

**TC 019.186/2002-1**

**Anexo:** TC 002.522/2007-1

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 11º DRF (extinto)

**Responsáveis:** Gilton Andrade Santos (CPF 074.168.816-68), Francisco Campos de Oliveira (CPF 011.296.276-91) e Kamil Hussein Fares (CPF 094.628.999-91)

**Procuradores:** Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar (OAB/MT 2.906) e Carlos Roberto de Aguiar (OAB/MT 5.668); Margarete Blanck Miguel Spadoni (OAB/MT 8.058) e Jorge Luiz Miraglia Jaudy (OAB/MT 6.735)

**Inte ressados em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** preliminar

## INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Inventariante do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), extinto, em face da constatação de pagamento indevido de indenização referente à desapropriação consensual de imóvel pertencente ao Sr. Kamil Hussein Fares (8.419,60m<sup>2</sup>), objeto do Processo 51210.000128/94-83, protocolado em 1º/2/1994, no valor de R\$ 59.863,36, na região sob a jurisdição do 11º Distrito Rodoviário Federal, no Estado de Mato Grosso.

## HISTÓRICO

2. A instauração da TCE decorreu de cumprimento da Decisão 850/2000 - TCU –Plenário, por meio da qual, esta Corte emitiu a determinação a seguir:

8.3 nos termos do art. 74, inciso IV e § 1º da Constituição Federal determinar à Secretaria Federal de Controle Interno:

8.3.1 que efetue a revisão de todos os pagamentos efetuados dentro do programa de 'desapropriação consensual' pelo 11º Distrito Rodoviário Federal de Mato Grosso, no período de 1995 até o corrente ano, solicitando ao DNER, nos casos em que for constatada a prescrição do direito do titular do imóvel, a abertura dos respectivos processos de Tomadas de Contas Especiais pelos pagamentos indevidos, objetivando a quantificação dos valores pagos, identificação dos responsáveis e dos beneficiários desses pagamentos, após o que deverão ser-lhes submetidos para emissão de relatório e certificado de auditoria a seu encargo, antes de sua remessa a este tribunal, no prazo máximo de 60 dias.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno instaurou 47 processos de tomada de contas especial, os quais tiveram originalmente instrução a cargo da Secex/MT, com posterior redistribuição para outras Secretarias de Controle Externo, nos termos da Portaria SEGECEX 07/2005. A tomada de contas especial que ora se examina foi instruída pela Secex/CE.

4. Foram assinaladas pela Secretaria Federal de Controle Interno - Gerência Regional de Controle Externo/MF - as seguintes ocorrências no processo de desapropriação na área da faixa de domínio da Rodovia Federal BR-364 (peça 7, p. 28-31):

- a) não consta do processo nenhum documento que descreva o perímetro da área efetivamente objeto da desapropriação. Não há, portanto, elementos no processo que possam subsidiar uma análise técnica do mérito da questão quanto à invasão da rodovia dentro dos domínios desse imóvel;
- b) os memoriais descritivos das áreas a desapropriar foram realizados tendo como base dois imóveis referenciados apenas por plantas planimétricas e respectivos memoriais descritivos sem qualquer outro documento que comprovasse a titularidade e descrição dos mesmos;
- c) os imóveis nos quais se basearam os memoriais descritivos das áreas a desapropriar mostram claramente que a rodovia não fazia parte de seus perímetros, excluindo a hipótese de invasão da propriedade pela faixa de domínio da rodovia;
- d) a escritura de desapropriação menciona como imóvel objeto da desapropriação área diferente daquelas em que se basearam os memoriais descritivos, embora cite as descrições de perímetro contidas nos mesmos;
- e) não consta dos autos: cópia da publicação no DOU do correspondente ato declaratório de utilidade pública (Norma DNER-PRO-154/85 PG item 8.7 "n"); título de propriedade e certidão do registro do imóvel a desapropriar expedida com data anterior a 30 dias (Norma DNER-PRO-154/85-itens 8.7 "b");
- f) falta do Termo de Acordo do valor a pagar, limitando-se o 11º Distrito Rodoviário Federal a pagar o valor constante do Laudo de Avaliação;
- g) ausência do registro do imóvel desapropriado em nome do DNER (art. 530, inciso I e art. 860, parágrafo único do Código Civil);
- h) desapropriação efetuada por meio de processo administrativo protocolado em 1/2/1994, fora do prazo de cinco anos contados a partir de 1/2/1974, data da emissão da respectiva Portaria de utilidade Pública; portanto, em desacordo com o previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3.365/1941, visto que ocorreu a caducidade do ato;
- i) prescrição do prazo para ações indenizatórias, nos termos do art. 10 do Decreto 20.910/1932, tendo em vista que a Rodovia BR-364, no trecho em que se situa o imóvel sob exame, já estava sendo implantada em 1954;
- j) prescrição vintenária (art. 177 c/c art. 550 do Código Civil), já que o processo foi protocolado em 1/2/1994 e que o imóvel já pertencia ao DNER por usucapião;
- k) laudo de Avaliação não foi elaborado pelo Grupo de Perícias e Avaliações - GPA e baseou-se em cinco pesquisas de opiniões fornecidas por corretores; e
- l) desistência do processo judicial, em 16/12/1996, em que o proprietário do imóvel requeria, junto a 2ª Vara Federal de Mato Grosso, indenização.

