

TC 008.391/2006-7

Tipo: tomada de contas especial.

Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (extinto) - 11º Distrito Rodoviário Federal - DRF, em Mato Grosso

Recorrente: Alter Alves Ferraz (CPF 001.692.501-72), substituído por seus herdeiros, Tânia Borges Ferraz (CPF 345.971.581-20), Ana Maria Borges Ferraz de Melo (CPF 356.172.761-15), Carlos Augusto Borges Ferraz (CPF 593.567.071-20), Ivana Maria Cristina Borges Ferraz (CPF 567.881.341-20) e Maria Cristina Borges Ferraz (CPF 329.047.381-34).

Advogados constituídos nos autos: Maria Abadia Pereira de Souza Aguiar (OAB/MT 2906) e Carlos Roberto de Aguiar (OAB/MT 5668), conforme peça 58 e procurações às peças 59 a 63.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Pagamento de indenização, a pretexto de desapropriação consensual, por faixa de propriedade supostamente atingida pela construção de rodovia federal. Contas irregulares. Débito e multa a ex-gestores. Recurso de Revisão. Documentos novos. Argumentos insuficientes para desconstituir a decisão recorrida. Não provimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão contra o Acórdão 1211/2008-TCU-1ª Câmara (peça 11, p. 52-53), interposto por Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros (peças 64-65). Note-se que o recorrente, na inicial, refere-se equivocadamente ao Acórdão 1323/2007-TCU-1ª Câmara, proferido no TC-016.919/2004-5. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

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, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz e João Arcanjo Ribeiro ao pagamento da importância de R\$ 116.118,66 (cento e dezesseis mil, cento e dezoito reais e sessenta e seis centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data de 24/1/1997 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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.2. aplicar, individualmente, aos Srs. Gilton Andrade Santos, Francisco Campos de Oliveira, Alter Alves Ferraz e João Arcanjo Ribeiro a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco 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;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. remeter cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei Orgânica do TCU, para a adoção das providências cabíveis

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada no âmbito do Ministério dos Transportes, em cumprimento à Decisão 850/2000-TCU-Plenário, referente a relatório de auditoria realizada na 11ª Unidade de Infraestrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - 11ª Unit/Dnit, com a finalidade, entre outras, de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade nos processos de desapropriação consensual de imóveis para fins rodoviários, nos exercícios de 1995 a 2000, efetuados pelo então 11º Distrito Rodoviário Federal em Mato Grosso - 11º DRF/MT.

3. No Relatório de Auditoria Especial 72398, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, em 27/6/2001 (peça 2, p. 18-50, e peça 3, p. 1-17), referente à fiscalização determinada pelo TCU, consta o pagamento de desapropriação referente ao processo 51210.000.687/93-9, de interesse de João Arcanjo Ribeiro e Silvia Chirata Arcanjo Ribeiro, representados por Luiz Alberto Dondo Gonçalves, no valor de R\$ 116.118,66, relativo à ordem bancária 97OB00063, paga em 24/1/1997 (peça 3, p. 14 e 19).

4. O Relatório do Tomador das Contas (peça 7, p. 49-50, e peça 8, p. 1-7), responsabilizou Gilton Andrade Santos, ex-Procurador-Chefe do 11º DPR, por falhas graves na instrução processual, e Alter Alves Ferraz, ex-Chefe-Substituto do 11º DRF, pela assinatura da referida ordem bancária.

5. Por meio do Acórdão 1211/2008-TCU-1ª Câmara, confirmado, em sede de recurso de reconsideração, pelo Acórdão 713/2010-TCU-1ª Câmara (peça 12, p. 36), o Tribunal julgou irregulares as presentes contas, com aplicação de débito solidário e multa aos responsáveis indicados pela SFC, bem como a Francisco Campos de Oliveira e João Arcanjo Ribeiro, por não terem conseguido elidir as irregularidades descritas nos relatórios mencionados.

6. Tendo em vista o falecimento de Alter Alves Ferraz antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 7341/2012-1ª Câmara (peça 31) tornar insubsistente a multa aplicada a ele.

