GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 013.880/2005-3 [Apenso: TC 017.916/2006-4].
Natureza: Recurso de revisão (Prestação de Contas).
Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs.
Recorrente: Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (163.353.683-15).
Representação legal: Ana Lourdes Nogueira Almeida (OAB/CE 3.340); Janine Adeodato Accioly (OAB/CE 12.376); Henrique Gonçalves de Lavor Neto (OAB/CE 12.512) e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS IRREGULARIDADE NA AQUISIÇÃO DE TERRENO POR PREÇO SUPERIOR AO DE MERCADO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO. ELEMENTOS INCAPAZES DE MODIFICAR O JUÍZO FORMADO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur (peça 244), a seguir transcrita, que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade instrutiva (peça 245), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 246):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (R007-peças 225-231), ex-diretor de desenvolvimento tecnológico e produção do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), por meio do qual se insurge contra o Acórdão 3.885/2014, mantido pelos Acórdãos 6.809/2014, 9.452/2017, 2.259/2019, 7.120/2019 e 10.400/2019, todos da 2ª Câmara do TCU. O Acórdão recorrido foi prolatado na sessão de julgamento do dia 29/7/2014-Ordinária e inserto na Ata 26/2014-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes (peça 128).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), relativa ao exercício de 2004.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988 e no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. excluir da relação processual Francijaime Pinheiro Costa e Webster Pinheiro Costa;

9.2. considerar revel Francisca Pinheiro Costa, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. julgar irregulares as contas de Eudoro Walter de Santana e Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992;

9.4. julgar irregulares as contas de Francisca Pinheiro Costa, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

9.5. com fundamento no art. 16, inciso III, §2º, alínea "b", e 19, caput, da Lei 8.443/1992, condenar Eudoro Walter de Santana, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho e Francisca Pinheiro Costa, solidariamente, ao recolhimento ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs de R$ 116.914,98 (cento e dezesseis mil, novecentos e quatorze reais e noventa e oito centavos), acrescidos de encargos legais de 17/9/2004 até a data do pagamento;

9.6. com fundamento nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Eudoro Walter de Santana multa de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), a Leão Humberto Montezuma Santiago Filho multa de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) e a Francisca Pinheiro Costa multa de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), a serem recolhidas ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo estipulado neste acórdão;

9.7. julgar regulares com ressalva as contas de José Tupinambá Cavalcante de Almeida, Waldemar Alberto Borges Rodrigues, Francisco Edilson Ponte Aragão, José Carvalho Rufino, Antônio César Garcia de Brito, Maria de Fátima Nunes do Carmo e Paulo José Carlos Guedes, com fundamento nos arts. 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

9.8. julgar regulares as contas de Antônio Cláudio Ferreira Lima, Airton Jorge de Sá e Vicente de Paulo Cavalcante Sabóia, com fundamento nos arts. 16, inciso I, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena;

9.9. nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.10. autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.11. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, caso solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.12. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento das notificações e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;

9.13. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, c/c o § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.14. dar ciência desta decisão aos responsáveis e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs;

9.15. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992. (ênfases acrescidas)

HISTÓRICO

2. Trata-se de prestação de contas do Dnocs, relativa ao exercício de 2004, em relação as quais, após a análise das razões de justificativa relativas às audiências promovidas pela Secex-CE, foi apurado o débito de mais de R$ 600 mil referente à aquisição imobiliária irregular feita pelo Dnocs em 2004, de acordo com a unidade técnica.

2.1. Sobre a referida compra, cabe mencionar que o Dnocs adquiriu, por dispensa de licitação, uma gleba de terra no município de Jaguaretama/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 Jaguaretama.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

2.2. Durante a análise, o suposto direcionamento da aquisição foi afastado, conquanto tenha sido mantida a irregularidade referente ao superfaturamento encontrado. Nesse contexto, a Relatora *a quo,* Exma. Ministra Ana Arraes asseverou, por meio do Voto condutor do Acórdão recorrido (peça 127), que:

10. Apesar disso, no tocante ao valor acertado, são substanciais as evidências de superfaturamento. Conquanto os responsáveis aleguem que o preço (R$ 6,88/m²) 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/m² para glebas sem influência de urbanização até R$ 6,88/m² 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.

