



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**PROCESSO Nº. 3461/1999**

**PARECER Nº. 408/2013-DA**

**EMENTA: TERRACAP. Alienação de imóvel localizado no SHIN, Quadra CA – 04, Lote “A”, para a construção do Shopping Lago Norte. Não cumprimento do contrato pelo Consórcio LPS, vencedor do certame. Acordo celebrado entre as partes desfavorável a TERRACAP. Preço de mercado do imóvel superior ao que a TERRACAP teria de indenizar ao Consórcio LPS para retomada do imóvel. Existência de prejuízo. Conversão dos autos em TCE. Apuração do débito. Citação. Defesas. Pelo acolhimento da defesa do advogado do Consórcio LPS. Pela rejeição das demais defesas e cientificação dos responsáveis.**

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos do Processo nº 3461/99 referente ao exame da Ação de Retrovenda promovida pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP em desfavor do Consórcio LPS – Participações e Empreendimentos Ltda., com vistas a reaver o terreno localizado no Setor de Habitações Individuais Norte – SHIN, Quadra CA – 04, Lote “A”, adquirido mediante licitação pública, em 23 de fevereiro de 1989, objeto do Edital de Licitação nº 02/89.

2. O Tribunal, acolhendo o voto do Conselheiro Renato Rainha, via Decisão nº 6802/07, entre outras medidas, determinou “a conversão dos autos em TCE, autorizando o refazimento dos cálculos do débito, a fim de considerar, na avaliação do custo unitário do imóvel, o preço pago por terrenos com a mesma destinação próximos ao local, como, por exemplo, aqueles vendidos para a construção do Deck Norte Shopping e do Península Shopping, sem embargo de adotar como prejuízo mínimo, até agora apurado, o montante de R\$ 8.354.540,83”.

3. Concluído o julgamento dos recursos submetidos à apreciação do Tribunal, o Conselheiro Relator Renato Rainha, consoante o Despacho Singular nº 769/2011-CRR, determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer sobre a nova conclusão da Unidade Técnica acerca da inexistência de prejuízo.

4. Este membro do Ministério Público de Contas, discordando do Corpo Instrutivo, reafirmou que o acordo entre a TERRACAP e o Consórcio LPS resultou prejuízo ao erário, pois o Distrito Federal deixou de receber pelo terreno o preço de mercado que fora negociado com o Grupo IGUATEMI. Por isso, reiterou a proposta de citação do signatário do acordo, pela TERRACAP, e do Consórcio LPS para que recolhessem o montante apurado de **R\$16.039.541,00**, ou apresentassem defesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

5. O Tribunal, mediante a Decisão nº 151/2012, acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, autorizou a citação dos responsáveis para apresentarem suas defesas ou recolherem aos cofres públicos o valor do prejuízo.
6. Ao tomarem conhecimento da decisão, o Consórcio LPS Participações e Empreendimentos Ltda., o Sr. Luís Felipe Belmonte dos Santos, advogado do Consórcio e o Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira, então Chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP e signatário do acordo, apresentaram suas defesas, conforme consta do anexo I do processo.
7. A Secretaria de Contas, por seu turno, examinou as defesas e concluiu que os argumentos da empresa LPS Participações e Empreendimentos Ltda. não elidiram os fundamentos da citação, sugerindo a imputação do débito. Quanto aos demais responsáveis, Sr. Luís Felipe Belmonte dos Santos e Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira, considerou suas defesas parcialmente procedentes, concluindo pela exclusão de seus nomes do rol de responsáveis.
8. Não obstante as conclusões, entendeu necessário, previamente ao exame do mérito das defesas, chamar o feito à ordem e autorizar a citação dos membros da Diretoria Colegiada da TERRACAP. Justificou a citação porque a Diretoria Colegiada aprovou o acordo judicial que causou o prejuízo apurado nesta TCE.
9. Acolhendo o voto do Relator, no mesmo sentido da instrução do Corpo Técnico, o Tribunal, pela Decisão nº 5242/2012, sobrestou o exame das defesas juntadas aos autos e autorizou a citação dos demais responsáveis, Srs. Antônio R. Gomes Silva Filho, Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e das Sr.ªs Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e Elme Terezinha Ribeiro Tanus, subscritores da Decisão n.º 179, de 15/3/2007, Sessão n.º 2451ª, prolatada no Processo n.º 111.000.471/2007 (fl. 222), para apresentarem suas defesas tendo em vista a celebração do referido acordo.
10. Regularmente citados, os responsáveis apresentaram, em conjunto, a defesa de fls. 1018/1063 com o objetivo de elidir o fundamento da decisão.
11. A Secretaria de Contas reiterou a conclusão anterior sobre as defesas então examinadas e destacou o pedido de sustentação oral formulado pelo Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira com fundamento no art. 60, § 1º, do RI/TCDF.
12. Relativamente aos demais responsáveis, membros da Diretoria Colegiada da TERRACAP, concluiu que os argumentos trazidos aos autos não foram capazes de afastar os fundamentos da decisão, sugerindo que as defesas sejam rejeitadas. Em consequência, propôs a cientificação da empresa LPS Participações e Empreendimentos Ltda. e dos membros da Diretoria Colegiada para recolherem o débito apurado nos autos, conforme o Parecer nº 1699/2011-DA e a Decisão nº 151/2012.
13. Concluída a instrução, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação, consoante o art. 1º, inciso I, alínea a, da Resolução nº 140/01. Nesse sentido, passo a examinar as defesas e individualizar a conduta dos responsáveis.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

14. Na Sessão Ordinária nº 4140, de 11/12/2007, o Tribunal, mediante a Decisão nº 6802/2007, seguindo o voto do Conselheiro Renato Rainha, com fundamento no parecer ministerial, resolveu entre outras medidas:

“determinar a conversão dos autos em TCE, autorizando o refazimento dos cálculos do débito, a fim de considerar, na avaliação do custo unitário do imóvel, o preço pago por terrenos com a mesma destinação próximos ao local, como, por exemplo, aqueles vendidos para a construção do Deck Norte Shopping e do Península Shopping, sem embargo de adotar como prejuízo mínimo, até agora apurado, o montante de R\$ 8.354.540,83”.