7. Finalmente, seus herdeiros interpuseram recurso de revisão (peças 64-65), que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 68 e 69), acolhido por despacho da Exma. Relatora, Ministra Ana Arraes, que conheceu do recurso, sem efeito suspensivo (peça 71).

EXAME TÉCNICO

9. Delimitação

9.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

- a) a nulidade da citação do recorrente;
- b) a existência de dolo, má-fé ou culpa na conduta de Alter Alves Ferraz;

c) a possível repercussão de decisões da Justiça Federal a respeito da matéria dos presentes autos.

10. A nulidade da citação do recorrente

10.1. Alegam os substitutos processuais que a citação de Alter Alves Ferraz teria sido nula, por ter sido efetuada por meio do Ofício 397/2010-TCU-Secex-7, em 8/3/2010, sendo que o recorrente tinha falecido em 26/2/2009, o que provocaria a nulidade de todos os procedimentos posteriores.

10.2. Tal alegação é improcedente, pois o referido ofício (peça 12, p. 37) limitou-se a **notificar** o recorrente, na pessoa de sua advogada, da denegação, por meio do Acórdão 713/2010-1ª Câmara, do recurso de reconsideração por ele interposto. A procuradora do recorrente, Maria Abadia Aguiar, teve ciência dessa notificação, em 16/3/2010 (peça 12, p. 47).

10.3. Não se tratava, portanto, da **citação** do recorrente, esta regularmente efetuada por meio do Ofício 1200/2007-TCU/Secex-7 (peça 10, p. 12-14 e 28), recebido em 23/5/2007. Tanto que ele apresentou suas alegações de defesa quase imediatamente, em 25/5/2007 (peça 16, p. 3-50).

10.4. No máximo, se poderia alegar que a falha na notificação poderia ter prejudicado a oposição de embargos de declaração em face do acórdão mencionado. Todavia, como o recurso de revisão dá margem à correção de todo e qualquer erro ou engano apurado (Lei 8.443/1992, art. 35, parágrafo único), aplica-se à hipótese o princípio *pas de nullité sans grief* (art. 171, *caput*, do RI/TCU e art. 249, § 1º, do CPC). Ou seja, não havendo prejuízo para a defesa, não há que se falar em nulidade.

11. A existência de dolo, má-fé ou culpa na conduta de Alter Alves Ferraz

11.1. Alega Alter Alves Ferraz, por meio de seus substitutos, que:

a) como chefe substituto do distrito, cabia-lhe apenas apor a sua assinatura na ordem de pagamento, uma vez que todo o procedimento tinha despacho favorável do Procurador-Chefe do 11º Distrito e a verba era efetivamente liberada pela Diretoria e pela Procuradoria-Geral do DNER;

b) em nenhum momento praticou qualquer ato cingido de culpa, dolo ou má-fé, tendo agido no estrito cumprimento do dever funcional;

c) em 1996, o 11º DRF/DNER/MT apresentou o Programa Anual de Desapropriações - PAD, que foi aprovado pela Procuradoria-Geral e pela Diretoria-Geral do DNER, incluindo o pagamento ora questionado;

d) os pagamentos eram selecionados pela Procuradoria-Geral, autorizados pela Diretoria-Geral e pagos pelos Distritos Estaduais do DNER, não cabendo a estes questionar a sua destinação;

e) nos processos desapropriatórios consensuais, a participação do recorrente se limitou a efetuar o pagamento, de acordo com os pareceres emanados pelo Procurador-Chefe Distrital, Gilton Andrade Santos, após apreciação da Procuradoria-Geral do DNER.

11.2. Análise:

11.3. No que tange aos argumentos suscitados pelo recorrente, cabe destacar que todos aqueles que, de alguma forma, contribuem para a ocorrência de dano devem ser considerados responsáveis, quando, sem sua ação, o resultado não aconteceria. No que diz respeito à responsabilidade solidária, deve-se considerar a legislação de forma combinada.

