

VOTO

Trata-se prestação de contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), relativa ao exercício de 2004.

2. O exame da Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu pela irregularidade das contas de três dirigentes da autarquia, em razão das falhas na gestão anotadas no Certificado de Auditoria à peça 76, páginas 41-43. Também foram listadas diversas impropriedades que justificariam a aposição de ressalvas nas contas de alguns responsáveis.

3. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE), antes de se pronunciar conclusivamente sobre as contas, promoveu diligências na unidade jurisdicionada. Além de verificar a elisão de algumas das irregularidades, as avaliações da unidade instrutiva concluíram, para muitas questões, ser suficiente a realização de determinações corretivas, o que foi acolhido pelo Tribunal na prolação do acórdão 164/2007 – 2ª Câmara. Além disso, uma das irregularidades foi apurada em apartado, por meio do processo de representação TC 011.245/2005-2, encerrado após realização de determinações ao Dnocs. Assim, a maioria das constatações da CGU relacionadas à gestão de 2004 encontrou solução, restando, ao fim, quatro apontamentos que ensejaram a realização de audiências e citações de dirigentes do Dnocs. Foram elas:

- i) irregularidades na aquisição de terreno com área de 9,355 hectares, no valor de R\$ 643.624,00, no Município de Jaguaratama/CE, para fins de reassentamento;
- ii) pagamento de vantagem pessoal do art. 15 da Lei 9.527/1997, em valores superiores ao estabelecido pela legislação, em favor do servidor Aluísio Ferro Gomes Filho;
- iii) atendimento parcial às determinações constantes do acórdão 1.086/2004- Plenário; e
- iv) não formalização de contrato com a Agespisa (Concessionária de Água e Esgoto do Piauí) objetivando o fornecimento de água para abastecimento urbano, captada dos açudes da autarquia no Piauí, bem como não ajuizamento de cobrança judicial para recebimento de dívidas anteriores que, até fevereiro de 2004, somavam R\$ 160.993,18, e ainda a não apuração de responsabilidades.

4. As razões de justificativas para as três últimas ocorrências foram acolhidas pela unidade técnica, exame que também contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU). No entanto, as falhas anotadas na aquisição imobiliária feita pelo Dnocs em 2004, causadoras de prejuízo potencial que poderia ultrapassar R\$ 600 mil, não foram afastadas. Por conclusão, as instâncias precedentes opinaram 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.

5. Passando ao mérito, desde logo manifesto minha concordância com as conclusões da unidade instrutiva, endossadas pelo exame do MPTCU. Acolho, como razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que faço nesse voto, o extenso parecer transcrito no relatório que integra essa deliberação. Alinho-me, portanto, às conclusões que fundamentaram o julgamento pela regularidade ou pela regularidade com ressalvas da grande maioria dos responsáveis pela gestão do Dnocs de 2004, tendo em vista que, no contexto dos demais atos praticados e considerando as medidas já adotadas por esta Corte, diversos apontamentos suscitam a aposição de ressalvas nas contas dos gestores, mas não são suficientes para macular a gestão.

6. Nada obstante, em relação à compra do terreno em Jaguaratama/CE, as irregularidades são graves e decidem pela irregularidade das contas dos responsáveis, bem como obrigam ao ressarcimento do dano causado ao erário.

7. 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.

8. Os responsáveis trouxeram justificativas suficientes para afastar o suposto direcionamento da aquisição, tendo em vista que a escolha do terreno foi calçada em prévio exame técnico elaborado por profissionais indicados pelo CREA/CE (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Ceará), pelo SEAG/CE (Sindicato dos Engenheiros do Ceará) e pelo IAB (Instituto de Arquitetura do Brasil). O laudo, devidamente fundamentado quanto aos aspectos de topografia e infraestrutura urbana, não encontra nos autos qualquer evidência que desconstitua sua legitimidade e aponta que a área eleita pelo Dnocs seria mais vantajosa do que outra oferecida pelo município.

9. Da mesma forma, a alteração do local para realização do reassentamento e consequente não utilização da gleba adquirida pelo Dnocs, não permite responsabilização dos gestores da autarquia. Além de ter sido opção dos beneficiários, que decidiram pelo reassentamento no espaço doado pela Prefeitura de Jaguaratama/CE, a decisão apenas se deu de forma conclusiva quando já feita a compra pelo Dnocs. Nesse cenário, não há elementos que apontem para a culpabilidade dos gestores da autarquia federal, razão porque alinho-me às conclusões da unidade técnica e do MPTCU quanto à impossibilidade de apenação dos responsáveis.

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.

