



Processo TC-002.046/2005-0 (com 33 peças)
Tomada de Contas Especial
Recursos de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recursos de revisão interpostos por Gilton Andrade Santos (peça 28, pp. 3/6) e Wagner Pereira Moura (peça 30, pp. 2/23), por intermédio de advogado, contra o Acórdão 1.203/2007, mantido pelos Acórdãos 3.781/2007 (recurso de reconsideração, peça 8, p. 3) e 1.916/2009 (embargos de declaração), todos da 1ª Câmara.

Os autos versam sobre tomada de contas especial instaurada pelo inventariante do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - DNER e concluída pelo Ministério dos Transportes, por força da Decisão 850/2000 - Plenário, tendo em vista irregularidades nas desapropriações de imóveis pela via administrativa no 11º Distrito Rodoviário/MT.

Após o regular desenvolvimento do processo, a 1ª Câmara desta Corte, concluindo pela ocorrência do pagamento indevido de indenização referente à desapropriação consensual de terras no âmbito do 11º Distrito Rodoviário Federal/MT, prolatou o Acórdão 1.203/2007 (peça 7, pp. 17/8), cujo teor, no que importa ao presente recurso, é reproduzido a seguir:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e condenar solidariamente os Srs. Gilton Andrade Santos, Wagner Pereira Moura, e João Pedro da Silva, ao pagamento da importância de R\$ 21.100,00 (vinte e um mil e cem reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de 12/1/1999 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU;

9.2. aplicar ao Srs. Gilton Andrade Santos, Wagner Pereira Moura e João Pedro da Silva a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

(...)”

Irresignados, os srs. Gilton Andrade Santos, ex-Procurador Chefe, e Wagner Pereira Moura, ex-Chefe Substituto do 11º Distrito Rodoviário Federal, interpuseram os presentes recursos de revisão.

Os exames preliminares de admissibilidade (peça 29, pp. 41/3, e peça 30, pp. 50/2), ratificados pelo representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 29, p. 50, e peça 30, p. 55), haviam concluído pelo conhecimento do recurso de revisão interposto pelo sr. Gilton Andrade Santos e



pelo não conhecimento do recurso da mesma natureza interposto pelo sr. Wagner Pereira Moura, por ausência de pressupostos recursais.

Nada obstante, V. Exa. (peça 29, pp. 51/2), entendeu que fossem ambos os recursos conhecidos, considerando a necessidade de avaliar as repercussões do Acórdão 1.880/2010 - Plenário sobre os presentes autos, deliberação que firmou entendimento sobre a responsabilização nos processos originados da determinação da Decisão 850/2000 - Plenário.

Ao apreciar os recursos interpostos, o sr. Auditor encarregado da instrução do presente feito propôs (peça 32, pp. 6/7):

“a) conhecer dos Recursos de Revisão interpostos por Gilton Andrade Santos e Wagner Pereira Moura e, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão 1.203/2007 - 1ª Câmara;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessadas;

c) dar ciência ao Ministério Público junto ao TCU para que, considerando os entendimentos firmados no Acórdão 1.180/2010 - Plenário, avalie a conveniência e a oportunidade em interpor recurso contra o Acórdão prolatado nos presentes autos, visando a um possível afastamento da responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva, beneficiário supostamente ex proprietário, o qual não apresentou recurso nestes autos.”

O sr. Secretário de Recursos, discordando do item “c” da proposta do sr. Auditor, sugeriu o seguinte encaminhamento (peça 33):

“a) conhecer dos recursos de revisão interpostos por Gilton Andrade Santos e Wagner Pereira Moura para, no mérito, negar-lhes provimentos, mantendo-se o Acórdão 1.203/2007 - 1ª Câmara inalterado em relação aos recorrentes;

b) de ofício, considerando os efeitos do Acórdão 1.180/2010 - Plenário, afastar a responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva, dando aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1203/2007 - Primeira Câmara a seguinte redação:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e condenar solidariamente os Srs. Gilton Andrade Santos e Wagner Pereira Moura ao pagamento da importância de R\$ 21.100,00 (vinte e um mil e cem reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de 12/1/1999 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU;

9.2. aplicar ao Srs. Gilton Andrade Santos e Wagner Pereira Moura a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;”

II

O Ministério Público coloca-se de acordo com as propostas uniformes da Secretaria de



Recursos no sentido de negar provimento aos presentes recursos de revisão.