5. Os responsáveis foram citados por meio dos ofícios constantes na peça 17, p. 22-26, 27-31 e 32-36. Apresentadas as alegações de defesa, foram objeto de exame pela unidade técnica. O Ministro-Relator Weder de Oliveira destacou que, em 1949, a rodovia, na altura do km 19, já estava implantada (peça 17, p. 6). Ressaltou ainda a questão suscitada em outras TCE's acerca da interrupção do prazo prescricional em decorrência da edição da Portaria 005/DES, de 1º/2/1974, por meio da qual o Diretor-Geral do DNER declarou de utilidade pública, para efeito de desapropriação e afetação rodoviária, as áreas de terreno, inclusive as benfeitorias que nela se encontravam, situadas na BR 364, no trecho Cuiabá - Jaciara. Ou seja, mesmo considerando a edição da referida portaria, o Ministro-Relator destacou, no caso concreto, a ocorrência de prescrição vintenária, pois, entre a implantação da rodovia e a edição de tal portaria passara-se mais de vinte anos (peça 17, p. 6)

6. Também foi destacada, no Relatório da Proposta de Deliberação, a ausência de competência dos gestores para efetuar acordos extrajudiciais para pôr fim a lides inexistentes (peça 17, p. 8). Além disso, o beneficiário não comprovou que suas terras teriam sido objeto de apossamento por parte do DNER.

7. Destacado também na Declaração de Voto (peça 17, p. 18) e no Voto Revisor (peça 17, p. 18) uma particularidade do processo que distinguia o caso em apreciação de outros semelhantes, qual seja, o fato de não ter sido comprovado que a área desapropriada pertencia ao Sr. Kamil Hussein Fares, o qual teria recebido a indenização paga pelo DNER pela ocupação de imóvel de terceiros.

8. O Tribunal, por meio do acórdão AC 1865/2009-P, julgou irregulares as contas dos gestores públicos, condenou-os à devolução do valor pago a título de indenização por área invadida por rodovia federal, juntamente com o suposto proprietário e aplicou multa aos três responsáveis (peça 17, p. 20-21). Irresignado, o Sr. Kamil Hussein Fares, proprietário, opôs Embargos de Declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados por esta Corte por meio do Acórdão 2.756/2009 - TCU – Plenário (peça 17, p. 48-54).

9. Os três responsáveis interpuseram Recursos de Reconsideração. Na instrução da Serur que os analisou (peça 3, p. 5-19) foi proposto conhecer de todos os recursos e, ainda, fundamentando-se no entendimento consubstanciado no Acórdão 1180/2010-Plenário, o desprovimento dos recursos interpostos pelos ex-servidores Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade Santos e o provimento do recurso interposto pelo Sr. Kamil Hussein Fares.

10. Os recursos dos ex-servidores do extinto DNER foram conhecidos mediante o Acórdão 822/2010-Plenário. Mesma decisão negou conhecimento ao recurso apresentado pelo Sr. Kamil Hussein Fares, por intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do art. 32, parágrafo único da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285, § 2º, do Regimento Interno.

11. Ressalte-se que a divergência quanto ao recurso do Sr. Kamil teve por razão “o novo entendimento de mérito esposado por esta Corte por meio do Acórdão 1180/2010 – Plenário, de acordo com o qual os ex-proprietários de terra que, sem comprovação de má-fé, receberam indenização do DNER por esbulho de suas terras com a implantação de rodovia federal no Estado do Mato Grosso, não serão impelidos a devolver os valores recebidos, mesmo na ocorrência da prescrição vintenária”.

