

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 002.025/2003-3

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: Wilma da Silva Oliveira (CPF 686.093.296-15), substituta processual de Francisco Campos de Oliveira.

Representação legal: Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar (2.906/OAB-MT).

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. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE AFASTEM A PARCELA DE PAGAMENTO IRREGULAR SUBSISTENTE. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada em pareceres uniformes pela Secretaria de Recursos (peças 159-161), integralmente acolhida pelo Ministério Público – MPTCU (peça 162):

‘INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão contra os Acórdãos 1877/2007-TCU-1ª Câmara (peça 4, p. 87-88) e 5462/2013-TCU-1ª Câmara (peça 4, p. 145-146), interposto por Francisco Campos de Oliveira, chefe do então 11º Distrito Rodoviário Federal - DRF, já falecido, substituído por sua viúva, Wilma da Silva Oliveira (peça 109). As deliberações recorridas apresentam os seguintes teores:

‘Acórdão 1877/2007-TCU-1ª Câmara

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz, Francisco Rodrigues da Silva e Dalva Maria de Souza Borges;

9.2. considerar revel o Sr. Waldemar de Freitas Borges, com base no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92 e no art. 202, § 8º, do RI/TCU;

9.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘d’ e § 2º; e 19, *caput*, todos da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas irregulares e condenar os responsáveis Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz, Francisco Rodrigues da Silva, Dalva Maria de Souza Borges e Waldemar de Freitas Borges, solidariamente, ao pagamento dos débitos de R\$ 42.963,39 (...) e R\$ 57.760,00 (...), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados, respectivamente, a partir de 17/04/1996 e 07/05/1996, 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 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar, individualmente, aos Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz, Francisco Rodrigues da Silva, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 20.000,00 (...), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

9.6. levar ao conhecimento da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso o inteiro teor desta deliberação, conforme prevê o § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92.’

‘Acórdão 5462/2013-TCU-1ª Câmara

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

9.1 com fundamento no art. 285 do Regimento Interno, conhecer dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Francisco Campos de Oliveira e Francisco Rodrigues da Silva para, no mérito, dar-lhes provimento parcial e estender-lhes os efeitos em relação a Waldemar de Freitas Borges e a Dalva Maria de Souza Borges quanto à exclusão do débito de R\$ 57.760,00 (cinquenta e sete mil e setecentos e sessenta reais) que lhes foi imputado;

(...)

9.3 alterar o item 9.3 e 9.4 do Acórdão n.º 1.877/2007 – 1ª Câmara para que passem a apresentar a seguinte redação:

‘9.3. 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, Francisco Rodrigues da Silva, Dalva Maria de Souza Borges e Waldemar de Freitas Borges, solidariamente, ao pagamento dos débitos de R\$ 42.963,39 (...), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados, respectivamente, a partir de 17/04/1996, 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 Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz e Francisco Rodrigues da Silva, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 10.000,00 (...), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem perante este Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443/92 e do art. 216 do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;’

9.4 levar ao conhecimento da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso o inteiro teor desta deliberação, conforme prevê o § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92.

9.5 dar ciência da presente deliberação aos Srs. Francisco Campos de Oliveira, Francisco Rodrigues da Silva e Alter Alves Ferraz e ao representante do espólio do Sr. Gilton Andrade Santos.’

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. 37-85), referente à fiscalização determinada pelo TCU, constam os pagamentos decorrentes de desapropriação consensual de imóvel situado entre os km 220 e 260 da BR-174, objeto do processo 20111.003236/82-04, de interesse de Valdemar de Freitas Borges e Dalva Maria de Souza Borges, representados por Francisco Rodrigues da Silva, nos valores de R\$ 57.760,00 e de R\$ 42.963,39, efetuados, respectivamente, por meio das ordens bancárias 96OB00680 e 96OB00540 (peça 1, p. 79-81).

4. O Relatório do Tomador das Contas (peça 1, p. 15-22) responsabilizou Francisco Campos de Oliveira, ex-Chefe do 11º DRF, por sua atuação como ordenador de despesa.

5. Por meio do Acórdão 1877/2007-TCU-1ª Câmara, o Tribunal julgou irregulares as presentes contas, com imputação de débitos solidários – nos valores históricos dos referidos pagamentos – e cominação de multas, por não terem conseguido elidir as irregularidades observadas no procedimento administrativo em questão.