Quanto ao Acórdão 1.880/2010 - Plenário, cujas repercussões sobre os presentes autos foram objeto de expressa determinação de V. Exa., o sr. Auditor destacou, entre outros, os seguintes subitens da respectiva parte dispositiva:

“9.2.3. o ex-proprietário responderá pelo débito, solidariamente com os ex-gestores, 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 comprovante que suportou o pagamento da indenização;

(...)

9.2.5. nos casos em que tenha ocorrido a prescrição vintenária, tendo o proprietário esbulhado recebido a indenização de boa-fé, não cabe a repetição do indébito (imputável ao beneficiário), em face do que prescreve o art. 882 do Código Civil, devendo responder pelos prejuízos apenas os agentes públicos que deram causa ao pagamento das dívidas prescritas;”

Com base nessas orientações do acórdão paradigma, considerou que (peça 32, p. 6):

“42. (...) sobre os entendimentos contidos nos itens 9.2.3 e 9.2.5, a nosso ver, parece possível que o Tribunal, com respaldo naquelas conclusões do Acórdão 1.180/2010 - Plenário, venha a concluir pelo afastamento da responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva, beneficiário suposto ex-proprietário nestes autos. A propósito, tirando o fato de ter formulado requerimento por pretensão prescrita, não vislumbramos evidências de que tenha praticado atos [de] má fé ou apresentado documentos inidôneos, podendo-se inferir que formulou sua pretensão após ser alertado por responsáveis pelo 11º DRF a respeito da existência de um suposto direito.”

Porém, ressaltou que (*ibidem*):

“43. Nada obstante, considerando que o Sr. João Pedro da Silva não interpôs recurso e que a controvérsia envolvendo responsabilização nas tomadas de contas especiais instauradas em decorrência da Decisão 850/2000 - TCU - Plenário, tratada no Acórdão 1.180/2010 - Plenário, não é matéria de ordem pública que pudesse ser corrigida de ofício pelo Tribunal, nossa proposta é no sentido de se dar ciência ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso para reformar o Acórdão prolatado nos presentes autos, sendo o caso, para afastar a responsabilidade do Sr. João Pedro da Silva.”

O sr. Secretário, divergindo, entendeu que (peça 33):

“2. Em relação ao Sr. João Pedro da Silva, proprietário de terra beneficiado com os pagamentos, não vejo nenhum óbice em afastar a sua responsabilidade, de ofício, considerando os efeitos do Acórdão 1.180/2010 - Plenário, posto que não se apontou má-fé em sua conduta no recebimento da indenização.”



III

Conforme a lapidar definição de Ângela Taranta¹:

“As normas de ordem pública são normas de aplicação imperativa que visam directa e essencialmente tutelar os interesses primordiais da colectividade².”

A ordem pública consiste num agrupado dos princípios fundamentais, reflectidos em normas de direito privado, subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a Sociedade estão fundamentalmente interessados em que predominem sobre as convenções privativas.

O conceito de ordem pública pode ser analisado sob duas perspectivas: a perspectiva da ordem pública interna, respectivamente às normas e princípios que não podem ser afastados pela vontade das partes, agindo como marco limitador à actividade individual de contratar; e sob a perspectiva da ordem pública internacional que está vinculada aos actos praticados no exterior que têm repercussão em território nacional e funciona como filtro de leis, sentenças e actos em geral, impedindo sua eficácia quando proeminentes valores de justiça e moral são ameaçados.

Isto significa que as normas de ordem pública, tanto no direito interno como no direito internacional, constituem os princípios indispensáveis para organização da vida social, conforme os preceitos do direito, consubstanciando um conjunto de regras e princípios, que tendem a garantir a singularidade das instituições de determinado país e a proteger os sentimentos de justiça e moral de determinada sociedade.”

