

GRUPO II – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 013.880/2005-3 (Apenso: TC 017.916/2006-4).

**Natureza:** Embargos de Declaração em sede de Recurso de Reconsideração (processo de Prestação de Contas, exercício 2004).

**Órgão/Entidade:** Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (CNPJ 00.043.711/0001-43).

**Responsáveis:** Airton Jorge de Sa (CPF 014.182.383-68), Antonio Cesar Garcia de Brito (CPF 091.000.753-53), Antonio Claudio Ferreira Lima (CPF 002.041.963-53), Eudoro Walter de Santana (CPF 001.522.423-68), Francijaimé Pinheiro Costa (CPF 061.557.233-20), Francisca Pinheiro Costa (CPF 111.299.993-00), Jose Carvalho Rufino (CPF 099.123.473-15), José Tupinambá Cavalcante de Almeida (CPF 169.057.413-53), Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (CPF 163.353.683-15), Vicente de Paulo Cavalcante Saboia (CPF 230.106.143-49) e Webster Pinheiro Costa (CPF 145.595.873-53).

**Embargante:** Eudoro Walter de Santana (CPF 001.522.423-68).

**Interessado:** Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (CNPJ 00.043.711/0001-43).

**Representação legal:** Alex Xavier Santiago da Silva (OAB/CE 24.930), Ana Lourdes Nogueira Almeida (OAB/CE 3.340), Francisco Edilberto Torres da Silveira (OAB/CE 26.703), Henrique Gonçalves de Lavor Neto (OAB/CE 12.512), Kelley Cristina Porto Bertosi (OAB/CE 17.400), Janine Adeodato Accioly (OAB/CE 12.376), João Marcelo Lima Pedrosa (OAB/CE 12.511), Mabel de Carvalho Silva Portela (OAB/CE 13.909), Marcelo Holanda Luz (OAB/CE 11.665), Patrícia Maria de Castro Teixeira (OAB/CE 15.673), Paulo Napoleão Gonçalves Quezado (OAB/CE 3.183), Renan Benevides Franco (OAB/CE 23.450), Túlio Magno Gomes Ribeiro (OAB/CE 24.853), Viviane Diógenes Quezado (OAB/CE 5.241), representando Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (procuração e substabelecimento às peças 113 e 155); Andre Luiz de Souza Costa (OAB/CE 10.550) e Jéssica Teles de Almeida (OAB/CE 26.593), representando Eudoro Walter de Santana (procuração e substabelecimento à peça 104).

**SUMÁRIO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS. DNOCS. EXERCÍCIO 2004. SUPERFATURAMENTO NA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REFERÊNCIA À DECISÃO JUDICIAL SUPERVENIENTEMENTE PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO NA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. MERA TENTATIVA DE REDISSCUSSÃO DE MÉRITO. EMBARGOS CONHECIDOS, MAS REJEITADOS. NOVOS DECLARATÓRIOS. SUPOSTA OMISSÃO CARACTERIZADA

PELA NÃO OBSERVÂNCIA DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB) EM SUA REDAÇÃO ATUAL. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS CONHECIDOS, PORÉM REJEITADOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de novos Embargos de Declaração opostos por Eudoro Walter de Santana (peça 200), dessa feita em face do Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara (peça 193), mediante o qual esta Corte de Contas, ao apreciar outros Declaratórios deste mesmo responsável (peça 192), manejados contra o Acórdão 9.452/2017-TCU-2ª Câmara (peça 173), decidiu conhecer desse recurso, para, no mérito, não os acolher.