12. Entretanto, conforme opinou o Ministério Público, independentemente da ocorrência de má-fé, a responsabilização solidária do Sr. Kamil Hussein pelo débito apurado nos autos decorria da vantagem indevida que auferira pelo fato de ter recebido indenização em virtude de expropriação de imóvel cuja titularidade ele não comprovara possuir (peça 3, p.25).

13. O Ministro Weder de Oliveira, como revisor dos recursos de reconsideração, após ressaltar análises da instrução da Serur, do MP/TCU e do voto do relator, teceu considerações acerca dos fundamentos expostos, argumentando que, na situação em exame, o Sr. Kamil Hussein Fares somente poderia ser beneficiado pelo entendimento contido na deliberação transcrita (AC-1180/2010) se o único motivo de sua condenação fosse o fato de ter sido indenizado por dívida já prescrita, o que não é o caso, diante da outra irregularidade apurada, de que esse responsável não demonstrara ser o proprietário das terras ocupadas pela faixa de domínio da rodovia BR-364, objeto da mencionada indenização. Além disso, que esse benefício não se estenderia aos demais gestores que concorreram para o pagamento da indenização (peça 18, p. 48).

14. Expôs, ainda, que a questão apontada pelo relator do recurso de reconsideração que induziria à alteração do Acórdão 1865/2009-Plenário era de natureza processual, pois se referia ao fato de a citação dos responsáveis não ter abrangido integralmente as irregularidades por que foram condenados em débito e apenados com multa. Grifos nossos

15. Acrescentou que, em caso de prescrição vintenária, se o ex-proprietário tivesse recebido a indenização de boa-fé, não caberia a repetição de indébito, mas caberia aos gestores que concorreram para o pagamento de dívidas prescritas responder por prejuízos causados à União. Por esse motivo, não

seria possível dar provimento ao recurso interposto pelos Srs. Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade Santos, tendo por fundamento o Acórdão 1180/2010, haja vista que, na situação concreta, os responsáveis não seriam socorridos pelas disposições do mencionado acórdão, se não houvesse vício nas citações. Além disso, por essa mesma razão, não haveria fundamento para estender os efeitos de eventual provimento de recurso ao beneficiário da indenização, para excluir-lhe o débito e a multa (peça 18, p. 49-50).

16. O relator da matéria, considerando as ponderações acima, apresentou nova proposta de decisão, que embasou o Acórdão 990/2014, mediante o qual o TCU deliberou (peça 18, p. 51-52):

- a) item 9.1 - tornar insubsistente o Acórdão 1865/2009-Plenário;
- b) item 9.2 - determinar o retorno do presente processo ao relator a quo, para que promova as citações que entender cabíveis;
- c) item 9.3 - dar ciência da deliberação aos responsáveis.

17. Posicionando-se sobre o assunto, o Titular da Secex/CE, considerando que o ato danoso do pagamento da indenização ocorreu em 17/12/1996, ou seja, há mais de doze anos, bem como que o custo da cobrança do possível débito apontado nos autos superava, com vantagem, o eventual benefício advindo do recebimento do valor questionado, sugeriu o arquivamento do processo com fundamento nos arts. 6º, inciso I, e 19, parágrafo único, da Instrução normativa TCU 71/2012 (peça 29).

18. O Ministério Público junto ao TCU dissentiu da proposta acima, considerando que nova citação seria medida indispensável para o saneamento dos autos (peça 30).

19. Em consonância com o parecer do MP/TCU, o Relator Weder de Oliveira determinou a esta unidade que promovesse a citação dos responsáveis, conforme posto no item 9.2 do Acórdão 990/2014-Plenário, acima transcrito (peça 31).

## EXAME TÉCNICO

20. Do exame do presente processo e, conforme acima apontado, não existe nos autos documentação suficiente a comprovar que terras de propriedade de Kamil Hussein Fares tenham sido ocupadas pela faixa de domínio da rodovia BR-364. Decorrente dessa irregularidade associada a outras falhas, listadas no parágrafo 22, a seguir, foi realizado pagamento indevido de indenização com recursos públicos, no valor R\$ 59.836,36, realizado pelos Srs. Francisco Campos de Oliveira e Gilton Andrade Santos, ex-servidores do extinto DNER, em favor do citado proprietário.