11.4. O Código Civil prevê que:

Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

11.5. A seu turno, a Lei 8.443/1992 estabelece que:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

c) **dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;**

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas *c* e *d* deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a **responsabilidade solidária**:

a) **do agente público que praticou o ato irregular, e**

b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. (Grifou-se).

11.6. Assim sendo, o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que causarem prejuízo ao Erário, sem a necessidade de demonstrar que atuaram com dolo ou má-fé, ao contrário do que apregoa o recorrente. Por se tratar de responsabilidade subjetiva, basta que esteja presente o elemento culpa, existam a ação e o resultado danoso e haja nexo de causalidade entre os dois últimos.

11.7. Independentemente da participação de outros agentes, cabe observar que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, que emitiu e assinou, como substituto, a ordem bancária para pagamento da indenização indevida (peça 3, p. 19), estando assim plenamente caracterizada sua culpa por esse ato.

11.8. Além disso, é fundamental destacar o caráter reiterado da sua conduta, como bem observado pelo Exmo. Ministro Relator do Acórdão 343/2007-Plenário, no respectivo voto condutor:

30. (...) Embora o Sr. Alter Alves Ferraz tenha emitido Ordem Bancária como substituto do Chefe do Distrito, verifico que essa conduta demonstra-se decisiva para a consumação do dano ao erário e representa procedimento reiterado em procedimentos da mesma natureza, ora sob apreciação em outros feitos da minha relatoria, o que afasta o alegado caráter circunstancial do ato. (...)

12. A possível repercussão de decisões da Justiça Federal a respeito da matéria dos presentes autos

12.1. O recorrente relaciona e anexa aos autos cópias de deliberações de 16 processos judiciais em que a Justiça Federal teria julgado improcedentes ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal que tiveram por objeto desapropriações consensuais de imóveis para a passagem de rodovias federais em Mato Grosso (peça 64, p. 4-6), como no caso em exame, todas tendo como partes Francisco Campos de Oliveira (ex-Chefe e ordenador de despesas do 11º DRF/DNER/MT) e Gilton Andrade Santos (ex-Procurador-Chefe do 11º DRF/DNER) – ou seus espólios – e outros.

12.2. Análise:

12.3. Dos processos mencionados, os seguintes ainda se encontram em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1ª Região ou no Superior Tribunal de Justiça, nesta data, sem contar, portanto, com deliberação definitiva (a referência é pelo “número único de processo” adotado pela Justiça Federal e as páginas são da peça 65):

1) 0007921-02.2006.4.01.3600 (p. 124-138);

- 2) 0008207-77.2006.4.01.3600 (p. 139-143);
- 3) 0008209-47.2006.4.01.3600 (cópia não fornecida);
- 4) 0008261-43.2006.4.01.3600 (p. 144-148);
- 5) 0008890-12.2009.4.01.3600 (p. 149-166);
- 6) 0014056-25.2009.4.01.3600 (p. 167-176);
- 7) 0002716-13.2011.4.01.3601 (p. 1-13);
- 8) 0003078-15.2011.4.01.3601 (p. 18-30);
- 9) 0003678-36.2011.4.01.3601 (p. 42-53).

12.4. O processo 0001089-60.2000.4.01.3600, com semelhante objeto, mas não mencionado pelo recorrente, encontra-se em tramitação no STJ, nesta data.

12.5. Os processos a seguir transitaram em julgado em Varas Federais - VF de Mato Grosso:

- 1) 0003161-49.2002.4.01.3600 (5ª VF, p. 31-41);
- 2) 0007917-62.2006.4.01.3600 (2ª VF, p. 80-81);
- 3) 0003058-94.2006.4.01.3602 (VF de Rondonópolis, p. 14-17);
- 4) 0003795-69.2007.4.01.3600 (5ª VF, p. 54-59).

12.6. Finalmente, os seguintes processos transitaram em julgado no TRF1:

- 1) 0007032-19.2004.4.01.3600 (p. 60-79);
- 2) 0007919-32.2006.4.01.3600 (p. 82-98);
- 3) 0007920-17.2006.4.01.3600 (p. 99-123).