2. Nessa deliberação de 2017, foram conhecidos, mas rejeitados quanto ao mérito, Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Eudoro de Santana (peça 153) e Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (peça 146) contra o Acórdão 3.885/2014 deste mesmo Colegiado (peça 128), que por sua vez, ao apreciar Prestação de Contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) referentes a 2004, julgou irregulares as contas daqueles dois responsáveis e da Sr.<sup>a</sup> Francisca Pinheiro Costa e os condenou solidariamente a ressarcirem ao Erário a quantia de R\$ 116.914,98, em valores originais que reportam a 17/9/2004, além de ter-lhes apenado com multa no valor individual de R\$ 25.000,00, R\$ 30.000,00 e R\$ 15.000,00, respectivamente.

3. A irregularidade que motivou esse desfêcho processual encontra-se assim descrita no Relatório do acórdão embargado:

“2.1. Após a análise das razões de justificativa relativas às audiências promovidas pela Secex-CE, remanesceu em discussão nestes autos somente uma questão, qual seja, **aquisição imobiliária feita pelo Dnocs em 2004**, que teria causado débito de mais de R\$ 600 mil, de acordo com a unidade técnica.

2.2. Essa irregularidade levou ao julgamento pela irregularidade das contas do então diretor-geral do Dnocs, Eudoro Walter de Santana, e do ex-diretor de desenvolvimento tecnológico e produção Leão Humberto Montezuma Santiago Filho. A Sr.<sup>a</sup> Francisca Pinheiro Costa, proprietária do terreno e alienante, foi considerada responsável solidária. Houve condenação em débito e aplicação de multa a esses gestores e a essa particular. Por outro lado, a grande maioria dos responsáveis pela gestão do Dnocs de 2004 tiveram as contas julgadas regulares com ressalvas.

2.3. Sobre a referida compra, cabe mencionar que o Dnocs adquiriu, **por dispensa de licitação**, uma gleba de terra no município de Jaguaratama/CE, com **área de 9,355 hectares**, pelo **valor de R\$ 643.624,00**, sob justificativa de promover o reassentamento de 120 famílias afetadas pela construção da Barragem Castanhão. O valor teria sido superestimado e a área adquirida sequer foi aproveitada para os fins que motivaram a compra, já que o reassentamento das famílias acabou se dando em terreno doado pela Prefeitura Municipal de Jaguaratama.

2.4. Apesar de ter-se afastado o suposto direcionamento da aquisição, o mesmo não ocorreu em relação ao valor acertado. Considerou-se fortes as evidências de superfaturamento. Nesse contexto, a Relatora **a quo**, Exm.<sup>a</sup> Ministra Ana Arraes, fez os seguintes comentários, a saber:

10. ... Conquanto os responsáveis aleguem que o preço (R\$ 6,88/m<sup>2</sup>) teria decorrido de avaliação da Câmara de Valores Mobiliários do Ceará, é imprescindível notar que o referido documento estabelece parâmetros a serem aplicados de acordo com as características específicas de cada imóvel. Existem quatro faixas de valores, que indicam 1,20/m<sup>2</sup> para glebas sem influência de urbanização até R\$ 6,88/m<sup>2</sup> para terrenos já dotados de infraestrutura e urbanização. Ocorre que o enquadramento feito pelo Dnocs adotou a faixa mais elevada de preços para a totalidade do imóvel, sem qualquer ajuste específico.

11. Nenhuma das três avaliações constantes dos autos aproximou-se do preço pactuado pelos dirigentes do Dnocs. A primeira estimativa concluiu que o valor de mercado do terreno seria

R\$ 339,6 mil. Quatro anos depois, por provocação de uma comissão administrativa disciplinar da entidade, outra perícia foi realizada e apontou que o preço referencial para as terras seria R\$ 442,5 mil. Este último parecer foi submetido ao contraditório e, depois de acolhidas algumas das argumentações dos envolvidos, o perito em avaliações concluiu que o valor de mercado da negociação seria de R\$ 526.709,02, inferior em quase R\$ 117 mil ao desembolsado pelo Dnocs.