Por sua relevância, bem pontuada na transcrição acima, as questões de ordem pública são alvo de especial disciplina no seio do ordenamento jurídico. No que toca às normas processuais, as questões de ordem pública permitem a extensão dos ordinários efeitos dos recursos para além de seu próprio conteúdo. Na lição de Nelson Nery Junior (**Teoria Geral dos Recursos**, 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. P. 415):

“O efeito devolutivo do recurso tem sua gênese no principio dispositivo, não podendo o órgão *ad quem* julgar além do que lhe foi pedido na esfera recursal. Aplicam-se na instância recursal os arts. 128 e 460 do CPC. Caso o órgão destinatário do recurso extrapole o pedido de nova decisão, constante das razões do recurso, estará julgando *extra, ultra* ou *citra petita*, conforme o grau e a qualidade do vicio em que incorrer.

Ha casos, entretanto, em que o sistema processual autoriza o órgão *ad quem* a julgar fora do que consta das razões ou contrarrazões do recurso, ocasião em que não se pode falar em julgamento *extra, ultra* ou *infra petita*. Isto ocorre normalmente com as questões de ordem pública, que devem ser conhecidas de ofício pelo juiz e a cujo respeito não se opera a preclusão (por exemplo, arts. 267, § 3.º, e 301, § 4.º, ambos do CPC). A translação dessas questões ao juízo *ad quem* está autorizada nos arts. 515, §§ 1.º e 2.º, e 516, do CPC.”

As hipóteses mencionadas pelo ilustre doutrinador, em que o Código de Processo Civil autoriza expressamente que o magistrado conheça de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, de questões não arguidas nos recursos (operando, assim, o **efeito translativo**), são as seguintes:

¹ In http://www.verbojuridico.com/doutrina/civil/civil_ordempublicabonscostumes.pdf.

² COSTA, MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA, Direito das Obrigações, 3.ª Edição, Editora Almedina, Coimbra, 2000, p. 473.



Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)

(...)

IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

V - quando o juiz acolher a alegação de perempção, litispendência ou de coisa julgada;

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

(...)

§ 3º O juiz conhecerá de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não proferida a sentença de mérito, da matéria constante dos ns. IV, V e VI; todavia, o réu que a não alegar, na primeira oportunidade em que lhe caiba falar nos autos, responderá pelas custas de retardamento.”

“Art. 300. Compete ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

Art. 301. Compete-lhe, porém, antes de discutir o mérito, alegar: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

I - inexistência ou nulidade da citação; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

II - incompetência absoluta; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

III - inépcia da petição inicial; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

IV - perempção; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

V - litispendência; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

VI - coisa julgada; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

VII - conexão; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

VIII - incapacidade da parte, defeito de representação ou falta de autorização; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

IX - convenção de arbitragem; (Redação dada pela Lei nº 9.307, de 23.9.1996)

X - carência de ação; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

XI - falta de caução ou de outra prestação, que a lei exige como preliminar. (Incluído pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

(...)

§ 4º Com exceção do compromisso arbitral, o juiz conhecerá de ofício da matéria enumerada neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)”

Observa-se facilmente que não é possível enquadrar em hipótese alguma dentre as relacionadas acima a extensão ao sr. João Pedro da Silva, proprietário de terra beneficiado com os pagamentos declarados irregulares nestes autos, do entendimento acolhido pelo Tribunal no Acórdão 1.180/2010 - Plenário. Foi por isso, provavelmente, que o sr. Auditor, em interpretação razoável, entendeu que tal matéria não era de ordem pública e não podia, por conseguinte, ser apreciada pelo Tribunal de ofício.

Todavia, também não é difícil verificar que o conceito de ordem pública, declinado acima, está muito longe de ser unívoco e a definição de quais matérias nele se enquadram exige sempre um certo esforço interpretativo. Parece ao Ministério Público que a uniformidade das decisões do Tribunal e a isonomia no tratamento dos jurisdicionados são valores cuja preservação interessa sumamente ao Estado



e à Sociedade, transcendendo meras conveniências privadas.