15. Na ocasião, este Órgão Ministerial entendeu que o negócio trouxe prejuízos aos cofres distritais, decorrente do valor que a Companhia deixou de ganhar pela não colocação do imóvel à venda, por meio do regular processo licitatório, após a retomada do terreno em juízo.

16. Importa ressaltar que a ação de retrovenda foi promovida em razão do não cumprimento da Cláusula IV do Contrato de Compra e Venda que obrigava o Consórcio LPS a construir shopping center no terreno no prazo de 30 (trinta) meses contados da data de assinatura do ajuste, ocorrida em 12 de abril de 1989.

17. Nos autos da ação de retrovenda, a justiça de primeiro grau julgou procedente o pedido da autora, desconstituindo definitivamente a relação jurídica e determinando a devolução do bem mediante a restituição do valor pago na compra, atualizado monetariamente e acrescido do valor das benfeitorias havidas no local.

18. Após o trânsito em julgado da sentença, a Terracap solicitou a desistência da ação, porém, o pedido foi indeferido pelo Juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública do DF, sob o fundamento de que, uma vez adjudicado ao vencedor, somente por meio de licitação pública o bem poderia ser alienado novamente.

19. Não executada a sentença pela Terracap, o Consórcio resolveu impetrar ação de execução (Processo nº 20.317/1997) com o objetivo de efetivar o desfazimento do negócio e promover a liquidação do título judicial referente à ação de retrovenda. O processo foi extinto em face da ausência de pressupostos processuais e da inexistência de título executivo em favor do autor. Segundo a decisão judicial, somente à Terracap, parte vencedora da ação de retrovenda, caberia executar a sentença a ela favorável.

20. Com o trânsito em julgado do acórdão proferido pelo STJ, ocorrido em 6.2.2006, o Poder Judiciário entendeu que a incorporação do imóvel ao patrimônio da Terracap dependeria de iniciativa da própria jurisdicionada, detentora do direito e do título executivo judicial, em um novo procedimento com força executiva. Não caberia à parte sucumbente executar o título judicial em razão da ausência de legitimidade para propor a ação de execução.

21. Em que pese a conclusão favorável obtida no processo judicial, o Chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP, Advogado Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira, em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

14.02.2007, assinou o citado acordo juntamente com o Advogado do Consórcio LPS, Luís Felipe Belmonte dos Santos. Em síntese, a Empresa Distrital renunciou ao direito de executar a sentença de retrovenda e, em contrapartida, o Consórcio LPS renunciou ao direito de receber indenização, a qualquer título, em especial pelas benfeitorias e acessões erigidas no local (Processo nº 111.000.471/2007, fl. 80, Anexo III).

22. A partir de 26.03.2007, por meio de sucessivos registros cartorários, a propriedade do imóvel foi transmitida para a empresa PAULO OTAVIO INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS, que, por sua vez, em 02.04.2007, transmitiu ao Grupo IGUATEMI Empresa de Shopping Centers S/A, por meio da Escritura de Compra e Venda lavrada no Cartório do 1º Ofício de Notas do Distrito Federal, 64% do terreno pelo valor de R\$32.000.000,00 (Certidão de Ônus Real, fls. 320/323).

23. Considerando o montante pago pelo Grupo IGUATEMI ao Consórcio por 64% da área, o preço unitário pago corresponderia a 617,52 (R\$/m<sup>2</sup>) e o valor total do imóvel chegaria ao montante de R\$50.000.000,00.

24. Conforme destacado em fase anterior por este membro do Ministério Público de Contas, a descrição dos fatos demonstra que o negócio foi muito desfavorável à TERRACAP. Segundo os cálculos constantes dos autos, a TERRACAP deveria pagar ao Consórcio LPS, a título de indenização o valor de R\$33.960.459,17, correspondente à aquisição do terreno, às benfeitorias e ao custo da imploração e limpeza, conforme tabela de fls. 879/880. Considerando o valor da indenização apurado (R\$33.960.459,17) e o valor de mercado do imóvel à época do acordo (R\$50.000.000,00), a TERRACAP deixou de ganhar **R\$16.039.541,00**. Este é o prejuízo suportado pelo Distrito Federal, pois, ao assinar o acordo, a Empresa Pública abriu mão de vender o terreno a potenciais interessados pelo valor de mercado, inclusive ao próprio Grupo IGUATEMI.

25. Esta não é a única razão para se chegar à conclusão sobre a existência do débito e o seu montante. Conforme salientou o Juiz da 3ª Vara da Fazenda Pública do DF, que julgou a ação de retrovenda, com a rescisão judicial do contrato de compra e venda, somente por meio de nova licitação o imóvel poderia passar para o domínio privado. Com a sentença transitada em julgado, repita-se, o bem passou a integrar o patrimônio do Distrito Federal, com a natureza de bem dominial. Com isso, não poderia o administrador dispor livremente do bem público sem observar as normas que regem as licitações públicas.

26. Não pode a empresa pública responsável pela administração dos bens imóveis do Distrito Federal dispor de terrenos sob a alegação de que o negócio seria vantajoso para o erário. Aliás, no caso em exame, sequer o negócio mostrou-se vantajoso. O caminho correto seria a incorporação do bem ao domínio público e a realização de nova licitação, com ampla participação dos interessados.

27. Neste caso, a TERRACAP, ao realizar o acordo à margem da norma que rege as licitações públicas, assumiu o risco por eventual prejuízo decorrente de proposta mais vantajosa. Isso fica caracterizado nos autos com a aquisição do Grupo IGUATEMI. Ademais, considero o débito como sendo o valor mínimo do prejuízo, sobretudo porque, no processo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

licitatório, a disputa entre os interessados contribuiria para a obtenção de preços ainda maiores.