12.7. Embora as deliberações havidas até agora em todos os processos acima mencionados de fato tenham sido pelo não provimento das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPF, convém restringir a análise apenas àquelas que já transitaram em julgado, as quais, pela certeza e estabilidade, são as únicas que poderiam ter impacto sobre a deliberação do TCU ora questionada.

12.8. Isso posto, destaque-se que, dos sete processos com julgamento definitivo acima, o recorrente Alter Alves Ferraz foi parte apenas no 0003161-49.2002.4.01.3600, apreciado pela 5ª Vara Federal de Mato Grosso.

12.9. O recorrente não trouxe aos autos o dispositivo da deliberação da 2ª Vara Federal de Mato Grosso no processo 0007917-62.2006.4.01.3600.

12.10. No processo 0007919-32.2006.4.01.3600, o TRF1 considerou inexistente o dano ao Erário, por não haver prova da supervalorização do imóvel expropriado. Entendeu também não configurada má-fé, dolo ou culpa dos réus, mas somente com base nos argumentos genéricos de que “conquanto tenham sido verificadas falhas procedimentais, os apelados não agiram com o propósito de burlar a lei ou prejudicar a Administração, sendo certo que para se configurar ato de improbidade administrativa se deve ter presente o dolo ou a má-fé, o que não ficou evidenciado nos autos” e de que a “realização da desapropriação consensual (...) não resultou em enriquecimento indevido ou ilícito dos ora apelados” (p. 88-89). Ocorre que o dano ao Erário apontado nos presentes autos não decorreu de supervalorização do imóvel expropriado e as afirmações genéricas daquela Corte de Justiça sobre outros gestores do DNER não são suficientes para afastar a possível culpa do recorrente por essa irregularidade.

12.11. Nos processos 0003058-94.2006.4.01.3602 e 0003161-49.2002.4.01.3600 (o único em que o recorrente foi parte) o fundamento determinante da deliberação também foi a inexistência de dolo ou má-fé da parte dos réus, como expresso no seguinte trecho da deliberação do segundo processo, que trata de área localizada à margem da BR-364 (p. 39):

(...) em relação às condutas imputadas aos requeridos FRANCISCO CAMPOS DE OLIVEIRA, ALTER ALVES FERRAZ e GILTON ANDRADE SANTOS, não demonstrou o MPF nem a má fé, nem a ocorrência de dolo por parte dos mesmos, com o objetivo de causar prejuízo ao Erário ou mesmo beneficiar terceiros, elemento necessário para a tipificação de suas condutas nas figuras descritas nos artigos 10, I e XII e art. 11 da Lei 8.429/92.

12.12. Ora, tal conclusão não tem qualquer influência no julgamento do presente processo, eis que, como visto acima, não necessita o Tribunal demonstrar que o recorrente atuou com dolo ou má-fé para poder responsabilizá-lo solidariamente por dano ao Erário, bastando que esteja presente o elemento culpa.

12.13. Todavia, no processo 3161-49, o ilustre magistrado entendeu ainda que (p. 38 e 40):

Sustenta o autor [o MPF] que quando o pedido de indenização já constava a figura da prescrição (*sic*). Afirmo que a ocupação não se deu em 01/02/1974, mas na década de 50 e 60, sendo que o prazo vintenário começa a fluir da data da indevida ocupação do imóvel.

Entretanto, não se acolhe tal pedido.

Utilizando do Relatório de Auditoria realizado no 11º Distrito Rodoviário Federal, em que pese não identificado no processo administrativo 51210.000.687-93; a desapropriação foi efetivada com base na Portaria 005/DES, de 01/02/1974 (fls. 42). Conforme entendimento jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o prazo prescricional para a propositura da ação de desapropriação indireta é de 20 (vinte) anos, sendo certo que procedimento administrativo instaurado perante o órgão expropriante interrompe referido prazo.

(...)

Da mesma forma não restou demonstrada a ocorrência de dano ao Erário, tendo em vista que, em que pese tenha o MPF alegado excesso de valorização da terra expropriada, não informou qual seria o valor correto da indenização, de modo que também essa imputação não pode ser atribuída aos requeridos FRANCISCO CAMPOS DE OLIVEIRA, ALTER ALVES FERRAZ e GILTON ANDRADE SANTOS.

12.14. Também nos processos 0003795-69.2007.4.01.3600 (BR-364) e 0007032-19.2004.4.01.3600 (BR-070), a Justiça Federal de 1ª instância e o TRF1 (no segundo caso) entenderam insuficientes (“mera alegação”) as provas da implantação das rodovias na década de 1950 apresentadas pelo MPF. Por isso, entenderam que o termo inicial da prescrição vintenária seria o ato de declaração de utilidade pública dos terrenos considerados, editado em 1974. Como, em ambos os casos, os pedidos de indenização tinham sido protocolizados em 1992, o prazo vintenário não teria sido ultrapassado, validando os pagamentos efetuados.

12.15. Essa tese será objeto de maiores considerações em momento posterior desta instrução.

12.16. Neste ponto, cumpre lembrar que 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. Segundo o artigo 12 da própria Lei 8.429/1992, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às cominações ali previstas “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica”. A condenação no âmbito do Poder Judiciário obedece a requisitos diversos dos necessários para a condenação do TCU, cujo fundamento é consectário do inarredável dogma republicano da prestação de contas, segundo o qual todos os gestores têm de comprovar a lisura de sua administração.

12.17. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar e julgar tomada de contas especial, prevista no artigo 71, inc. II, da Constituição Federal.

12.18. Por exemplo, em excerto do voto proferido pelo e. Ministro Eros Grau, no julgamento do Mandado de Segurança 25.880, em que a impetrante pretendia invalidar acórdão desta Corte que a condenara em débito, sob o argumento de que a tomada de contas especial versava sobre os mesmos fatos tratados em ação civil pública, o Pretório Excelso preceituou que:

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

(...)

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

(...)

12.19. Conclui-se que as decisões proferidas nas ações civis públicas invocadas pelo recorrente não vinculam este Tribunal, de modo que não obstam a que seja mantido o débito que lhe foi imposto. Entretanto, é preciso analisar se tal condenação se sustenta, no caso concreto.

12.20. Vale lembrar que o Tribunal, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1180/2010-Plenário, fixou parâmetros para o julgamento dos casos de pagamento irregular de indenização por motivo de “desapropriação consensual” de imóveis para construção de rodovias sob a jurisdição do 11º Distrito Rodoviário Federal do antigo DNER, hoje DNIT, localizado em Mato Grosso. Naquela oportunidade, decidiu-se, em suma, que:

1. Nas tomadas de contas especiais instauradas por força da Decisão nº 850/2000-TCU-Plenário, a ocorrência da prescrição vintenária, a teor da Súmula 119 do STJ, tem presunção *juris tantum*, admitindo-se prova em contrário por meio de documentação idônea, hipótese em que o ônus recairá sobre os interessados arrolados nos processos de desapropriação para construção/ampliação de rodovias federais no Estado de Mato Grosso.

2. Na hipótese do item anterior, o ex-proprietário responderá pelo débito, solidariamente com os ex-gestores, apenas 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 documento/comprovante que suportou o pagamento da indenização.

3. Nos casos em que tenha ocorrido a prescrição vintenária, tendo o ex-proprietário recebido a indenização de boa-fé, não cabe a repetição do indébito, em face do que prescreve o art. 882 do Código Civil, devendo responder pelo débito apenas os agentes públicos que causaram prejuízo ao erário.

4. Ex-proprietários de terras esbulhadas pela União, em processo de desapropriação indireta, podem ser indenizados por iniciativa da administração, de ofício ou por provocação de terceiros, desde que respeitados os comandos constitucionais, os princípios jurídicos cabíveis e as regras aplicáveis.

5. Caso o direito ao recebimento de indenização se realize por meio de processos administrativos de desapropriação indireta, e o valor da indenização devida seja consenso entre o ex-proprietário e a administração, não lhe são aplicáveis as regras da Lei nº 9.469/1997, que alterou a Lei nº 8.197/1991, pois não há litígio e não há a necessidade de renúncia de quaisquer direitos por parte da administração para que se efetive a indenização.