2.3. O débito foi extraído, por conseguinte, da subtração do valor pago (R$ 643.624,00) pelo valor da avaliação mais favorável aos responsáveis (R$ 526.709,02), o que resultou no montante de R$ 116.914,98.

2.4. 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, ora recorrente. 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, que concorreu para o cometimento do dano ao Erário. Por outro lado, os demais responsáveis pela gestão do Dnocs, no exercício de 2004, tiveram as contas julgadas regulares com ressalvas.

2.5. Eudoro Walter de Santana interpôs, em seguida, embargos de declaração (R001-peça 145), os quais foram conhecidos e rejeitados por meio do Acórdão 6.809/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Ministra Ana Arraes (peça 150).

2.6. Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, ora recorrente (R002-peça 146), e Eudoro Walter de Santana (R003-peça 153) apresentaram recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e, no mérito, não providos, nos termos do Acórdão 9.452/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz (peça 173).

2.7. Após o julgamento dos recursos de reconsideração, Eudoro Walter de Santana interpôs uma sucessão de embargos de declaração (R004-peça 190, R005-peça 200 e R006-peça 212), os quais foram conhecidos e rejeitados, respectivamente, por meio dos Acórdãos 2.259/2019-TCU-2ª Câmara (peça 193), 7.120/2019-TCU-2ª Câmara (peça 203) e 10.400/2019-TCU-2ª Câmara (peça 214), rel. Ministro Aroldo Cedraz.

2.8. Inconformado com a decisão do TCU, o então diretor de desenvolvimento tecnológico e produção interpôs o presente recurso de revisão, que se fundamenta nas altercações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 238), ratificado pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo (peça 241), que concluiu pelo conhecimento do presente recurso de revisão, nos termos dos art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal.

EXAME DE MÉRITO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

4. **Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) houve prescrição do julgamento das contas e do débito;

b) o julgamento nas esferas cível e criminal constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas;

c) os documentos ora apresentados atestam a escorreita aplicação dos recursos.

5. **Da prescrição.**

5.1. Clama que existem "inúmeras decisões supervenientes ao julgado desta egrégia Corte, provenientes do Supremo Tribunal Federal-STF, que se manifestaram pelo reconhecimento da prescrição (quinquenal) da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, inclusive no tocante ao ressarcimento de verbas".

5.2. Cita o RE 636.866 (tem 899) com repercussão geral, que trata da prescrição da pretensão de ressarcimento fundada em decisão de Tribunal de Contas e as decisões liminares nos MS 35.294/DF, 35.971, 32.201/DF e 36.054/DF (peças 226-229).

5.3. Requer, portanto, que o "presente recurso de revisão seja conhecido nos termos do art. 35, III da Lei 8443/1992 e provido para reconhecer a ocorrência da prescrição, face o transcurso de mais de 5 anos entre os fatos e a citação deste recorrente" (peça 225, p. 10-17).

Análise:

5.4. No caso concreto, o TCU está exercendo seu poder-dever constitucional de apurar as irregularidades que resultem em prejuízo ao Erário, com o julgamento das contas dos responsáveis e quantificação do débito, além da aplicação da multa quando cabível.

5.5. A alegação de prescrição assume particular relevância ante o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Pela jurisprudência até então vigente, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Todavia, no julgamento do RE 636.886 foi conferida nova interpretação a esse dispositivo, fixando-se a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

5.6. No tocante ao julgado do Supremo Tribunal Federal, RE 636.886 (Tema 899), observa-se que o referido acórdão proferido pelo STF, suscitado pela defesa, ainda não foi publicado, portanto, há dúvidas sobre os parâmetros que serão adotados para a caracterização da prescrição na hipótese em questão, tais como: termo inicial, prazo, causas de interrupção, dentre outros.

5.7. O Código Civil (adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo.

5.8. No caso ora em análise, o ato administrativo admoestado foi a aquisição imobiliária irregular feita pelo Dnocs em 17/9/2004 (item 9.5 do Acórdão recorrido).