28. Nesta fase de defesa, os responsáveis apresentaram argumentos relacionados a questões processuais e ao mérito do processo.

**Defesa do Sr. Luís Felipe Belmonte dos Santos**

29. O Sr. Luís Felipe Belmonte dos Santos, advogado do Consórcio LPS, signatário do acordo mencionado nos autos, apresentou a defesa acostada ao anexo I do Processo.

30. Preliminarmente, aduziu sua ilegitimidade passiva para figurar nos autos, pois teria atuado apenas como mandatário judicial do Consórcio, na qualidade de advogado, quando da assinatura do acordo homologado em juízo.

31. No mérito, não obstante anuir à defesa da LPS Participações e Empreendimentos Ltda., apresentou argumentos contrários ao fundamento da citação. Em resumo, procurou contextualizar a situação fática existente à época, arguindo que a Terracap não podia dispor do bem sem antes executar a sentença e pagar a correspondente indenização ao Consórcio LPS, a título de restituição dos valores pagos pela aquisição do imóvel, além dos valores investidos pelo Consórcio. Aduziu que, para executar a sentença e retomar o imóvel, a Terracap teria que pagar elevado montante a título de indenização, calculado, pelo responsável, em R\$48.241.977,67, com data de agosto de 2006.

32. Asseverou que a Terracap não dispunha de numerário suficiente para pagar a correspondente indenização e o negócio foi menos oneroso para a Companhia. Além disso, o acordo teria contribuído para ganhos econômicos e sociais no local, com a geração de empregos, incremento da carga tributária e geração de riquezas, além de melhoria da saúde pública e segurança.

33. Ao final, requereu que seja feita análise objetiva e subjetiva sobre o assunto com os elementos apresentados na defesa de modo que seja considerada válida a solução adotada e a exclusão de seu nome do processo em exame.

**Defesa do Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira**

34. O Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira, então Chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP e signatário do acordo, apresentou sua defesa, conforme consta do anexo I do Processo.

35. Arguiu a nulidade do processo por ofensa ao devido processo legal. Alegou que o chamamento do responsável para apresentar defesa ou recolher o débito configura constrangimento abusivo e ilegal de advogado no exercício regular da profissão. Asseverou que não foi apontado como responsável quando da decisão que converteu os autos em TCE. Não lhe competia, na qualidade de Chefe da Procuradoria Jurídica da Terracap, deliberar sobre os termos do acordo, tarefa que caberia somente aos dirigentes e conselheiros daquela



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

Companhia. Não foi ouvido no curso da Tomada de Contas Especial e agora está sendo indevidamente constrangido a se manifestar sobre as conclusões da TCE.

36. Afirmou também que a decisão do Tribunal, que determinou a conversão dos autos em TCE, teria infringido o art. 1º, § 4º, da Emenda Regimental nº 1, pois não teria sido apurado o valor do dano e identificados os responsáveis.

37. Com fundamento nas prerrogativas constitucionais asseguradas aos advogados quando do exercício da profissão, aduziu a nulidade por ausência de fundamentação da decisão e da ilegitimidade passiva ad causam do defendente. Asseverou que a decisão citatória não explicitou as razões ou fundamentos jurídicos de sua responsabilidade. Alegou que não determinou a realização do acordo, pois não era de sua alçada, limitando-se a subscrever o documento de composição amigável entre as partes.

38. Com base nas apurações iniciais da Unidade Técnica, defendeu a lisura do acordo e a ausência de prejuízo, ressaltando que as avaliações demonstraram a satisfação da legalidade e economicidade no acordo celebrado. Asseverou que o acordo foi feito com absoluta transparência, ao se requerer a manifestação do Ministério Público do Distrito Federal e da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

39. Em resumo, salientou que, ao adotar o modelo de regressão múltipla praticado pela Terracap, a Unidade Técnica encontrou o valor de R\$32.563.637,85, com valor unitário de R\$ 402,18/m<sup>2</sup>. Nesse sentido, entendeu que o acordo teria sido vantajoso, no mínimo em R\$1.396.821,32, haja vista que o valor devido ao Consórcio seria de R\$33.960.49,17, sem contar eventuais indenizações por lucros cessantes e por pagamento de juros.

40. Asseverou, ainda, que o negócio jurídico (alienação do imóvel) firmado entre a Terracap e o Consórcio LPS permaneceu hígido mesmo posterior à decisão judicial, na medida em que houve acordo judicial, e não poderia o Tribunal examinar os efeitos do contrato firmado por empresa pública de direito privado, que exerce atividade econômica. Além disso, asseverou que em um acordo judicial pressupõe-se que as partes transijam e abram mão de certas vantagens.

41. Salientando que o acordo atendeu ao interesse da Terracap, buscou dar fim a litígio que poderia trazer graves prejuízos aos patrimônio da Companhia, requereu o reconhecimento das nulidade mencionadas, a declaração da legitimidade passiva ad causam do defendente e o reconhecimento da inexistência de prejuízo ao patrimônio público.

**Defesa do Consórcio LPS – Participações e Empreendimentos Ltda.**

42. O Consórcio LPS, por meio da peça de fls. 77/122, apenso aos autos, preliminarmente, alegou ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da coisa julgada. Entendeu que o Tribunal não observou o direito de defesa, pois teria convertido o processo em TCE e determinado a citação sem oportunizar aos responsáveis o direito de se manifestarem nos autos sobre os fatos. Alegou que Tribunal determinou a conversão dos autos em TCE sem a identificação dos responsáveis.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

43. Arguiu que o Tribunal não poderia rediscutir o acordo homologado judicialmente, em razão do trânsito em julgado da sentença que o homologou e os efeitos da coisa julgada material e formal.

44. Especificamente sobre o acordo, asseverou que, no processo judicial, ficou consignado que a Terracap poderia renunciar à execução da sentença; o acordo teria sido vantajoso para a Companhia; o ajuste foi previamente examinado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal e pela 5ª Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP, bem como contou com a aprovação da Diretoria Colegiada da Terracap; além disso, não há qualquer ilegalidade no acordo celebrado.

45. Discorrendo sobre a análise objetiva e subjetiva dos fatos, afirmou que o acordo teria sido vantajoso para a Terracap, pois se desobrigou do dever de indenizar o Consórcio, propiciou a construção imediata do shopping, possibilitou o desenvolvimento do setor, gerou empregos e aumentou a arrecadação da região.

**Defesa dos Srs. Anselmo Rodrigues Ferreira Leite, Antônio Raimundo Gomes Silva Filho, Elme Terezinha Ribeiro Tanus e Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva**

46. Regularmente citados, os Srs. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho, Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e as Sr<sup>as</sup>. Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e Elme Terezinha Ribeiro Tanus apresentaram, em conjunto, a defesa de fls. 1018/1063.

47. A defesa possui basicamente os mesmos argumentos apresentados em sede de defesa pelo Consórcio LPS. Em síntese, alegaram ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a impossibilidade de reexame do acordo em razão de sentença judicial transitada em julgado, a existência de falhas processuais na conversão dos autos em TCE, bem como defenderam a legalidade e economicidade do ajuste.

48. Inovaram ao alegar que os argumentos de defesa do Consórcio LPS não teriam sido analisados pelo Tribunal, sob o argumento de não existirem fatos novos, assim como o laudo pericial juntado à fl. 1039 teria sido ignorado pelo Corpo Instrutivo.

49. Os vícios processuais alegados pelos defendentes não merecem prosperar. Um dos argumentos das defesas refere-se à imutabilidade da coisa julgada, ante a homologação de acordo por sentença judicial, e da impossibilidade de apreciação da matéria no âmbito do Tribunal. Este Órgão Ministerial não pode deixar de discordar. Antes de mais nada, é preciso deixar claro que não se pretende, por meio do processo instaurado no Tribunal de Contas, desconstituir sentença judicial. Em momento algum o Ministério Público propôs esta medida e, ainda que fosse possível, não seria viável.

50. O que se pretende é buscar o ressarcimento pelos prejuízos advindos do acordo, não a sua desconstituição. Isso é perfeitamente possível tendo em conta as competências constitucionais do Tribunal de Contas voltadas para a preservação do patrimônio público e o poder de buscar daqueles que causaram prejuízo aos cofres públicos o ressarcimento devido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

51. Aliás, o acordo homologado em juízo faz coisa julgada somente entre as partes, não alcançando terceiros. Nesse sentido é a sistemática do Código de Processo Civil, conforme traduzido na jurisprudência colacionada a seguir:

PROCESSO CIVIL. MEDIDA CAUTELAR COM O OBJETIVO DE OBTER EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL PENDENTE DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. SÚMULAS NºS 634 E 635 DO STF. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXTRAÇÃO DE CARTA DE SENTENÇA. ABOLIÇÃO. LEI Nº 11.232/05. EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA. SUSPENSÃO DO PROCESSO. SENTENÇA. EFEITOS. TERCEIROS. CONEXÃO. REUNIÃO DE PROCESSOS.

- A pendência do juízo de admissibilidade do recurso especial pelo Tribunal de origem inviabiliza a análise da aparência do bom direito.

- Compete ao Tribunal de origem a apreciação de pedido de efeito suspensivo a recurso especial pendente de admissibilidade.

Incidência dos verbetes sumulares nºs 634 e 635 do STF.

- A nova sistemática de cumprimento da sentença inaugurada pela Lei nº 11.232/05 aboliu a extração de cartas de sentença, transferindo ao exequente o ônus de instruir o pedido de execução provisória com as peças enumeradas no art. 475-O, § 3º, do CPC.

- Nos termos do art. 475-P, II, do CPC, o cumprimento da sentença efetuar-se-á perante “o juízo que processou a causa no primeiro grau de jurisdição”, de sorte que quaisquer questões atinentes à irregularidades na execução provisória do julgado devem ser primeiramente submetidas à apreciação daquele juízo.

- A simples oposição de exceção de incompetência, independente de seu recebimento pelo magistrado, é ato processual apto para produzir a suspensão do processo, a não ser que haja indeferimento liminar da exceção de incompetência.

- A sentença também produz efeitos em relação a terceiros, porém, a imutabilidade do provimento jurisdicional, garantida pela autoridade da coisa julgada, limita-se às partes, sendo facultado ao terceiro discussão posterior acerca da sentença eventualmente prejudicial a seu interesse jurídico.

- De acordo com a Súmula nº 235 do STJ, “a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado”.

Agravo a que se nega provimento.

AgRg na MC 14385 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR 2008/0139922-0 Ministra NANCY ANDRIGHI (1118) T3 - TERCEIRA TURMA 26/06/2008 DJe 05/08/2008

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. FERROVIÁRIOS INATIVOS DA RFFSA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. REAJUSTE DE 47,68%. EXTENSÃO DOS EFEITOS DE ACORDO HOMOLOGADO NA JUSTIÇA DO TRABALHO. IMPOSSIBILIDADE.

Não se conhece de recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional, se o dissídio jurisprudencial não estiver demonstrado nos moldes exigidos pelos arts. 541, parágrafo único, do CPC, e 255, parágrafos 1º e 2º do RISTJ.

Nos termos do artigo 472 do CPC, é atributo da sentença fazer coisa julgada somente às partes entre as quais é dada, não beneficiando ou prejudicando terceiros. (precedentes)

Não há que se falar em complementação de aposentadoria aos ex-ferroviários que não participaram daqueles acordos trabalhistas homologados na Justiça do Trabalho.

Recurso Especial a que se nega provimento.