6. A emissão de decreto ou de portaria declaratória de utilidade pública interrompe a contagem do prazo prescricional.

12.21. Ocorre que todas essas orientações partem do pressuposto de que tenha ocorrido a “desapropriação indireta”, ou seja, no caso, o esbulho puro e simples de parcela de propriedade privada para a passagem de rodovia federal. Mas como consignado no relatório do acórdão recorrido, os responsáveis foram citados, entre outras, pela seguinte irregularidade (com grifos acrescidos):

b) inconsistência de materialidade - pagamento indevido na totalidade da indenização, tendo em vista que o documento comprobatório de titularidade do imóvel originário do processo demonstra claramente que a faixa de domínio do imóvel era limite do mesmo, **estando, portanto, excluída qualquer hipótese de invasão da propriedade e, portanto, lesão ao seu proprietário;**

12.22. Essa irregularidade foi apurada no Relatório de Auditoria Especial 72398 da Secretaria Federal de Controle Interno, de 27/6/2001, que consigna as seguintes informações (peça 3, p. 15-16, com grifos no original e acrescidos):

Inconsistência de materialidade:

Inicia o processo a **Certidão do Registro nº 46.961**, cuja data de emissão não é legível, a qual descreve imóvel com 63,00Ha, cujos limites e confrontações indicam que o “*MP-0 está localizado no vértice dos lados que fazem alinhamento com a faixa de domínio da BR-364 e com terras de Teobaldo Zeferino, com ângulo interno de 84°45’ . Dele seguiu-se uma linha de 475,20m, com o rumo magnético de 55°00’ NW até atingir o MP-1. O MP-1 está localizado no vértice dos lados que fazem alinhamento com a faixa de domínio do BR-364, e com Coimbra Cuiabá Empreendimentos Imobiliários Ltda., com ângulo interno de 100°50’ ”* (grifamos).

Complementando e reforçando a informação acima, consta **Planta Planimétrica do imóvel**, datada de novembro/92, demonstrando que a propriedade possuía **475,30m de frente para a faixa de domínio da rodovia BR-364, entre seus marcos 01 e 02**, sendo que desse total, 79,25m eram ocupados pela Sementes Lavroquímica e 59,25m faziam parte de área invadida.

Em seguida, encontra-se outra **Planta Planimétrica do imóvel**, datada de dezembro/93, na qual o imóvel **já não mais faz divisa com a faixa de domínio, mas em contraposição seus marcos 01 e 02 estão a 94,82m do início da faixa, demonstrando o imóvel atravessado de ambos os lados pela rodovia.**

Consta ainda outra **Planta Planimétrica**, elaborada por TRAFECON CONS. E PROD. ENG. LTDA, na qual os marcos 01 e 02 agora distam 333,10m entre si, localizando-se um pouco para dentro da faixa de domínio da margem esquerda da rodovia, sendo considerado toda a frente do imóvel como área a desapropriar, resultando em 9.993,00m², os quais foram reafirmados pelo Agrimensor Luís Carlos Gonçalves, que elaborou **Memorial Descritivo** da área a desapropriar, datado de 17/12/96.

Considerações

A análise dos documentos do processo e posterior visita *in loco* ao imóvel acompanhados de técnico agrimensor cedido pelo INTERMAT nos levam a concluir que houve **pagamento indevido na totalidade do processo**, tendo em vista as seguintes inconsistências:

(a) o documento comprobatório de titularidade do imóvel originário do processo demonstra claramente **que a faixa de domínio do imóvel era limite do mesmo, estando, portanto, excluída qualquer hipótese de invasão da propriedade e, portanto, lesão ao seu proprietário;**

(b) no entanto, mesmo existindo essa informação de fácil constatação, **alterou-se a planta planimétrica do imóvel de forma a contemplar a rodovia dentro de seus limites e fazer jus à indenização;**

