

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Gilton Andrade Santos contra o acórdão 6.453/2011 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas especiais, condenou-o em débito solidário no valor de CR\$ 782.090,00 (em 16/9/1993) e aplicou-lhe multa de R\$ 10.000,00.

2. A tomada de contas especial foi fruto de trabalho de fiscalização realizado por este Tribunal no 11º Distrito Rodoviário Federal do extinto DNER, localizado no Estado do Mato Grosso, envolvendo a área de desapropriação de imóveis utilizados para o traçado das rodovias federais naquele Estado. A auditoria resultou na decisão 850/2000-Plenário, que determinou a revisão de todos os pagamentos efetuados dentro do programa de "desapropriação consensual" naquela unidade jurisdicionada.

3. As diversas irregularidades apontadas nas desapropriações ensejaram a instauração de 47 processos de tomadas de contas especiais, entre eles o presente feito. A irregularidade tratada nestes autos é idêntica, por exemplo, às dos TC 000.536/2003-5, 000.538/2003-0, 018.642/2003-8, 018.650/2003-0 e 007.740/2004-9, nos quais foram identificados pagamentos ilegais de desapropriação de imóveis envolvendo os mesmos ex-servidores do extinto DNER, com semelhante **modus operandi**.

4. Conforme registrado no relatório do acórdão recorrido, as irregularidades relacionadas a seguir são comuns a todos os outros processos que cuidam da mesma questão:

“a) não observância do trâmite processual previsto no Decreto-Lei 3.365/1941 c/c o Decreto-Lei 512/1969, impedindo os controles administrativos sobre a regularidade do processo administrativo e o controle judicial sobre a legitimidade do domínio da propriedade;

b) seleção de processo para pagamento prioritário, sem qualquer critério objetivo prévio;

c) inconsistências nos métodos de descrição, localização e avaliação dos imóveis, resultando, em alguns casos, em pagamentos indevidos;

d) realização de acordo administrativo às vésperas de decisão judicial atinente ao mesmo imóvel, desrespeitando, indiretamente, a ordem cronológica de apresentação dos precatórios judiciais de que trata o art. 100 da CF, a que estariam vinculados os pagamentos.”

5. Preliminarmente, no que tange à admissibilidade, conheço do recurso de reconsideração, porquanto se encontram preenchidos os requisitos do art. 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno.

6. Quanto ao mérito, desde já, manifesto minha opinião de que os apelos não merecem provimento e adoto, como razões de decidir, as conclusões da unidade instrutora, endossadas pelo Ministério Público especializado.

7. A defesa apresentada pelo interessado não inova em relação aos elementos já examinados neste feito. O recorrente Gilton Andrade Santos, ex-procurador-chefe do 11º DRF, argumenta que não poderia ser responsabilizado, pois o parecer de sua lavra seria meramente opinativo. Menciona a legislação que define as atribuições do procurador federal; o “princípio da imunidade”, inscrito no art. 133 da Constituição; o Estatuto da OAB; e o Regimento Interno do extinto DNER.

8. Também invoca o fato de não ser ordenador de despesas e, portanto, não ter contas a prestar perante esta Corte. Acrescenta, ainda, declaração judicial da chefe do Grupo de Perícia e Avaliação – GPA à época, no sentido de que eram os engenheiros responsáveis que possuíam habilitação técnica para apontar as dimensões alcançadas pelas obras rodoviárias e os valores resultantes da desapropriação, razão pela qual o recorrente não tinha condições de questionar a avaliação realizada pela engenharia do DNER. Assim, não tinha condições de questionar os cálculos efetuados por engenheiro do DNER para os valores das indenizações e nem o traçado da rodovia

utilizado para tal. Por fim, pondera que suas atribuições regimentais não abarcam a expedição de atos administrativos, mas sim pareceres jurídicos, os quais não vinculam o gestor.

9. Conforme análise da Serur é infundada a alegação do recorrente de que sua participação nos fatos teria se limitado à emissão de parecer jurídico de cunho opinativo. Diferentemente do alegado, está caracterizada no processo – e devidamente evidenciada na decisão recorrida –, sequência de atos que culminou no pagamento indevido. O Sr. Gilton Andrade Santos, na condição de Procurador Chefe do 11º DRF: (i) conduziu todo o processo administrativo desapropriatório, (ii) solicitou e acolheu descrição, localização e avaliação inidôneas referentes ao imóvel, (iii) assinou, conjuntamente com o chefe do 11º DRF, escritura pública de desapropriação de imóvel declarado de utilidade pública, para fins de afetação rodoviária federal, culminando na assinatura da ordem bancária que viabilizou o recebimento indevido de recursos por parte do beneficiário supostamente ex-proprietário.

10. Conforme mencionado no item 2.11 do relatório e no voto condutores da decisão recorrida, verifica-se que o julgamento ocorreu já sob a luz das conclusões do incidente de uniformização de jurisprudência suscitado no TC 018.652/2003-4, que resultou no acórdão 1.180/2010 – Plenário, tendo-se concluído, no presente caso, que não há nos autos elementos para infirmar a conclusão de que ocorreu a prescrição vintenária em favor da União, bem como que há indícios de que o beneficiário, suposto ex-proprietário, ainda foi indevidamente indenizado em duplicidade.

11. Quanto à responsabilização do parecerista jurídico, este Tribunal tem entendimento firmado de que pode ser ele responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório – caso em que há expressa exigência legal – ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio “ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”.

12. Aduz-se ainda, que a responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), que, em seu art. 32, dispõe que o “advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Assim, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá haver responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais se tenha dado causa.

13. O Supremo Tribunal Federal, tratando da responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Rel. Ministro Joaquim Barbosa):

“Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso”.

14. Em face do exposto, e considerando que o recorrente não se limitou à emissão de parecer jurídico, mas sim, contribuiu decisivamente para o conjunto de atos que resultaram no pagamento indevido, inclusive com solicitação e acolhimento de descrição, localização e avaliação inidôneas referentes ao imóvel e a assinatura da escritura pública, permanece o entendimento firmado no acórdão

recorrido e, ao não se verificar elementos probatórios capazes de alterar a decisão combatida, concluo por não afastar a responsabilidade do recorrente.

Assim, manifesto-me pelo não provimento do recurso em exame e consequente manutenção do acórdão 6.453/2011 – 1ª Câmara, nos termos em que foi proferido. Nesse sentido, acolho os pareceres precedentes e VOTO por que o tribunal adote a acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2012.

ANA ARRAES
Relatora