REsp 785352 / MG RECURSO ESPECIAL 2005/0163094-1 MIN. CARLOS FERNANDO MATHIAS (JUIZ CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) (8135) T6 - SEXTA TURMA 09/10/2007 DJ 29/10/2007 p. 323



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TEMAS NÃO VENTILADOS NA INSTÂNCIA A QUO. EXAME. INADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. EX-FERROVIÁRIO DA RFFSA. REAJUSTE DE 47,68%. ISONOMIA COM SERVIDORES BENEFICIADOS COM DECISÃO JUDICIAL. COISA JULGADA. LIMITES. DECISÃO MONOCRÁTICA. POSSIBILIDADE DO RELATOR NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO COM BASE NO ART. 557, DO CPC. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

I - Não há que se falar em prequestionamento quando a matéria objeto da discussão na instância a quo tratou de tema diverso do constante no recurso especial. Os embargos de declaração opostos foram acolhidos somente para efeito de prequestionamento, sem, contudo, ter efetivamente discutido os pontos tidos como omissos. Aplica-se à espécie o entendimento desta Corte, consolidado no enunciado da Súmula 211.

II - Conforme o comando normativo estatuído no art. 472 do Código de Processo Civil "a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros."

III - In casu, o reajuste pleiteado foi resultado de acordos judiciais, que pressupõem concessões mútuas entre as partes em litígio, relevando eventuais benefícios e prejuízos a serem suportados. Ademais, não tendo sido as ações originárias ajuizadas em favor da categoria e, sim, em caráter individualizado, não se pode, portanto, extrapolar os limites subjetivos da coisa julgada sob o fundamento de isonomia, uma vez que a igualdade deve ser reconhecida frente à lei e não frente a decisões judiciais.

IV - Nos termos do artigo 557 do Código de Processo Civil, o relator poderá negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com jurisprudência dominante no respectivo tribunal.

V - Agravo interno desprovido.

AgRg no REsp 796826 / MG AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2005/0187768-5  
Ministro GILSON DIPP (1111) T5 - QUINTA TURMA 03/10/2006 DJ 30/10/2006 p. 398

52. Desse modo, buscam os defendentes a prevalência da coisa julgada como mote para estender os seus efeitos a terceiros. Hipótese impossível, pois aqueles que não participaram do acordo não poderão suportar suas consequências prejudiciais. Assim, não há qualquer impedimento jurídico que obste a atuação do Tribunal de Contas na defesa do erário local.

53. Sobre o cerceamento de defesa e inobservância do devido processo legal, não há razão para o Tribunal acolher os argumentos. Nos termos da Lei Complementar nº 1/94, nos processos de Tomada de Contas Especial, inicia-se o contraditório com a citação válida dos responsáveis para recolherem o débito ou apresentarem defesa. Não há falar em contraditório previamente à citação tampouco para fins de conversão dos autos em TCE. Constatado o prejuízo, ainda que de forma precária, pode o Tribunal autorizar a conversão dos autos em TCE para apuração do débito e da conduta dos responsáveis.

54. Portanto, nos autos foi oportunizado aos responsáveis o direito ao contraditório a partir do momento que o Tribunal autorizou a citação. Aliás, a citação válida e a apresentação de defesa nesta fase processual comprovam que os responsáveis tomaram ciência da decisão e exerceram o direito de defesa. Cabe observar, além disso, que a ampla defesa foi, igualmente, garantida, pois nenhuma restrição foi feita em relação aos elementos de prova passíveis de serem apresentados pelos defendentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

55. Portanto, não há razão para acolher a alegação de cerceamento de defesa, inobservância do devido processo legal ou qualquer outra falha processual.

56. Outra questão suscitada nas defesas refere-se à análise subjetiva realizada pela Unidade Técnica, que seria um motivo a justificar a celebração do acordo. Peço vênia para transcrever excerto do Parecer nº 1210/2007-DA, onde este membro do Ministério Público de Contas defendeu que a análise não considerou eventual dano causado ao Distrito Federal pela inadimplência contratual por parte do Consórcio LPS, a saber:

*“Prosseguindo, a Unidade Técnica realizou análise subjetiva, cujo resultado não encontra aval do Ministério Público de Contas. Afirmou basicamente que haveria risco decorrente de eventual indenização pela retenção do montante empregado pelo Consórcio para a compra do imóvel. A Terracap, ao deixar de executar a sentença judicial e incorporar ao seu patrimônio o terreno, teria causado prejuízo ao Consórcio que deixou de receber o preço pago na compra mais a indenização pela benfeitorias.*

*Tal consideração mostra-se desarrazoada. De fato, a Terracap venceu a ação de retrovenda e garantiu para si o direito de reaver o terreno mediante a devolução do preço da compra e da indenização das benfeitorias. Na sentença judicial, porém, não há qualquer disposição acerca de prazo ou data limite para o exercício do direito. Houvesse a estipulação de prazo para o exercício do direito alegado, haveria, sim, motivo para reclamar juros de mora. Todavia, nada existe a este respeito, não havendo como exigir da Terracap o exercício do direito à retomada do imóvel. Não há falar, portanto, em mora.*

*Aliás o Consórcio tentou promover a ação de execução contra a Terracap, porém, sem sucesso. Nesse particular, há, realmente, no voto do Ministro Ruy Rosado de Aguiar, nos autos do Recurso Especial nº 288.118, impetrado pela Terracap contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que negou provimento ao Agravo de Instrumento, trecho em que o Ministro suscitou a possibilidade de indenização em razão da indefinição do destino do bem como possível causa de eventual prejuízo à parte interessada. Contudo, não se pode desconsiderar que o Ministro, ao fazer tal afirmação, destacou que o dano deveria ser cotejado com o decorrente do inadimplemento do contrato.*

*Quis o julgador alertar sobre a possibilidade de o Distrito Federal exigir o pagamento de indenização por perdas e danos decorrente do inadimplemento do contrato de compra e venda. Em uma eventual demanda judicial intentada para discutir indenização por perdas e danos, deveria ser apurado o prejuízo causado ao Distrito Federal em razão da não construção do Shopping Center no prazo determinado.*

*Discutir a questão sobre a possibilidade de indenização por lucros cessantes neste momento é inoportuno porque o pedido foi objeto da ação judicial proposta pelo Consórcio LPS junto à*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

*Terceira Vara de Fazenda Pública do DF, cumulado com o pedido de pagamento dos valores do IPTU/TLP do período. Naqueles autos, o Juiz Waldir Leoncio Júnior julgou improcedente o pedido formulado pela autora asseverando que “a sentença de procedência proferida na ação de retrovenda (...) não é condicional; sua execução, porém, sim, é condicionada ao interesse exclusivo da autora, pois nela prevalece o caráter potestativo, unilateral, de exigir ou não o cumprimento da decisão.”, fl. 464.*

*Aliás, considerou indevida indenização por lucros cessantes porque a autora contribuiu para eventuais prejuízos suportados, o que poderia ter evitado de dois modos, segundo o Magistrado: “a) construindo conforme o contrato, no prazo, evitando a ação de retrovenda; e b) não ajuizando a execução contra a TERRACAP com base em título inexistente.”, fl. 465.*

*Por fim, salientou que não haveria motivo para condenar a Terracap a pagar a referida indenização porque “não constitui ato ilícito o praticado no exercício regular de um direito (CC, art. 160, I), qual seja, na espécie, o manejo da ação de retrato pela TERRACAP.” fl. 465.*

*Em sede recursal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, ao apreciar apelação interposta pela LPS, manteve a parte da sentença relativa à reclamação de lucros cessantes. O Relator, Desembargador Mário-Zam Belmonte Rosa, assim se pronunciou sobre a matéria:*

*“Nesse particular, não há como deixar de se acatar o entendimento externado pelo douto sentenciante, no sentido de que a ‘demora no pagamento da correção monetária e da indenização por benfeitorias no imóvel não é causa para indenização, por não constituir ato ilícito’.*

*Ademais, não há nos autos um adinículo de prova sequer de que a recorrente estaria a experimentar prejuízos em decorrência da demora noticiada.” fl. 490/491.*

*A questão foi objeto de Recurso Especial formulado pela LPS, porém não admitido. Inconformada, apresentou Agravo de Instrumento, não provido pela Ministra Nancy Andrighi. Desta última decisão, restou ao Consórcio LPS o Agravo Regimental que não foi analisado em razão do pedido de desistência decorrente do acordo com a Terracap.*

*Ora, a questão já estava praticamente defina na instância judicial. Restava um único alento ao Consórcio, acreditar que o Agravo Regimental pudesse ser provido para levar o Recurso Especial ao exame do STJ, depois de ter sucumbido na primeira e segunda instâncias. Hipótese remota haja vista que o Recurso Especial não preenchia os requisitos de admissibilidade por contrariar a Súmula 7 do STJ, que dispõe “a pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

*Não há como admitir como justificativa para a celebração do acordo a remota ou quase inexistente possibilidade de condenação da Terracap em lucros cessantes. Esta hipótese foi praticamente afastada pelo Poder Judiciário. Não cabe falar, ademais, em renúncia por parte do Consórcio ao direito de buscar indenização por lucros cessantes, pois este direito não foi reconhecido judicialmente.*

*Entendo que a indenização por perdas e danos em razão da inadimplência do contrato de compra e venda é direito incontestado da Terracap e do Distrito Federal. Não se pode olvidar que a Terracap, como ente distrital incumbido da função de alienação das terras do Distrito Federal e da União, atua conforme os preceitos constitucionais, em particular, o que determina a função social da propriedade. Os bens do Estado são transferidos ao ente privado desde que exista interesse público adjacente a nortear a alienação. Ou seja, a alienação justifica-se para situações em que o imóvel será utilizado para atender à função social da propriedade, para atender à comunidade.*

*No caso específico, o terreno situado no Lago Norte foi alienado em 1989 para atender às necessidades da população daquela região administrativa que necessitava de um Shopping Center. Teria, ademais, como consequência a geração de empregos, o recolhimento de impostos e o desenvolvimento da região. Nada disso ocorreu em razão da inadimplência do Consórcio LPS que deixou de cumprir sua parte no contrato, praticando ilícito civil. Quem irá pagar o prejuízo suportado pela população e pelo Distrito Federal? Frise-se, caso o Consórcio LPS tivesse cumprido sua obrigação contratual nenhum prejuízo teria havido.*

*Portanto, não há motivo para acolher a conclusão da análise subjetiva feita pela Unidade Técnica. Houve, sim, prejuízo para a Terracap, conforme o resultado da análise que levou em conta aspectos objetivos. As demais suposições são apenas inferências, cuja análise demandaria exame mais aprofundado, inclusive para avaliar o dano causado ao Distrito Federal decorrente do inadimplemento do contrato de compra e venda.”*

57. Portanto, este membro do Ministério Público de Contas considera improcedentes as alegações dos defendentes com vistas a fazer prevalecer a análise subjetiva.

58. Especificamente sobre a defesa do Sr. **Luís Felipe Belmonte dos Santos**, entendo procedentes a alegação no sentido de que não teria agido em causa própria, mas, sim, na qualidade de advogado em processo judicial, defendendo os interesses da parte e nos limites outorgados no mandato. A responsabilidade pelo acordo cabe ao Consórcio LPS, que poderá reclamar possível ressarcimento por excesso de poder do advogado. Assim, não cabe falar em responsabilidade civil do mandatário a ser apurada no âmbito do Tribunal de Contas. Além disso, compete à Ordem dos Advogados do Brasil apurar eventual responsabilidade pelo exercício indevido da profissão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

59. Por isso, considero procedente a defesa do Sr. Luís Felipe Belmonte dos Santos na parte referente à ilegitimidade passiva para figurar no processo, pois atuou como advogado do Consórcio, quando da assinatura do acordo homologado em juízo.

60. O Sr. **Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira** apresentou em sede de preliminar argumento semelhante para afastar sua responsabilidade. Defendeu que teria atuado com mandatário no processo judicial em que foi assinado o acordo entre a Terracap e o Consórcio LPS. Há, contudo, uma grande diferença entre a atuação de ambos os defendentes, sobretudo porque este se encontrava investido em cargo público com atribuições e responsabilidades específicas.

61. Nos termos do art. 16 do Regimento Interno da Terracap, vigente à época, à Procuradoria Jurídica, unidade orgânica diretamente subordinada à Presidência, incumbe:

**I** - Planejar, coordenar, e controlar a execução e o desenvolvimento das atividades dos Núcleos de Contratos, de Consultoria e Contencioso e de Apoio Administrativo;

**II** – Assessorar a Presidência e demais Unidades Orgânicas em assuntos de natureza jurídica, orientando, emitindo e aprovando pareceres, sugerindo medidas destinadas a corrigir irregularidades em assuntos de natureza jurídica, assistindo-o na assinatura de escrituras, contratos, convênios, termos e outros instrumentos que gerem direitos ou obrigações;

**III** - Promover, mediante mandato expresso do Presidente, a defesa da TERRACAP, em juízo ou fora dele, em todas as instâncias, foros e Tribunais, inclusive Tribunal de Contas;

**IV** – Exercer outras atividades, dentro de sua área de atuação, que lhe forem atribuídas pelo Presidente.

62. Como se verifica da norma regimental, as atribuições do Consultor Jurídico da Terracap não se restringem à defesa dos interesses da Companhia em juízo, como alegado. O defendente possuía outras atribuições relacionadas a assuntos jurídicos, em especial à tarefa de assessoramento da Presidência quando da assinatura de contratos, termos e outros ajustes.

63. Não se pode imaginar que o Consultor Jurídico, com atribuições próprias do cargo, estivesse isento de qualquer responsabilidade pelo ato praticado. Imaginar dessa forma seria ignorar suas atribuições como servidor público e a responsabilidade administrativa pelos atos praticados no exercício do cargo.

64. Isso, contudo, não retira a responsabilidade daqueles que concorreram para a prática do ato, no caso, os membros da Diretoria Colegiada, apenas evidencia a responsabilidade solidária de todos que, de qualquer forma, contribuíram para a ocorrência do prejuízo.

65. No Processo nº 1187/01, o Tribunal examinou a Tomada de Contas Especial instaurada pela Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB, visando a apurar responsabilidade pelos danos causados à empresa em decorrência da perda de prazo por parte de advogada da jurisdicionada, que interpôs extemporânea recurso de apelação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

66. Naqueles autos, o Ministério Público de Contas posicionou-se favoravelmente à apreciação da conduta da servidora que resultou em prejuízo aos cofres da empresa. Peço vênia para transcrever parte do parecer do então Procurador INÁCIO MAGALHÃES<sup>1</sup>, que abordou com bastante riqueza o assunto, reforçando a tese da competência da Corte de Contas para apreciar a matéria, **in verbis**:

"11. Ademais, é sabido que a garantia constitucional de intangibilidade profissional do advogado não se reveste de caráter absoluto. Os advogados como bem entendeu o Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.073 - STF não é totalmente inviolável em suas prerrogativas profissionais, isto é, pode estar sujeito a punição, quando causar danos a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de **erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo, nos termos gerais do art. 186 do Código Civil e, em especial, consoante o disposto no art. 32 da Lei nº 8.906/94 ("O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa"), como se observa na ementa a seguir transcrita:

**"EMENTA: CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - Advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido." (grifou-se).**

12. Outro aspecto que deve ser analisado e que se alinha ao entendimento do STF, conforme acima visto, refere-se às esferas de ação do advogado. Na Administração Pública, o advogado pode agir, num mesmo cargo, em três funções não estanques entre si: Função Administrativa; Função Consultiva; Função Contenciosa.

13. Na Função Contenciosa, não há dúvida que o advogado, exercendo função essencial à justiça, deve ter preservada a sua imunidade, não em caráter absoluto,

<sup>1</sup> Parecer nº 214/2004-IMF



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

*sendo considerado civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, desde que decorrente de ato ou omissão praticado com dolo ou culpa.*

*14. Na Função Administrativa, o advogado não tem qualquer imunidade, haja vista estar atuando na gestão de recursos públicos como um administrador comum.*

*15. Na função Consultiva, o advogado também tem imunidade, mas esta fica condicionada a opiniões que não venham flagrantemente de encontro às normas legais, visto que, agindo como consultor do administrador público, deve ser responsabilizado quando emite pareceres que sabe ou deveria saber nocivos ao interesse público, induzindo à gestão ineficiente de recursos públicos e trazendo prejuízos para a fazenda pública. Nessa hipótese, deve responder em solidariedade com o administrador."*

67. Importa observar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº. 24.584/DF, entendeu cabível a responsabilização de servidor público que exerce a função de advogado. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União que determinou a audiência de procuradores federais para apresentarem razões de justificativa em face da emissão de parecer técnico-jurídico favorável a convênio firmado com o INSS. Acompanhando o voto do Relator, eminente Ministro Marco Aurélio, entendeu cabível a apreciação da conduta do servidor público pelo TCU, quando examina e aprova minuta de edital ou de contrato, emitindo o correspondente parecer técnico-jurídico, **in verbis**:

*"MS 24584 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA*

*Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO*

*Julgamento: 09/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno*

*Publicação DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008*

*EMENT VOL-02324-02 PP-00362*

*Parte(s)*

*IMPTE.(S): ILDETE DOS SANTOS PINTO E OUTRO(A/S)*

*ADV.(A/S): MARLON TOMAZETTE*

*IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO*

***Ementa ADOVADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.*** (Grifei)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