(c) em nossa visita *in loco* ao imóvel, efetuamos medição por meio de trena, a partir do marco nº 03 até a cerca da propriedade de frente para a rodovia, tendo medido 1.197m. O registro do imóvel menciona que essa distância é de 1.193m. Mesmo sendo nossa medida maior até atingir a cerca e, portanto, contemplando as medidas cartonais, verificou-se que a cerca está localizada há uma distância de 30m do eixo da pista esquerda da rodovia, **ou seja, a cerca atualmente está fora da faixa de domínio e sua localização é compatível com os dados do registro, reforçando a ideia de que o imóvel não foi invadido pela rodovia;**

(d) tal afirmação é reforçada ainda pela plotagem das medições efetuadas com aparelho GPS em 11/05/01 pelo técnico que nos acompanhou à visita *in loco* (Anexo III). O desenho demonstra que a faixa de domínio da rodovia fica fora dos limites da mesma.

12.23. Em suma, a SFC verificou que a certidão de registro do imóvel (peça 3, p. 43-44) e a primeira planta planimétrica comprovavam que o imóvel indenizado apenas fazia frente à faixa de domínio da rodovia, sem ser invadida por ela.

12.24. Daí, elaborou-se outra planta planimétrica, que apontava 9.993 m² como invadidos pela rodovia, na qual se basearam o memorial descritivo (peça 3, p. 21-22) e o laudo de avaliação (peça 4, p. 7) da suposta área a indenizar.

12.25. Ocorre que, em visita *in loco* ao imóvel, os técnicos da SFC comprovaram o acerto dos dados da certidão de registro, demonstrando-se, inequivocamente, que a rodovia não invadiu parcela alguma da propriedade.

12.26. No caso, não ocorreu, por conseguinte, esbulho ou desapropriação indireta, de modo que não se aplicam as considerações referentes, notadamente, à prescrição vintenária, de que tratam as decisões judiciais trazidas aos autos pelo recorrente e o incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1180/2010-Plenário. Portanto, não assiste aos proprietários do imóvel em questão direito a qualquer indenização.

12.27. Considerando, por conseguinte, que houve pagamento de indenização flagrantemente indevida e que ficou demonstrada a culpabilidade do recorrente, deve ser mantido, em sua integralidade, o débito que lhe foi imputado.

CONCLUSÃO

13. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o Tribunal pode responsabilizar solidariamente aqueles que causarem prejuízo ao Erário, sem a necessidade de demonstrar que atuaram com dolo ou má-fé. Por se tratar de responsabilidade subjetiva, basta que esteja presente o elemento culpa, existam a ação e o resultado danoso e haja nexo de causalidade entre os dois últimos.

b) esses elementos estão presentes no caso concreto, em que o desembolso não teria ocorrido sem a participação do recorrente, que emitiu e assinou a ordem bancária para pagamento de indenização indevida;

c) 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;

d) o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar e julgar tomada de contas especial, prevista na Constituição Federal;

e) conclui-se que as decisões proferidas nas ações civis públicas invocadas pelo recorrente não vinculam este Tribunal, de modo que não obstam a que seja mantido o débito que lhe foi imposto;



f) no caso concreto, comprovou-se que o imóvel desapropriado apenas fazia frente à faixa de domínio da BR-364 e não foi invadido pela rodovia;

g) não ocorreu, por conseguinte, esbulho ou desapropriação indireta, de modo que não se aplicam as considerações referentes à prescrição vintenária de que tratam as decisões judiciais trazidas aos autos pelo recorrente e o incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1180/2010-Plenário;

h) portanto, não assiste aos proprietários do imóvel em questão o direito a qualquer indenização e seu pagamento pelos agentes públicos responsáveis foi irregular, devendo ser mantido em sua integralidade, por conseguinte, o débito imputado ao recorrente.

14. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja negado provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Alter Alves Ferraz, substituído por seus herdeiros, contra o Acórdão 1211/2008-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso III, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento aos herdeiros do recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
28/8/2015.

Cláudio Neves Almeida

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3841-5