12. A compra, feita por dispensa de licitação, fundamentou-se no art. 24, inciso X, da Lei 8.666/93, que aduz (destaques acrescidos):

Art. 24. É dispensável a licitação:

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, **desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.**

13. Nos termos legais, a prática de preço compatível com o de mercado, **calcado em avaliação prévia do imóvel**, é condição indispensável para a legitimidade da dispensa. A interpretação mais direta e natural do dispositivo impõe a obrigação de avaliação específica do imóvel a ser adquirido ou locado, um levantamento próprio e singular, em época próxima à efetivação da compra. Até porque, a utilização de parâmetros genéricos invariavelmente traz consigo carga de incerteza e risco incompatível com a boa gestão de recursos públicos. Nesse sentido, a utilização de índices gerais defendidos pelos responsáveis, estabelecidos no trabalho da Câmara de Valores Mobiliários do Ceará, não tem substância tal que dispense a avaliação prévia tipificada na Lei Geral de Licitações.

14. As responsabilidades do diretor-geral do Dnocs à época dos fatos, Eudoro Walter de Santana, e do ex-diretor de desenvolvimento tecnológico e produção, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, restaram bem evidenciadas. Os gestores não realizaram avaliação prévia específica do imóvel e ainda dispensaram indevidamente o exame jurídico da procuradoria-geral da autarquia. O então diretor de desenvolvimento tecnológico e produção foi o responsável direto pela compra e por submeter o processo de aquisição ao diretor-geral, indicando o preço de R\$ 6,88/m² e já destacando a necessidade de empenho do valor global (R\$ 643,6 mil). O diretor-geral, por sua vez, concorreu para a consecução do dano, eis que ratificou a aquisição nos exatos termos propostos, ato este que não pode ser tido à conta de mera formalidade, como defendeu o responsável.

15. No mesmo contexto, o beneficiamento da Sra. Francisca Pinheiro Costa, então proprietária do imóvel adquirido pelo Dnocs, é manifesto. Cumpre destacar que, nos termos da legislação que conduz a atividade do controle externo, a conexão do terceiro interessado à prática de ato danoso ao erário não permite avaliação restritiva. O art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 expressamente atribui responsabilidade solidária a quem *"de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado"*. Ademais, ainda que tenha sido justificada a escolha do imóvel, não é possível afastar a responsabilidade do beneficiário em uma negociação que teve por base tabela referencial incompatível com as características do terreno. Lembro que o preço unitário de R\$ 6,88/m², estabelecido para terrenos com infraestrutura e urbanização, foi aplicado para toda uma área ainda carente de tais recursos. Nesse contexto, a beneficiária também deu causa ao prejuízo aos cofres públicos. Regularmente citada, a responsável permaneceu silente e, portanto, deve ser declarada revel.

16. Como bem avaliou a Secex-CE, há de se considerar que o dano ao erário não alcança a totalidade da negociação, especialmente tendo em vista que o terreno escolhido foi transferido para o patrimônio do Dnocs. Ainda que a aquisição tenha sido permeada de irregularidades, o que deve ensejar as sanções cabíveis, o débito, no caso concreto, tem a dimensão da parcela paga em patamar superior ao valor de mercado.

17. A não utilização do terreno para reassentamento das famílias atingidas pelas obras da Barragem do Castanhão não configura, de pronto, a imprestabilidade da área. Por isso, considerando que o terreno foi incorporado ao patrimônio da autarquia federal, não seria exigível a devolução total dos valores, tampouco com solidariedade daqueles que venderam o imóvel, sob pena de ser realizado verdadeiro confisco de área particular.

18. Assim, para calcular o dano ao erário, em observância ao art. 210, §1º, inciso II, é forçoso recorrer às avaliações imobiliárias constantes dos autos. Com base em parecer técnico requerido por comissão de processo administrativo do Dnocs, e depois de feitos os ajustes reclamados pelos responsáveis que foram considerados procedentes, o preço referencial apontado para a área em questão foi de R\$ 526.709,02. Como resultado, o prejuízo ao erário, correspondente à diferença entre o valor pago (R\$ 643.624,00) e a avaliação mais favorável aos responsáveis (R\$ 526.709,02), foi de R\$ 116.914,98.

19. Por conclusão, as contas do ex-diretor-geral do Dnocs, Eudoro Walter de Santana, e do ex-diretor de desenvolvimento tecnológico e produção, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, devem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/92, condenando-os ao recolhimento da quantia acima indicada, além de aplicar-lhes a multa do art. 57 da referida lei. Em relação à Sra. Francisca Pinheiro Costa, então proprietária do imóvel adquirido pelo Dnocs, favorecida pela despesa irregular, faço pequeno ajuste na proposta da unidade técnica. Na linha do novel entendimento desta Corte, que inclina-se pelo julgamento das contas de todos aqueles que tenham dado causa à ocorrência de dano ao erário, a beneficiária da compra superfaturada deve ter suas contas apreciadas pela irregularidade, com condenação em débito e aplicação de multa.



Ante o exposto, acolho, na essência, as conclusões uníssonas da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará e do Ministério Público junto ao TCU e VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de julho de 2014.

ANA ARRAES

Relatora