6. Todavia, posteriormente, por meio do Acórdão 5462/2013-TCU-1ª Câmara, o Tribunal deu parcial provimento a recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis, para elidir o débito no valor histórico de R\$ 57.760,00 que lhes foi imputado. Porém, manteve o débito no valor histórico de R\$ 42.963,39, com redução da multa aplicada, visto não haver escritura de desapropriação de 17,99 ha da área do imóvel desapropriado, o que torna o desembolso efetuado ato ilegal, caracterizando dano ao Erário.

7. Em 29/1/2015, depois do trânsito em julgado dos referidos recursos de reconsideração, o responsável Francisco Campos de Oliveira veio a óbito (peça 99).

8. Tendo em vista o falecimento do responsável Waldemar de Freitas Borges antes da expedição de sua citação no âmbito do presente processo e a inviabilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos herdeiros do *de cujus* devido ao longo lapso temporal decorrido desde a ocorrência do débito, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 3858/2016-TCU-1ª Câmara (peça 105) tornar insubsistentes a declaração de revelia e a multa que lhe fora aplicada.

9. Inconformada, a viúva e substituta processual do responsável Francisco Campos de Oliveira interpôs recurso de revisão, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 154 e 155), acolhido por despacho da Exma. Relatora, Ministra Ana Arraes, que conheceu do recurso, sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peça 158).

EXAME TÉCNICO

11. Delimitação

11.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

- a) o possível efeito de decisões da Justiça Federal e do próprio TCU sobre o julgamento da presente TCE;
- b) a responsabilidade funcional do recorrente pela irregularidade tratada nestes autos.

12. O possível efeito de decisões da Justiça Federal e do próprio TCU sobre o julgamento da presente TCE.

12.1. Alega o recorrente, por meio de sua substituta processual, que:

- a) a Justiça Federal tem julgado improcedentes os pedidos do Ministério Público Federal, e, nos que houve recurso, algumas decisões já foram ratificadas pelos Tribunais Superiores;
- b) esse Tribunal já julgou regulares outras contas relativas à desapropriação consensual, em sede de revisão.

12.2. Análise:

12.3. Dos processos de ação civil pública mencionados pelo recorrente, 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' adotado pela Justiça Federal e as páginas são da peça 109):

- 1) 0002716-13.2011.4.01.3601 (p. 19-31);
- 2) 0003078-15.2011.4.01.3601 (p. 36-48);
- 3) 0003678-36.2011.4.01.3601 (p. 60-71);
- 4) 0007608-12.2004.4.01.3600 (p. 98-114);
- 5) 0007921-02.2006.4.01.3600 (p. 159-167);
- 6) 0008207-77.2006.4.01.3600 (p. 168-172);
- 7) 0008209-47.2006.4.01.3600 (cópia não anexada);
- 8) 0008261-43.2006.4.01.3600 (p. 173-177);
- 9) 0008890-12.2009.4.01.3600 (p. 178-195).

12.4. Os processos a seguir transitaram em julgado em Varas Federais - VF de Mato Grosso:

- 1) 0003058-94.2006.4.01.3602 (VF de Rondonópolis, p. 32-35);
- 2) 0003161-49.2002.4.01.3600 (5ª VF, p. 49-59);
- 3) 0003795-69.2007.4.01.3600 (5ª VF, p. 72-77);
- 4) 0007917-62.2006.4.01.3600 (2ª VF, p. 115-116).

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

- 1) 0007032-19.2004.4.01.3600 (p. 78-97);
- 2) 0007919-32.2006.4.01.3600 (p. 117-133);

3) 0007920-17.2006.4.01.3600 (p. 134-159).

12.6. O responsável já falecido, Francisco Campos de Oliveira, foi réu em todos os processos acima. Embora as deliberações havidas até agora em todos eles de fato tenham sido pelo não provimento das ações civis públicas 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.

12.7. O recorrente não trouxe aos autos o dispositivo da deliberação da 2ª Vara Federal de Mato Grosso no processo 0007917-62.2006.4.01.3600 e não anexou cópia alguma do processo 0008209-47.2006.4.01.3600. Este último, embora não encerrado, foi julgado recentemente pelo TRF1 e não foi, até a presente data, objeto de recurso pelo MPF. Na sua ementa, que pode ser consultada na página do TRF1 na Internet, aquela Corte dispôs que:

‘4. Extrai-se dos autos que o DNER possuía um Programa Anual de Desapropriação consensual que permitia a iniciativa de seus servidores para a instauração e documentação de processos administrativos voltados para a desapropriação consensual, o que se dava em perfeita sintonia com o art. 17 do Decreto-Lei nº 512/69, bem como encontra amparo na Constituição da República de 1988, no que tange aos princípios informadores da Administração Pública (art. 37).

5. Não há ilegalidade na iniciativa do DNER de mesmo após o apossamento ilegal de propriedade particular se dispor a indenizar o cidadão prejudicado, bem como não há nos autos a prova conclusiva de que de fato o DNER teve prejuízo com o pagamento da indenização.’

12.8. Mas o próprio TCU já chegou, por si só, à conclusão da inexistência de ilegalidade em tese, por meio do julgamento de incidente de uniformização de jurisprudência, como se verá mais adiante.

12.9. Nos processos 0007919-32.2006.4.01.3600 e 0007920-17.2006.4.01.3600, 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’* (p. 123-124). Ocorre que o dano ao Erário apontado nos presentes autos não decorreu de supervalorização do imóvel expropriado, de modo que as considerações daquela Corte de Justiça não são suficientes para afastar a possível culpa do recorrente.

12.10. Nos processos 0003058-94.2006.4.01.3602 e 0003161-49.2002.4.01.3600, o fundamento determinante da deliberação 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 (p. 57):

(...) 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.

12.11. Mas esse argumento não tem qualquer influência no julgamento do presente processo, eis que este Tribunal não necessita 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, como se pode verificar pelo exame da legislação pertinente.

12.12. O Código Civil prevê que:

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

12.13. 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).’

12.14. 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. 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.

12.15. Todavia, no processo 3161-49, o ilustre magistrado entendeu ainda que (p. 56 e 58):

‘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.’

12.16. 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.

12.17. O tema da aplicabilidade ou não da prescrição, no caso vertente, será apreciado mais à frente.

12.18. 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 conseqüente do inarredável dogma republicano da prestação de contas, segundo o qual todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

12.19. 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.

12.20. 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.

(...)

12.21. 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. Entretanto, é preciso analisar se tal condenação se sustenta, no caso concreto.

12.22. Antes disso, 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 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.’

12.23. Ocorre que todas essas orientações partem do pressuposto de que tenha ocorrido a ‘*desapropriação indireta*’, ou seja, no caso, o esbulho puro e simples de parcela de propriedade privada para a passagem de rodovia federal. Porém, como consignado acima, o valor remanescente do débito corresponde a uma área de 17,99 ha do imóvel desapropriado para a qual não há escritura de desapropriação, segundo expresso no relatório do Acórdão 5462/2013-1ª Câmara (com destaques acrescidos):

‘37. (...) cumpre observar que, no processo de desapropriação, houve avaliação de uma área de 42,176 ha com preço médio de R\$ 2.777,25/ha, o que totalizaria um pagamento de R\$ 117.133,30 (fl. 97, v.p.) [peça 1, p. 100]. Existem também, Ordens de Pagamento nos valores de R\$ 42.963,39, em nome de Dalva Maria de Souza Borges (fl. 101, v.p.) [peça 1, p. 105] e de R\$ 5.000,00 e R\$ 52.760,00, em nome de Waldemar de Freitas Borges (fls. 103 e 105, v.p.) [peça 1, p. 108 e 109].

38. No entanto, consta dos autos a desapropriação de apenas 24,186ha do imóvel de matrícula nº 9.798, de propriedade da Sra. Dalva Maria de Souza Borges, (fls. 231/232, v.1) [peça 2, p. 6-8], pelo valor de R\$ 57.760,00, conforme escritura de desapropriação (fls. 108/110, v.p.) [peça 1, p. 113-115], sendo que, como já visto, esta indenização era devida à proprietária, portanto, este pagamento não constitui débito.

39. Todavia, ainda que tenha ocorrido o esbulho de toda área avaliada, **não há justificativa para o pagamento de R\$ 42.963,39, visto que não há escritura de desapropriação de 17,99ha, o que justificaria a indenização, logo, tal desembolso constitui ato ilegal, caracterizando dano ao Erário.**’

12.24. No caso, não está comprovado, por conseguinte, esbulho ou desapropriação indireta de toda a área indicada nos autos, de modo que não se aplicam as considerações referentes, notadamente, à prescrição vintenária, de que tratam as decisões judiciais trazidas aos autos pelo recorrente e o incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1180/2010-Plenário. Portanto, à luz dos elementos dos autos, não assiste aos proprietários do imóvel em questão direito a indenização pela área cujo esbulho ou desapropriação não foi comprovado por falta de apresentação da correspondente escritura.

12.25. Considerando, por conseguinte, que houve pagamento de indenização parcialmente indevida, com consequente dano ao Erário, deve ser mantido o débito imputado sob esse fundamento.

13. A existência de culpa do recorrente pela irregularidade tratada nestes autos.

13.1. Alega o recorrente, por meio de sua substituta processual, que:

a) sem a tipicidade da conduta do agente público há infringência aos princípios da legalidade e da dignidade da pessoa humana;

b) não cabia ao recorrente questionar a legalidade do processo desapropriatório, pois isso não era de sua competência e sim da procuradoria geral e da diretoria em Brasília, onde surgiram os processos de desapropriação e vários pagamentos foram realizados;

c) o recorrente não tinha conhecimento do trâmite do processo de desapropriação em questão, tendo se limitado a assinar o pagamento como chefe do distrito, uma vez que todo o trâmite já havia sido concluído, aprovado e a verba liberada pela Diretoria Geral do DNER, com rubrica própria;

d) em conformidade com o Regimento do DNER, a responsabilidade pela regularidade jurídica dos procedimentos nos processos desapropriatórios competia à procuradoria distrital e a responsabilidade por todo o procedimento de desapropriação era do procurador geral, em Brasília, que supervisionava as procuradorias distritais;

e) em 1996, o 11º DRF/DNER/MT apresentou à procuradoria geral o Programa Anual de Desapropriação - PAD, que foi autorizado; por meio do PAD, a diretoria geral autorizava o pagamento dos processos desapropriatórios e disponibilizava a verba em rubrica própria;

f) o recorrente, por força regimental, não participava da elaboração do PAD, não protocolava os pedidos das partes interessadas, nem tomava conhecimento dos resultados dos laudos topográficos e avaliações, funções essas da procuradoria distrital;

g) portanto, o 11º Distrito Rodoviário Federal não tinha autonomia para decidir a quem pagar e o recorrente não pode ser responsabilizado por ato exclusivo da Diretoria Geral do DNER;

h) não houve dano ao Erário;

i) os processos administrativos disciplinares instaurados contra o recorrente não chegaram a puni-lo, tanto que, antes de falecer, a sua aposentadoria não foi cassada.

13.2. Análise:

13.3. 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.

13.4. O Código Civil prevê que:

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

13.5. 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).’**

13.6. Assim sendo, o Tribunal pode responsabilizar solidariamente todos aqueles que de alguma forma contribuírem para causar prejuízo ao Erário. Como já destacado acima, 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.

13.7. Independentemente da participação de outros agentes, cabe observar que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, que, na qualidade de chefe do distrito rodoviário federal e ordenador de despesa, não providenciou a lavratura de escritura pública de desapropriação de toda a área do imóvel declarada de utilidade pública, para fins de afetação rodoviária federal, documento básico para a consumação do pagamento. Mesmo assim, assinou a nota de empenho e a ordem bancária de pagamento da área não escriturada (peça 1, p. 105-106), estando assim plenamente caracterizada sua culpa pelo dano ao Erário remanescente nos autos.

CONCLUSÃO

14. 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, sem a escritura pública de toda área supostamente afetada ao interesse público;
- 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, à luz dos elementos dos autos, não assiste aos proprietários do imóvel em questão direito a indenização pela parte da área cujo esbulho ou desapropriação não foi comprovado por falta de apresentação da correspondente escritura;
- g) considerando, por conseguinte, que houve pagamento de indenização parcialmente indevida, com consequente dano ao Erário, deve ser mantido o débito imputado por esse motivo;
- h) o Tribunal pode responsabilizar solidariamente todos aqueles que de alguma forma contribuírem para causar prejuízo ao Erário;
- i) independentemente da participação de outros agentes, cabe observar que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, na qualidade de chefe do distrito rodoviário federal e ordenador de despesa, estando assim plenamente caracterizada sua culpa pelo dano ao Erário remanescente nos autos.

15. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Francisco Campos de Oliveira contra os Acórdãos 1877/2007 e 5462/2013-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, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento à substituta processual do recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada”

É o relatório.