5.9. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se o posicionamento deste Tribunal. Nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

5.10. Iniciado o transcurso do prazo prescricional com o pagamento pelo terreno com superfaturamento em 17/9/2004 (data do débito), observa-se que foi determinada a oitiva de Eudoro Walter de Santana para apurações preliminares, em 8/11/2005 (peça 83, p. 33-39) e a citação dos responsáveis, dentre eles o ora recorrente, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, pela Exma. Ministra Ana Arraes em 1/8/2013 (peça 93), levantando o sobrestamento dos autos, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil.

5.11. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 29/7/2014 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.
Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999, iniciado o transcurso do prazo prescricional quinquenal em 17/9/2004, observa-se que a presente TCE foi aberta em 6/10/2005, conforme Termo de Abertura (peça 1, p. 2), em seguida, foi determinada a audiência de Eudoro Walter de Santana para apurações preliminares, em 8/11/2005 (peça 83, p. 33-39), o processo foi instruído preliminarmente, em 27/10/2006, momento processual em que foi proposto seu sobrestamento (peça 85, p. 17-35 e peça 86, p. 18-32), nova proposta de audiência de Eudoro Walter de Santana foi proposta pelo secretário da unidade técnica em 9/11/2006 e determinado, por meio do Acórdão 164/2007-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zmyler, de 27/2/2007 (peça 86, p. 33, 36 e 43), seguida de nova proposta de audiência em 21/6/2007, recepcionada em 3/7/2007 (peça 87, p. 19-22), novo pronunciamento desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 3.326/2009-TCU-Plenário, datado de 30/6/2009, desta feita pelo sobrestamento da presente prestação de contas até a conclusão de processo administrativo disciplinar, com a determinação, por diligência para sua conclusão em 60 dias (peça 87, p. 57-60), em 12/12/2012, nova comunicação processual diligenciando à unidade jurisdicionada para que esta se manifestasse sobre o PAD (peças 89-90), e a determinação da citação dos responsáveis, dentre eles o ora recorrente, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, pela Exma. Ministra Ana Arraes em 1/8/2013 (peça 93), atos inequívocos adotados para apuração dos fatos, momentos processuais em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 2º, incisos I e II, da Lei 9.873/1999.

5.12. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 29/7/2014, sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional quinquenal nos moldes da Lei 9.873/1999.

5.13. Na situação em exame não ocorreu a prescrição, por nenhum dos dois regimes.

6. **Do julgamento nas esferas cível e criminal.**

6.1. Informa que o superfaturamento foi objeto de "duas ações judiciais que tramitam perante a Justiça Federal: uma de natureza cível, qual seja, ação de improbidade nº 0000466-23.2004.4.05.8101 e outra de natureza criminal, cursada no âmbito do processo nº 0000274-70.2016.4.05.8101" (peça 229-230).

6.2. Alega que, "em ambas as decisões judiciais, chegou-se a mesma conclusão, qual seja, a de que o pagamento efetivado com base no valor do m² apontado no Laudo nº 1, estaria justificada, uma vez o terreno adquirido contava com infraestrutura urbana bem definida, composta de abastecimento d'água, rede de energia elétrica, telefonia e pavimentação", tendo sido julgadas improcedentes.

6.3. Informa que o Tribunal Regional Federal - TRF da 5ª Região, nos autos da ação civil pública n. 0000466-23.2004.4.05.8101 (peça 231), analisou "especificamente os termos da dispensa de licitação, concluindo pela sua legalidade, além de evidenciarem a inexistência de indícios de superfaturamento no valor do metro quadrado pago pelo DNOCS, sendo admitido, inclusive, em referido julgado criminal". Em tal oportunidade, o órgão colegiado do TRF da 5ª Região concluiu que "tampouco se encontra prova de superfaturamento na aquisição do imóvel." (peça 225, p. 23-41).

Análise:

6.4. O recorrente alega que o julgamento no âmbito da justiça federal constituiria fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

6.5. Ressalte-se, desde logo, para que fique bem assentada a competência constitucional privativa desta Casa nas matérias que lhe cabe, com exclusividade, apurar e julgar, que, no ordenamento pátrio, vige o princípio da independência das instâncias, o que é reconhecido pelos próprios recorrentes.