2.5. O débito foi extraído da subtração do valor pago (R\$ 643.624,00) pelo da avaliação mais favorável aos responsáveis (R\$ 526.709,02), o que resultou no montante de **R\$ 116.914,98.**” (peça 175, p. 3)

4. Agora, em seus segundos Embargos de Declaração, opostos em face do Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara, o Sr. Eudoro de Santana, além de defender a tempestividade e o cabimento de seu recurso, apresenta, em essência, os seguintes argumentos:

“O primeiro objetivo é corrigir a omissão em face da ausência de manifestação da decisão colegiada sobre a incidência ou não da norma legal fixada pelo art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O segundo objetivo é reparar a omissão em face da inexistência de apreciação no Acórdão embargado sobre a aplicação ou não da norma legal fixada pelo art. 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Destarte, o presente recurso, na interpretação do Embargante e do seu advogado, não tem nenhum caráter protelatório, pois está baseado fundamentos jurídicos substanciais, suficientes a reformar a decisão administrativa recorrida e excluí-lo do pagamento das exacerbadas quantias do débito e da multa.

Merece destaque que a manutenção da condenação pelo TCU e a obrigação da quitação à vista ou através de parcelamentos, inviabilizaria o sustento e a manutenção com dignidade do Recorrente, um senhor octogenário e atualmente com 82 anos de idade, pois nascido em 06/10/1936, conforme sua CNN, cuja imagem segue abaixo:

(...)

### **3 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS DOS SEGUNDOS EMBARGOS**

**3.1 - Omissão. Ausência de manifestação sobre a incidência ou não do art. 22 da LIND. Interpretação da norma de gestão pública. Atuação do gestor. Consideração dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor. Circunstâncias práticas, agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

A lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, sofreu importante alteração através da Lei nº 13.655, de 25/04/2018, incluindo disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Dentre as inovações trazidas pela referida norma, temos o art. 22 que dispõe acerca do novo modelo de interpretação das normas de gestão pública, a qual deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, inclusive os critérios que devem ser levados em consideração nas decisões e na aplicação de sanções aos agentes públicos, nestes termos:

(...) [segue colacionado no recurso o art. 22, **caput** e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942)]

Como é possível perceber, o art. 22 tem como principal objetivo reduzir as interpretações formalistas, para que também sejam levadas em consideração as circunstâncias que influenciaram na conduta do agente, o que é essencial para a adequada e justa apreciação da conduta do **Embargante**.

Portanto, é imprescindível que o C. TCU, ao analisar o caso dos autos, se manifeste explicitamente sobre a aplicação do art. 22 da referida Lei, especialmente aprecie concretamente (1) as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, (2) as

circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente e também (3) a dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

A norma ostenta evidente importância no cenário jurídico, com impacto significativo na atuação dos agentes públicos em geral, notadamente quanto à aplicação do direito público, na medida em que impôs novo ônus argumentativo para a densificação de valores jurídicos abstratos ou normas jurídicas de conteúdo indeterminado, cujo significado e efeitos são definidos à luz das circunstâncias do caso concreto.

Nesse diapasão, a fim de resguardar o devido processo legal e o direito à ampla defesa e ao contraditório, direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (art. 5º, LIV e LV), Vossa Excelência e os seus eminentes pares devem retificar a omissão apontada e analisar a incidência ou não das normas no caso dos autos.

### **3.2 - Omissão. Inexistência de manifestação sobre a aplicação ou não do art. 27 da LIND. Compensação das penalidades aplicadas nas instâncias administrativa, controladora e judicial.**

O art. 27 da LIND que trata expressamente da possibilidade compensação das penalidades aplicadas nas instâncias administrativa, controladora e judicial.

(...) [segue colacionado no recurso o art. 27, **caput** e §§ 1º e 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro]

Esse art. 27, por seu turno, que trata da compensação de penalidades das esferas judicial e administrativa pode ser utilizado no presente caso como analogia, considerando que – como já é do conhecimento de Vossa Excelência e da 2º Câmara do TCU – a Ação Civil Pública que tramitava em face do **Embargante** perante o **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5º REGIÃO** foi julgada improcedente e transitou em julgado, conforme relatado nos primeiros embargos de declaração, a saber:

O acórdão do TRF5 publicado no Dle-TRF5 de 20/02/2015, p. 51/53, transitou em julgado.