21. Tal irregularidade não foi abrangida pelas citações anteriores, logo, considerando sua gravidade, bem como que o débito apurado não prescreve, justifica-se o novo chamamento dos responsáveis para apresentarem suas defesas e, solidariamente, responderem pelo débito apurado, conforme determinado no despacho do relator.

22. Assim, em atenção ao referido no item 9.2 do Acórdão 992/2014, cumpre relacionar as irregularidades que deverão constar dos novos ofícios citatórios, destinados aos responsáveis originariamente relacionados.

23. Para tanto, aproveita-se a redação do pronunciamento da unidade, que, nesse sentido e com base na síntese das irregularidades apontadas inicialmente pelo tomador das contas, indicou as motivações que deveriam constar dos novos ofícios de citação, excluída qualquer imputação baseada na caducidade da Portaria 5/DES, de 1º/2/1974, conforme entendimento fixado no Acórdão 1180/2010-Plenário, abaixo listadas:

a) não há comprovação de que a área desapropriada pertence ao Sr. Kamil Hussein Fares, uma vez que:

a.1) não consta do processo nenhum documento que descreva o perímetro da área efetivamente objeto da desapropriação. Não há, portanto, elementos no processo que possam subsidiar uma análise técnica do mérito da questão quanto à invasão da rodovia dentro dos domínios desse imóvel;

a.2) os memoriais descritivos das áreas a desapropriar foram realizados tendo como base dois imóveis referenciados apenas por plantas planimétricas e respectivos memoriais descritivos, sem qualquer outro documento que comprovasse a titularidade e descrição dos mesmos;

a.3) os imóveis nos quais se basearam os memoriais descritivos das áreas a desapropriar mostram claramente que a rodovia não fazia parte de seus perímetros, excluindo a hipótese de invasão da propriedade pela faixa de domínio da rodovia;

a.4) a escritura de desapropriação menciona como imóvel objeto da desapropriação área diferente daquelas em que se basearam os memoriais descritivos, embora cite as descrições de perímetro contidas nos mesmos;

b) na data em que foi requerida a indenização, administrativamente, estava prescrita a ação de perdas e danos por desapropriação indireta, uma vez que:

b.1) o Superior Tribunal de Justiça sumulou o entendimento de que o prazo prescricional da ação de desapropriação indireta é vintenário: “A ação da desapropriação indireta prescreve em vinte anos”;

b.2) na cronologia descrita pela Secretaria Federal de Controle, em 1949, já haviam sido implantados 256 da rodovia BR-364, e que em relatório oficial de 1953 relata-se que em 1952 essa rodovia encontrava-se em condições normais de trânsito e os melhoramentos já atingiam o quilômetro 31. Portanto, em 1949, a estrada e sua faixa de domínio já afetavam as propriedades situadas na altura do quilômetro 19 (a partir de Cuiabá em direção a Rondonópolis) da BR-364;

c) não consta dos autos: cópia da publicação no DOU do correspondente ato declaratório de utilidade pública (Norma DNER-PRO-154/85 PG item 8.7 "a"); título de propriedade e certidão do registro do imóvel a desapropriar expedida com data anterior a 30 dias (Norma DNER-PRO-154/85- itens 8.7 "b");

d) falta do Termo de Acordo do valor a pagar, limitando-se o 11º Distrito Rodoviário Federal a pagar o valor constante do Laudo de Avaliação;

e) ausência do registro do imóvel desapropriado em nome do DNER (art. 530, inciso I e art. 860, parágrafo único do Código Civil);

f) laudo de Avaliação não foi elaborado pelo Grupo de Perícias e Avaliações - GPA e baseou-se em cinco pesquisas de opiniões fornecidas por corretores; e

g) desistência do processo judicial, em 16/12/1996, em que o proprietário do imóvel requeria, junto à 2ª Vara Federal de Mato Grosso, indenização.

23. Em relação ao valor original do débito, identificou-se o pagamento administrativo da indenização, no valor de R\$ 59.836,36, efetivado com recursos federais, mediante a Ordem Bancária 96OB02252, de 17/12/1996, destinado à despesa de desapropriação da área de 8.419,60m², no município de Cuiabá/MT, tendo como beneficiário o Sr. Kamil Hussein Fares (peça 8, p. 30).