6.6. Significa dizer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, tributária, *e. g.*) e dos demais órgãos de controle. Há, com efeito, diversos precedentes nesta Casa, corroborando o que se afirmou, dos quais se podem invocar, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 1.487/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; e 680/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6.7. Corrobora este entendimento, no âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência a seguir colacionada da Suprema Corte, *v. g.*, os MS 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Em relação ao Superior Tribunal de Justiça-STJ, colacionam-se os MS 7080, 7138 e 7042, todos do DF. Logo, a atuação do TCU não fica a depender do Judiciário, nem de qualquer outro Poder, nem com estas se confunde.

6.8. O julgamento no âmbito da justiça federal cível ou penal não constitui fato impeditivo para a atuação desta Corte de Contas. 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. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a "responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal". Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que "não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato".

6.9. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal - STF, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

6.10. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a "responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria" (grifos acrescidos). Também é encontrado na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a positivação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

6.11. Insta ressalvar que a referida sentença, proferida no âmbito da justiça federal, deixa claro que foram julgados improcedentes os pedidos iniciais de reconhecimento de atos de improbidade administrativa, por faltas de provas para caracterizar as condutas tipificadas, nos seguintes termos: "a absolvição de ambos os réus, vez não provada a prática do delito a lhes imputado" (peça 229, p. 5), "ainda que se possa questionar se a decisão do réu LEÃO MONTEZUMA foi a mais acertada, dela não se extrai necessário dolo de causar lesão", "que a escolha pelo laudo nº 1 referente a terrenos com infraestrutura e urbanização, a meu entender, aparenta-se justificada", ou "tampouco se encontra prova de superfaturamento na aquisição do imóvel"(peça 225, p. 31-36).

6.12. Assim, observa-se que a improcedência do pedido inicial do Ministério Público Federal – MPF, o desfecho do pleito no âmbito judicial não possui o condão de alterar os termos da decisão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

sufragada, tendo em vista que não se fundamenta em absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, mas pela falta de provas no entendimento daquele juízo.

6.13. Logo, não estão presentes as hipóteses excepcionais em que as decisões judiciais vinculariam a instância administrativa. Há, em verdade, formação de juízo de valor em ação civil pública e em ação penal divergente quanto à pertinência das provas apresentadas pelo MPF para caracterizar as condutas tipificadas em ambas as petições iniciais.

6.14. Assim, não há óbice para esta Corte de Contas, que se guia pelo princípio da verdade material, de apurar os fatos e formar seu juízo de valor, como ver-se-á seguir.

6.15. Portanto, a alegação apresentada pelo recorrente, que se apoia nas sentenças proferidas "perante a Justiça Federal: uma de natureza cível, qual seja, ação de improbidade nº 0000466-23.2004.4.05.8101 e outra de natureza criminal, cursada no processo nº 0000274-70.2016.4.05.8101", não obstaculiza a apuração empreendida pelo TCU.

7. **Da escorreita aplicação dos recursos.**

7.1. Obtempera que houve erro material grave na decisão recorrida, uma vez que a decisão se utilizou do laudo do terreno 1, que não possuía equipamentos urbanos já estruturados, enquanto o terreno 2 já apresentava equipamentos estruturados, o que, caso corrigido, demonstraria de forma incontroversa que o terreno em questão possuía boa infraestrutura, com fundamento nas seguintes alegações (peça 225, p. 17-23 e 41-45):

a) colaciona cópias do laudo dos terrenos 1 e 2, aduzindo que o "Laudo de Avaliação Técnica expedido conjuntamente pelo Conselho Regional de Agronomia e Engenharia do Ceará, pelo Sindicato dos Engenheiros do Ceará e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil do Estado do Ceará (peça 31, p. 17-24, do TC-017.916/2006-4), mais especificamente na página 22, atestou, no tocante ao terreno adquirido, qual seja, o TERRENO 2" que o entorno do terreno apresentava equipamentos já estruturados;

b) alega que "o preço pago pelo DNOCS para a aquisição do TERRENO 2 foi compatível ao valor obtido na avaliação da CVI, onde foram estipuladas faixas de preço de acordo com as características dos terrenos a serem desapropriados, sendo fixado o valor de R$ 6,88 o m² para os terrenos com infraestrutura e urbanização", o que afastaria o sobrepreço imputado;

c) entende que a decisão recorrida foi "proferida mediante insuficiência de documentos essenciais ao esclarecimento dos fatos";

d) alterca que, por meio do presente recurso, fica evidente a "total ausência de dolo ou até mesmo de culpa do recorrente" para o cometimento de dano ao Erário, pois:

- o terreno foi adquirido com base em valores obtidos através de um laudo elaborado pela CVI no ano de 2002, ou seja, dois anos antes da efetivação da compra do terreno, evidenciando-se que referido valor pago estava inclusive defasado.

- à época da elaboração do laudo pela CVI o recorrente não exercia cargo de direção no Dnocs.

- a urgência e o clamor social existentes à época para o reassentamento da população afetada (atestados na prova testemunhal), exigia uma solução urgente para o impasse. Assim, a realização de uma nova avaliação, além de demandar tempo que só aumentaria a angustia e sofrimento da população afetada, certamente não traria qualquer benefício prático ou diminuição no valor pago pelo m², já que o valor pago baseou-se em avaliação que já estava defasada, pois realizada dois anos antes do efetivo pagamento.

e) defende que a Comissão de Regularização Fundiária julgou de melhor conveniência, a avaliação da gleba denominada "Terreno 2", com 9.355 Hectares, em "conformidade com os valores apontados pela Câmara de Valores Imobiliários do Ceará", o que estaria compatível com os preços de mercado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

f) requer que, diante dos documentos novos, esta Corte de Contas conheça e de provimento ao presente recurso de revisão, "para que as presentes contas sejam julgadas como REGULARES face a correta aplicação das verbas públicas e da ausência de qualquer prejuízo ao erário".

Análise:

7.2. Note-se, inicialmente, que os responsáveis foram condenados em débito e em multa, em primeira instância administrativa, por terem concorrido para o cometimento de dano ao Erário, em razão das graves irregularidades encontradas no processo de aquisição, mediante dispensa de licitação, de terreno destinado ao reassentamento de famílias afetadas pela construção da Barragem Castanhão no Estado do Ceará.

7.3. Ao individualizar a atuação do recorrente, verifica-se que ela foi preponderante para a irregularidade, pois, na condição de Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e de Produção do Dnocs, ao submeter (peça 27, p. 45, do TC 017.916/2006-4) o parecer da Comissão de Regularização Fundiária daquela autarquia à aprovação de seu então diretor-geral, Eudoro Walter de Santana, responsável solidário com o ora recorrente, omitiu a informação de que a referida Comissão teria apontado como oportuna a realização de uma avaliação do terreno em negociação e optou por já indicar, baseando-se indevidamente no Laudo de Avaliação da Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Ceará, o preço de R$ 6,88/m² para a gleba a ser adquirida, fazendo inclusive menção à subsequente alocação dos recursos necessários para a lavratura da escritura de compra e venda, bem como à emissão de empenho do valor global para pagamento.

7.4. Por consectário lógico, deve ser afastada, inicialmente, a alegação de que o recorrente não exercia o cargo de direção no Dnocs à época da elaboração do laudo pela Câmara de Valores Imobiliários - CVI do Estado do Ceará CVI, uma vez que ele não foi responsabilizado por elaborá-lo, mas por ter se utilizado indevidamente deste laudo para super avaliar o terreno adquirido.

7.5. Insta ressalvar que o referido Laudo de Avaliação da CVI, emitido em 19/8/2002, não foi considerado suficiente para atender à exigência do art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, dado que a Comissão de Regularização Fundiária, após fazer expressa referência a esse documento, asseverou a necessidade de "que o DNOCS, em obediência aos ditames legais norteadores, proceda a uma avaliação da gleba" (peça 27, p. 44, do TC 017.916/2006-4), nos seguintes termos:

52. No caso sob exame, tem-se que a Comissão de Regularização Fundiária do Dnocs, designada pela Portaria DG/DP 306/2004, emitiu manifestação em 2/9/2004 (peça 27 do apenso, p. 41-44) acerca da viabilidade da aquisição da gleba de terra com 9,355 ha, considerada como em melhores condições nos termos já avaliados, concluindo pela necessidade da avaliação prévia, em consonância com o exigido no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993, nos seguintes termos:

Em conclusão, consideramos oportuno que o Dnocs, em obediência aos ditames legais norteadores, proceda a uma avaliação da gleba denominada 'Terreno 2', com 9,355 Hectares, julgada de melhor conveniência, em conformidade com os valores apontados pela Câmara de Valores Imobiliários do Ceará, estando compatível com os preços de mercado.