Como ressaí dos autos, a inexistência de evidências de que o sr. João Pedro da Silva tenha praticado atos de má-fé ou apresentado documentos inidôneos, segundo unanimemente atesta a Serur, autorizam, ao ver do Ministério Público, lhe seja aplicado de ofício o entendimento firmado pelo Plenário desta Corte no item 9.2.3 do Acórdão 1.180/2010, excluindo-se, portanto, sua corresponsabilidade pelo débito identificado no acórdão recorrido.

Essa orientação conta com o beneplácito de pelo menos um precedente jurisprudencial. Com efeito, o Tribunal já entendeu acertado decidir, em instância recursal, de ofício, questão pertinente à uniformização de seus julgados. Foi exatamente esta a solução adotada no TC 009.709/2006-4, por meio do Acórdão 1.582/2011 - Segunda Câmara, em cujo voto condutor, acolhido por aquele colegiado, o Exmo. Ministro Relator André Luís de Carvalho assim se pronunciou:

“Voto do Ministro Relator

(...)

Destaco que ao prolatar o Acórdão 6.990/2010, esta Câmara julgou legais, por Relação, atos de alteração de reforma militar em razão de doença posterior, sem prejuízo de formular a seguinte determinação, ora embargada:

‘1.5. Determinar ao Ministério da Defesa e aos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica que orientem seus órgãos subordinados competentes a não mais concederem a promoção prevista no art. 110 da Lei nº 6.880/1980 aos militares reformados cuja incapacidade seja adquirida posteriormente à reforma, haja vista que essa vantagem somente é devida quando a incapacidade atinge o militar na ativa ou na reserva remunerada, nos termos do art. 110 da Lei nº 6.880/1980, com modificação instituída pela Lei nº 7.580/1986’.

Tal decisão, de qualquer sorte, deixou de considerar o entendimento firmado pelo Pleno deste Tribunal, anteriormente à decisão embargada, quando foi pacificada a interpretação do art. 110 da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, com base na tese sustentada pelo nobre Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Relator do voto condutor do Acórdão 1.987/2010 - TCU - Plenário, nos seguintes termos:

‘21. Portanto, observa-se a seguinte organização lógica no art. 110: o *caput* concede o benefício pelos motivos de incapacidade definitiva para o serviço militar incidentes privativamente sobre os militares da ativa e da reserva, enquanto que o § 1º o concede, quando da invalidez, por motivos relacionados a todas as situações indistintamente.

22. De modo mais sintético, tem-se que a norma elegeu dois casos especiais para concessão do benefício: na reforma dos militares incapacitados definitivamente para o serviço militar em circunstâncias relacionadas a conflito e na invalidez vinculada aos motivos relacionados ao serviço ou a males incapacitantes legalmente especificados, sem diferenciação entre militares da ativa, da reserva ou reformados.

(...)

42. Por conseguinte, quanto à proposta da unidade técnica de determinação ao Ministério da Defesa e aos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, deixo de acolhê-la em face do encaminhamento pela legalidade e registro desses atos. Pela mesma razão, afasto a hipótese de revisão de ofício dos atos já considerados legais, por relação, como sugere o representante do Ministério Público’.



Assim, muito embora não veja contradição, omissão ou obscuridade interna no Acórdão 6.990/2010 - TCU - 2ª Câmara, entendo que, ao emitir comando diametralmente oposto ao entendimento firmado anteriormente pelo Plenário do TCU no Acórdão 1.987/2010, esta 2ª Câmara prolatou obrigação de fazer ao jurisdicionado que, na prática, conduziria em primeiro plano ao descumprimento dos termos da deliberação proferida pelo Plenário e, em segundo plano, à **efetivação de tratamento desigual em relação a inúmeros atos similares, configurando matéria de ordem pública que pode ser reexaminada neste momento**, diante do efeito devolutivo inerente aos presentes embargos.”

(Grifos acrescidos).

Por estes fundamentos, o Ministério Público alinha-se ao entendimento esposado pelo sr. Secretário de Recursos, no sentido de excluir imediatamente, de ofício, a responsabilidade do sr. João Pedro da Silva pelo débito imposto no acórdão recorrido.

Assim, perfilha o Ministério Público a proposta de mérito oferecida pelo sr. Secretário de Recursos, constante da peça 33 e transcrita acima.

Brasília, em 3 de setembro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador