaratória de utilidade pública interrompe a contagem do prazo prescricional; iii) os ex-proprietários podem ser indenizados por iniciativa da administração, de ofício ou por provocação de terceiros, desde que respeitadas as normas e princípios jurídicos aplicáveis; iv) consumada a prescrição vintenária, respondem pelo débito os agentes públicos que deram causa ao prejuízo ao*

erário, e o ex-proprietário, em solidariedade com aqueles agentes, apenas se restar comprovado que este agiu de má-fé com o intuito de obter vantagem indevida.

6. Dito isso, registra-se que, em sede de recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis e apreciados por meio do Acórdão n.º 6.285/2010-TCU-1.ª Câmara, a Corte concluiu que já se teria consumado a prescrição vintenária para a reclamação de indenização quando foi editada a portaria declaratória de utilidade pública dos imóveis, em 1976, uma vez que os relatos oficiais davam conta de que a BR-174 estava implantada desde os idos de 1950.

7. Entendeu, ainda, que as escrituras públicas de desapropriação dos imóveis e respectivos registros em cartório, às peças 3, pp. 18-27, e 17, pp. 34-49, eram suficientes para comprovar a legalidade dos títulos de domínio das propriedades esbulhadas e para afastar qualquer ato de má-fé da empresa VLM Agropecuária Ltda. e de seus sócios. Assinalou, entretanto, que, conforme as escrituras dos referidos imóveis, a área efetivamente desapropriada perfazia de 52,11 ha, e não de 66,53 ha, o que ensejou pagamento a maior de indenização, no valor histórico de R\$ 11.728,36.

8. Nessa linha, por meio do já mencionado Acórdão n.º 6.285/2010-TCU-1.ª Câmara, o Tribunal deu provimento parcial ao pleito da VLM Agropecuária Ltda., reduzindo sua responsabilidade apenas à parcela do débito correspondente ao excesso da indenização por ela recebida (item 9.2.2). Em rota oposta, negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos ex-gestores da autarquia, mantendo suas responsabilidades solidárias por restituir a totalidade da indenização paga (item 9.2.1), assim como as multas que lhes foram aplicadas (item 9.3 do **decisum** condenatório).

9. Nesta assentada, os substitutos processuais do Senhor Alter Alves Ferraz argumentam, em síntese, que não houve dolo, má-fé ou culpa na conduta do ex-gestor e que decisões proferidas pela Justiça Federal em ações que trataram de matéria análoga à destes autos repercutiriam nesta tomada de contas especial.

10. A Secretaria de Recursos (Serur), embora tenha rechaçado tais argumentos, propõe, em pareceres uniformes, dar provimento parcial ao presente recurso, aproveitando aos outros dois ex-gestores arrolados, de sorte a anular a condenação em débito objeto do item 9.2.1 do acórdão condenatório, sem alterar, todavia, a responsabilidade desses agentes públicos, em solidariedade com a empresa VLM Agropecuária Ltda., por restituir aos cofres públicos a quantia histórica de R\$ 11.782,36 indevidamente paga a título de indenização (item 9.2.2).

11. Com efeito, assiste razão à Serur quanto à não incidência da prescrição vintenária **in casu**.

12. Conforme logrou demonstrar o auditor-instrutor da Unidade Instrutiva na instrução à peça 172, os imóveis desapropriados no bojo do processo n.º 20111.000671/84-8 (subtrecho Rio Sararé/Córrego Dourado) localizam-se no trecho da BR-174 entre as cidades de Pontes e Lacerda e Vilhena, e não entre Cáceres e Pontes e Lacerda.

13. Ocorre que as referências oficiais coligidas aos autos dão conta de que a implantação do trecho da BR-174 entre Cáceres e Pontes e Lacerda fora concluída em 1956, e de que a ligação entre Cáceres e Porto Velho – que inclui o trecho entre Pontes e Lacerda e Vilhena – encontrava-se totalmente implantada em 1972, não sendo possível, todavia, precisar a data de conclusão de seus subtrechos (peça 2, pp.14-15).

14. Diante disso, é de se concluir que a Portaria de Declaração de Utilidade Pública n.º 36/DES, editada em 20/04/1976 para o fim de desapropriação do trecho entre Pontes e Lacerda e Barracão Queimado (que abrange o subtrecho Rio Sararé/Córrego Dourado), interrompeu a contagem do prazo prescricional vintenário para a desapropriação indireta dos imóveis objeto desta TCE (peça 3, p.29). Bem assim, entre a edição da referida portaria e a protocolização do requerimento de indenização da ex-proprietária, em 09/03/1984, transcorreram menos de vinte anos (peça 7, p. 53-55).

15. Sob a perspectiva jurídica, portanto, afigura-se válida a indenização paga em 1997, o que, por conseguinte, afasta o respectivo dano. Subsiste, assim, apenas o débito decorrente do pagamento excessivo da indenização à VLM Agropecuária Ltda., pelo qual devem responder os ex-agentes públicos em solidariedade com a empresa.

16. Assinala-se, por fim, que a redução do débito imputado aos ex-servidores deve ser acompanhada de revisão da multa que lhes foi cominada com fundamento no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992, em estrita observância ao princípio da proporcionalidade. A propósito, cumpre registrar que, em razão do falecimento do ora recorrente antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório, a multa a ele aplicada foi tornada sem efeito por meio do Acórdão n.º 7.557/2012-1.ª Câmara.

17. Em face de todo o exposto, esta representante do Ministério Público aquiesce à proposta de encaminhamento oferecida pela Secretaria de Recursos às peças 172/173/174, no sentido de que seja conhecido o recurso de revisão interposto em nome do Senhor Alter Alves Ferraz contra o Acórdão n.º 884/2007-TCU-1.ª Câmara para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, aproveitando aos Senhores Gilton Andrade Santos e Francisco Campos de Oliveira, de sorte a anular o item 9.2.1 e a manter inalterado o item 9.2.2 do referido acórdão, sem prejuízo de pugnar, também, pela redução do valor das multas aplicadas por meio do item 9.3 desse julgado, na proporção da redução do débito imputado aos ex-agentes públicos”.

É o Relatório.