A decisão do TRF5 **ABSOLVEU** o **Embargante** de toda e qualquer responsabilidade envolvendo a aquisição do terreno ora em apreciação, ponderando a Corte Regional Federal a inexistência de qualquer ilegalidade, ou mesmo suposto superfaturamento, conforme se pode extrair da análise do inteiro teor do acórdão, o qual vai anexado ao presente recurso, dele fazendo parte integrante.

Vejamos o que destacou o egrégio **TRF5**:

**Em relação à acusação de supervalorização do imóvel adquirido cumpre frisar que o preço observou a Tabela de Preços aprovada pela Podada n.º 464/DG/PGE, da Administração Central do DNOCS, em 2002.** Mais importante ainda, ela foi elaborada em conjunto com o Governo do Estado do Ceará, o GMC, a Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Ceará e outros representantes da urbe. **Atente-se ser a tabela anterior à controvertida aquisição do imóvel, ou seja, não foi criada especificamente para a suposta compra superfaturada.** A leitura das informações da Comissão Mista que criou a tabela de preços, faz pressupor que o Parquet tenha suspeitado de um pagamento a maior ao confrontar os valores das áreas do Município de Jaguaribara com os de Jaguaratama. Reforça-se aqui o termo ‘pressupor’, lembrando como a exordial da ACP é totalmente vaga ao afirmar a existência de uma suposta ‘dissimulação’ quase que **en passant**, sem qualquer preocupação em construir uma mínima, palpável fundamentação.

A decisão colegiada de mérito transitou em julgado e o referido processo judicial já se encontra arquivado, já tendo havido, por conseguinte, a formação de **coisa julgada material e formal** quanto aos fatos ora em discussão.

O julgamento realizado pelo TRF5 reforça e demonstra a solidez da argumentação de fato e de direito de todas as **defesas** apresentadas pelo **Embargante**.

Nesse sentido, desde o começo da fiscalização do C. TCU, o **Recorrente** insiste na **legalidade** dos seus atos, não havendo, motivos reais e jurídicos para sua conta ser julgada irregular e muito menos para configuração de sua responsabilidade solidária por um dano que sequer ocorreu, conforme apontado pelo TRF5.

Por isso, o **Acórdão TCU nº 9452/2077** deve ser totalmente reformado a fim de afastar qualquer condenação imposta ao **Embargante**, pois não há motivos fáticos, jurídicos ou relevantes que caracterizem qualquer ilegalidade ou conduta prejudicial ao DNOCS por parte do **Recorrente**.

Destarte, se a lei autoriza a compensação de penalidades, admite-se, igualmente, a absolvição na esfera administrativa considerando idêntica absolvição no âmbito judicial.

Por fim, temos que a norma ora destacada e que não foi leva em consideração pelo acórdão embargado implementa a compreensão de que a utilização de uma fórmula geral não é compatível com a perspectiva democrática, tampouco com o cenário de concretização da segurança jurídica, pois é a construção individual de alternativas, inseridas no seu devido contexto, que efetivamente leva à implementação da legitimidade do exercício da função administrativa e da própria ação estatal.” (negritos e sublinhados não constam no original)

5. Com base nessa argumentação, o Sr. Eudoro Walter de Santana “requer sejam conhecidos e providos os presentes segundos embargos declaratórios e que lhes sejam atribuídos efeitos infringentes (modificativos) para reformar os Acórdãos 9452/2017 e 2259/2019, ambos do TCU – 2ª Câmara, e julgar as contas do **Embargante** regulares, ainda que com ressalvas” (peça 200, p. 10).

É o Relatório.