53. Depreende-se, pois, que, no entendimento da Comissão de Regularização Fundiária, fazia-se necessária a realização de avaliação específica para a área determinada, a despeito da existência do laudo avaliativo precedente.

54. Referida manifestação foi submetida pelo Sr. Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e de Produção ao Sr. Diretor Geral do Dnocs (peça 27 do apenso, p. 45), em 2/9/2004, já indicando, contudo, o preço de R$ 6,88/m² para a gleba a ser adquirida, fazendo inclusive menção à subsequente alocação dos recursos necessários para a lavratura da escritura de compra e venda, bem como a emissão de empenho do valor global para pagamento: ... (destaques acrescidos)

7.6. Ressalte-se que a refutação da avaliação da CVI ocorreu porque, na verdade, a tabela da CVI foi elaborada para pagamento de indenizações referentes às áreas a serem desapropriadas pelo Dnocs. Portanto, não se tratava de uma avaliação prévia específica em relação ao terreno que foi adquirido por dispensa de licitação, conforme exigido pela norma.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

7.7. Essas informações podem ser confirmadas em consultas ao Laudo da CVI presente na peça 28, p. 34-43 e no registro contido no relatório que precedeu a deliberação recorrida (peça 129, p.20). Atente-se:

57. Não é demais lembrar que a Comissão de Valores Imobiliários do Ceará foi chamada para funcionar como árbitra para avaliar o valor da terra nua dos imóveis que seriam desapropriados por conta da construção do Açude Castanhão, fixando quatro valores distintos para definição da indenização, a depender das características da terra nua do imóvel. Tais faixas de valores foram referenciados no Memorando 11/CEP/EB, de 29/7/2002 (peça 30 do apenso, p. 22), expedido pela Coordenação de Estudos e Projetos – CEP com o seguinte teor:

Encaminhamos os Laudos de Avaliação das terras afetadas pelo Açude Público Castanhão no Município de Jaguaretama, elaborados pela Câmara de Valores Imobiliários do Estado do Ceará, a serem enviados ao Sr. Diretor Geral para aprovação, tendo como objetivo final a publicação do Edital de Desapropriação.

No processo avaliatório foram considerados quatro tipos de terreno:

Laudo nº 01 – Terrenos com infraestrutura e urbanização.....R$ 6,88 / m²

Laudo nº 02 – Terrenos sem infraestrutura e sem urbanização.....R$ 4,98 / m²

Laudo nº 03 – GLEBA 01 – com influência de urbanização.....R$ 1,48 / m²

Laudo nº 04 – GLEBA 02 – sem influência de urbanização.....R$ 1,20 / m²

7.8. O referido laudo teve como finalidade definir parâmetros de preço para indenizações referentes às áreas a serem desapropriadas pelo Dnocs, o que não se amolda à hipótese de aquisição de terreno para reassentamento de família.

7.9. Resta, por ocasião do presente recurso de revisão, apurar se houve erro material grave na decisão recorrida, como alegado pela defesa, qual seja, que a decisão recorrida se utilizou do laudo de terreno diverso daquele adquirido.

7.10. Apresenta, para tanto, cópias do laudo dos terrenos 1 e 2, e aduz que o "Laudo de Avaliação Técnica expedido conjuntamente pelo Conselho Regional de Agronomia e Engenharia do Ceará, pelo Sindicato dos Engenheiros do Ceará e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil do Estado do Ceará (peça 31, p. 17-24, do TC-017.916/2006-4), mais especificamente na página 22, atestou, no tocante ao terreno adquirido, qual seja, o TERRENO 2" que o entorno do terreno apresentava equipamentos já estruturados.