24. Conforme já exaustivamente examinado nos autos, os responsáveis abaixo relacionados estavam implicados com as irregularidades e respectivo débito acima identificados, sendo suas condutas as seguintes:

a) Sr. Kamil Hussein Fares, na condição de proprietário da área de 8.419,60m<sup>2</sup> no município de Cuiabá/MT, no lugar denominado Rio dos Peixes, recebeu indenização indevida paga com recursos públicos sem comprovar que referida área tenha sido ocupada pela faixa de domínio da Rodovia BR-364;

b) Sr. Francisco Campos de Oliveira, na condição de Chefe do 11º Distrito Rodoviário Federal - integrante da estrutura do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, como responsável por acompanhar os atos administrativos praticado no âmbito de sua jurisdição, assinou a Escritura Pública de Desapropriação e deu andamento ao processo administrativo que culminou no pagamento indevido de indenização com recursos públicos, sem que os documentos que o respaldaram fossem suficientes para comprovar que terras de propriedade do Sr. Kamil Hussein Fares tivessem sido ocupadas pela faixa de domínio da rodovia BR-364, além de outras irregularidades relacionadas à formalização do processo (peça 8, p. 30-37);

c) Sr. Gilton Andrade Santos, na condição de Procurador-Chefe da Procuradoria Distrital do 11º DRF/MT, ao qual competia a instrução dos processos de desapropriação e atos correlacionados, assinou a Escritura de Desapropriação, na qualidade de procurador do DNER, e deu parecer favorável a pagamento indevido de indenização com recursos públicos sem que os documentos que o respaldaram fossem suficientes para comprovar que terras de propriedade do Sr. Kamil Hussein Fares tivessem sido ocupadas pela faixa de domínio da rodovia BR-364, além de outras irregularidades relacionadas à formalização do processo (peças 8, p. 31-37).

25. Ressalte que o exame das irregularidades consignadas nos autos, descritas no Relatório e Votos que antecederam o Acórdão 990/2014-Plenário, e no parágrafo 22, retro, permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária dos Srs. Kamil Hussein Fares, Gilton Andrade Santos e Francisco Campos de Oliveira.

26. Entretanto, conforme informações constantes dos autos e nos sistemas deste Tribunal/Internet constata-se que o Sr. Gilton Andrade Santos, ex-Procurador-Chefe da Procuradoria Distrital do 11º DRF/MT e, posteriormente, ex-Superintendente Regional do DNIT/MT, já é falecido (peça 18, p. 47).

27. Dessa forma, diante da impossibilidade de se realizar a citação pessoal do falecido solidariamente com os demais responsáveis, faz-se necessária a realização de medida preliminar para a obtenção de informações sobre a qualificação do inventariante do espólio do Sr. Gilton Andrade Santos, em caso de existência de instauração do inventário, ou a completa qualificação dos sucessores, em caso de registro da partilha de bens do falecido.

28. Acrescente-se que das informações pesquisadas obteve-se o seguinte endereço relacionado ao óbito do Sr. Gilton Andrade Santos: Cartório Pedro D Abadia Maciel – Serviço Notarial do 3º Ofício de Notas, localizado na Rua Br. de Melgaço, 3758, AT CENTRO, Porto – Cuiabá/MT – CEP 78005-300.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – com vistas ao saneamento do processo, que seja realizada diligência ao Cartório Pedro D Abadia Maciel – Serviço Notarial do 3º Ofício de Notas, localizado na Rua Br. de Melgaço, 3758, AT CENTRO, Porto – Cuiabá/MT – CEP 78005-300, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, para a obtenção das seguintes informações:



- a) se há registro de óbito do Sr. Gilton Andrade Santos, ex-Superintendente do Dnit/MT, CPF 074.168.816-68, e, em caso positivo, encaminhar cópia da respectiva certidão de óbito;
- b) se há registro de instauração do inventário ou do arrolamento de bens do Sr. Gilton Andrade Santos, e, em caso positivo, encaminhar a completa qualificação do inventariante do espólio. Caso não exista registro, encaminhar a completa qualificação do administrador provisório, se houver;
- c) se há registro da partilha de bens do Sr. Gilton Andrade Santos, e, em caso positivo, encaminhar cópia da sentença e a qualificação completa dos sucessores.

Fortaleza, 7/11/2014

(Assinado Eletronicamente)  
Gladys Maria Farias Catunda  
AUFC – mat. 489-8