7.11. Em um primeiro foi apontado que o custo unitário autorizado pelos responsáveis, dentre eles o ora recorrente, de R$ 6,88/m², somente poderia ser pago, segundo a avaliação da CVI, para terrenos com infraestrutura e urbanização, o que não era o caso do terreno adquirido, como registrado no laudo conjunto do Crea, Senge e IAB-CE (peça 31, p.21, do TC-017.916/2006-4), a saber:

Equipamentos Urbanos:

O terreno apresentado encontra-se em uma área totalmente desprovida de todo tipo de equipamentos e usos. Trata-se de uma área que, se utilizada, demandará toda uma estrutura auxiliar de comércio, serviços e equipamentos institucionais que dê suporte ao conjunto habitacional. Não há escola, creche, área de lazer, praça, comércio, posto de saúde ou outros equipamentos de necessidade primária situados a uma distância menor que 500m dos limites do terreno.

7.12. Insta ressalvar que estes foram os primeiros parâmetros a serem considerados para apontar que o Dnocs não deveria ter enquadrado o terreno adquirido na faixa registrada no Laudo n. 01 que previu o preço de R$ 6,88/m² para terreno urbanizado e com infraestrutura.

7.13. Não obstante tal afirmação, o débito apurado foi obtido e calculado após avaliações do imóvel em questão, motivados pelo processo de representação formulada pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular Nova Jaguaretama, com vistas à apuração de fatos relacionados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

à aquisição do terreno em tela. Naquele processo, a 2ª Câmara, por meio do Acórdão 161/2007, rel. Ministro Benjamin Zymler, determinou que:

1-Ao Ministério da Integração Nacional que:

1.1- tão-logo estejam concluídos os procedimentos inerentes ao Processo Administrativo Disciplinar nº 59400.002859/2006-97 em curso no âmbito do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, e caso seja ratificada a ocorrência de dano ao Erário decorrente aquisição por aquela Autarquia Federal de uma gleba de 9,355 hectares no Município de Jaguaretama/CE, destinada ao reassentamento de famílias com residências inseridas na Cota 106 atingida pela Construção da Barragem Castanhão, seja imediatamente instaurada a competente Tomada de Contas Especial, com posterior remessa a esta Corte de Contas para julgamento, nos termos dispostos no art. 8º da Lei 8.443/92;

2-À Secex-CE:

2.1- comunicar a decisão ora proferida à Entidade Representante e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS;

2.2- apensar os presentes autos às contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS - Exercício de 2004 - TC 013.880/2005-3, nos termos da art. 33 da Resolução 191/2006.

7.14. Em virtude da determinação desta Corte de Contas em 2007, o Secretário Executivo do Ministério da Integração Nacional determinou a realização de nova avaliação do imóvel em questão (Portaria 654, de 20/9/2010), no âmbito de processo administrativo disciplinar – PAD. Apuração que resultou na emissão do Parecer Técnico de Avaliação GEO 01/2010, de 10/11/2010, procedimentos de auditoria que cumprem ser relembrados uma vez mais (Relatório do Acórdão recorrido, peça 29, p. 7):

22. Os trabalhos periciais foram realizados no período de 28/8/2006 a 1/9/2006, pelo Engenheiro Emanuel Flávio Campos Costa, conselheiro do Crea/CE, em consonância com as normas vigentes da ABNT, tendo, ao final, apresentado relatório de perícia de engenharia com respostas aos quesitos formulados pela comissão do PAD (peça 24, p. 31-35, do TC 017.916/2006- 4) e também Laudo Técnico de Avaliação da Gleba (peça 24, p. 36-50; e peça 25, p. 1-7, do TC 017.916/2006-4).

(...)

25. A partir das informações recentes apresentadas pelo Dnocs (peça 91), observa-se que o Processo Administrativo Disciplinar 59400.002859/2006-97 não fora concluído e que, somente em 1º de fevereiro de 2010, após as notificações decorrentes do Acórdão 3.326/2009-2ª Câmara, o Ministério da Integração Nacional designou nova comissão de PAD para apurar as irregularidades relativas à aquisição da gleba (Processo 59400.001273/2010-91).

26. O Relatório elaborado pela nova Comissão (peça 91, p. 3-34) apresenta novos fatos relevantes sobre a irregularidade em tela:

a) a autorização para a dispensa de licitação com vistas à aquisição da gleba de terras ocorreu em 14/9/2004 e o pagamento 'a vista' foi efetivado em 17/9/2004 mediante a Nota de Empenho 2004NE900460, de 17/9/2004;

b) a gleba adquirida por dispensa de licitação, no valor de R$ 643.624,00, não cumpriu a finalidade para a qual se destinava, haja vista que os mutirantes foram reassentados em outro terreno doado pela Prefeitura de Jaguaretama/CE, estando o terreno adquirido pelo Dnocs, até então, abandonado e sem utilização;

c) uma nova perícia foi realizada no período de 18 a 22/10/2010, por parte do Engenheiro George Luiz Saraiva Pontes, com vistas a proceder a uma nova avaliação do imóvel adquirido;

d) em consequência, o citado engenheiro emitiu o Parecer Técnico de Avaliação GEO 01/2010, elaborado de acordo com critérios estabelecidos nas Normas da ABNT, tendo concluído que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

valor do m² do imóvel em questão estava avaliado em R$ 4,73, e o valor de mercado do imóvel como um todo era de R$ 442.510,42;

e) os acusados no processo, o Sr. Eudoro Walter de Santana, Diretor Geral do Dnocs à época dos fatos, e o Sr. Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, Diretor de Desenvolvimento Tecnológico e Produção do Dnocs à época dos fatos, foram notificados para se manifestarem acerca do citado parecer técnico e apresentaram sua contestação que foi encaminhada para avaliação do engenheiro parecerista;

f) acatando parcialmente as contestações apresentadas pelos responsáveis, o engenheiro parecerista concluiu que o valor de mercado do imóvel questionado seria de R$ 5,63/m², totalizando R$ 526.709,02.

g) o PAD concluiu, por fim, que o prejuízo ao Erário em razão das várias irregularidades que permearam a aquisição da gleba, bem como pelo fato do referido terreno se encontrar sem utilização, alcança o valor total da aquisição, ou seja, R$ 643.624,00. (ênfases acrescidas)

7.15. Destarte, a apuração do débito não partiu dos dados constantes da avaliação da CVI, somada a eventual erro material na identificação do terreno.

7.16. O que sobressai dos autos, é que o débito apurado resulta de perícia realizada, por provocação de uma comissão administrativa disciplinar da entidade, que apontou que o preço referencial para as terras seria de R$ 442,5 mil. Sendo que este último parecer foi submetido ao contraditório e, depois de acolhidas algumas das argumentações dos responsáveis, dentre eles o ora recorrente, das quais não se inclui a identificação equivocada do terreno. Nesta senda, 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, o que justifica a manutenção do débito contestado.

7.17. Logo, o débito não foi apurado a partir de erro material entre o terreno 1 e 2, mas da subtração do valor pago (R$ 643.624,00) pela avaliação mais favorável aos responsáveis (R$ 526.709,02), a qual foi sujeita, inclusive, ao contraditório.

7.18. Assim, considera-se corretos os cálculos e a imputação do débito.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) na situação em exame não ocorreu a prescrição por nenhum dos dois regimes, seja pelo Código Civil (adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) ou pela Lei 9.873/1999, suscitada pelo recorrente;

b) a alegação apresentada pelo recorrente, que se apoia nas sentenças proferidas "perante a Justiça Federal: uma de natureza cível, qual seja, ação de improbidade nº 0000466-23.2004.4.05.8101 e outra de natureza criminal, cursada no âmbito do processo nº 0000274-70.2016.4.05.8101", não obstaculiza a apuração empreendida pelo TCU;

c) considera-se corretos os cálculos e a imputação do débito.

8.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 3.885/2014, mantido pelos Acórdãos 6.809/2014, 9.452/2017, 2.259/2019, 7.120/2019 e 10.400/2019, todos da 2ª Câmara do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão interposto por Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (CPF 163.353.683-15) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará e ao recorrente da deliberação que vier a ser proferida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65452355.