68. A seguir, trago à colação voto do eminente Ministro Marco Aurélio no julgamento do MS 24.584/DF, extraído do Parecer do nobre Procurador INÁCIO MAGALHÃES, **in verbis**:

*"O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Improcede o que consignado nas informações do Tribunal de Contas da União sobre a ausência de justo receio. Os impetrantes receberam ofícios convocando-os para audiência, aludindo-se à revelia, bem como à possibilidade de, não entendendo o Tribunal ser aceitável a justificativa apresentada, vir, quanto aos atos enumerados nos ofícios, a aplicar multa. Assim, afasto a preliminar de não-cabimento do mandado de segurança.*

*Passo ao exame da espécie. Extraio do precedente do Plenário - Mandado de Segurança nº 24.073-3 -, que o profissional da advocacia não é responsável pelo ato administrativo praticado, ainda que se leve em conta parecer por ele emitido. No voto condutor do julgamento, disse o ministro Carlos Velloso: "A questão a ser dirimida, portanto, é esta: poderia o TCU responsabilizar, solidariamente com o administrador, o advogado que, chamado a opinar, emitiu parecer técnico-jurídico sobre a questão a ser decidida, no caso, pela contratação direta pela estatal, de determinada empresa de consultoria internacional. Examinemos a questão. O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei."*

*Na oportunidade do julgamento, somei o meu voto ao do relator, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. A espécie é diversa. Conforme depreende-se do acórdão lavrado pelo Tribunal de Contas da União no Processo TC 013636/2002 (folha 31 a 50), os impetrantes Ildete dos Santos Pinto (então Procuradora do INSS), Glaidson Ivan da Silva Costa (então Chefe da Divisão de Licitações, Contratos e Pessoal do INSS), Cláudio Renato do Canto Farág (então Coordenador-Geral de Consultoria do INSS), Marcos Maia Júnior (então Consultor Jurídico Substituto do MPAS e Procurador-Geral do INSS), Nayra Benvindo Falcão (então Coordenadora Geral de Direto Administrativo do MPAS), José Weber Holanda Alves (ex Procurador-Geral do INSS), Antônio Glaucius de Moraes (então Coordenador-Geral do MPAS), José Bonifácio Borges de Andrada (ex-Consultor Jurídico do MPAS), Maria Helena Jacinta de Carvalho (ex-Procuradora-Chefe da Procuradoria-Geral do INSS), e Manoelina Pereira Medrado (ex-Chefe da 5ª Divisão de Assuntos Jurídicos do MPAS) teriam aprovado ou ratificado termo de convênio e aditivos, constando da decisão as irregularidades neles contidas.*

*Consigne-se que relativamente aos impetrantes Cláudio Renato do Canto Farág, Glaidson Ivan da Silva Costa e Marcos Maia Júnior não veio com a inicial cópia do processo TC 009.060/2003. Procedeu-se à juntada tão-somente de peças alusivas ao Processo TC 013.636/2002-0. Entretanto, estão mencionados expressamente no acórdão nº 816, relativo ao último processo citado. Não se tem o envolvimento de simples peça opinativa, mas sim de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*aprovação pelo setor técnico da autarquia de convênio e aditivos, bem como ratificações. Portanto, a hipótese sugere a responsabilidade solidária, considerado não só o crivo técnico implementado, como também o ato mediante o qual o administrador sufragou o exame procedido.*

*Frise-se, por oportuno, que na maioria das vezes não tem aquele que se encontra na ponta da atividade relativa à Administração Pública condições para sopesar o conteúdo técnico-jurídico da peça a ser subscrita, razão pela qual lança mão do setor competente. A partir do momento em que ocorre, pelos integrantes deste, não a emissão de um parecer, mas a aposição de visto, implicando a aprovação do teor do convênio ou do aditivo, ou a ratificação procedida, tem-se, nos limites técnicos a assunção de responsabilidade.*

*A procedência, ou não, dos defeitos apontados é algo que ainda não foi definitivamente declarado pelo Tribunal de Contas da União, no que buscou ouvir os envolvidos, ou seja, não só aqueles que estavam na área executiva do Ministério da Previdência e Assistência Social, bem como do INSS e os técnicos que atuaram, aprovando os instrumentos que acabaram formalizados. Assim, não há campo, sob pena de grassar a insegurança, ao afastamento na via estreita do mandado de segurança da responsabilidade dos impetrantes mencionados.*

*Vale ter presente que o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União -, noticia a competência das consultorias jurídicas para, entre outras atividades, examinar prévia e conclusivamente os textos de editais, contratos ou instrumentos congêneres, sendo que tal procedimento mostra-se consentâneo também com o artigo 38 da Lei nº 8.666/93. Eis os dois dispositivos apontados:*

*Lei Complementar nº 73/93*

*Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:*

- I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;*
- II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;*
- III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;*
- IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;*
- V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:*

- a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;*
- b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.*

*Lei nº 8.666/93*

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;*
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;*
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;*
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;*
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;*
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;*
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;*
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;*
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;*
- XI - outros comprovantes de publicações;*
- XII - demais documentos relativos à licitação.*

*Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)*

**Sim, descabe a adoção de postura que acabe por enfraquecer o Tribunal de Contas da União. O momento é de mudança cultural, o momento é de cobrança e, por via de consequência, de alerta àqueles que lidam com a coisa pública. Os servidores públicos submetem-se indistintamente, na proporção da responsabilidade de que são investidos, aos parâmetros próprios da Administração Pública. A imunidade profissional do corpo jurídico - artigo 133 da Constituição Federal - não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na administração pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência.** (grifou-se)

*Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que praticam. Antecipadamente, não podem gozar da proteção mandamental da impetração, para eximirem-se dos riscos da investigação*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*administrativa. Longe estão de deter, em generalização nefasta, em generalização a todos os títulos inaceitável, imperdoável, o direito líquido e certo de serem excluídos de processo que busca apurar, simplesmente apurar, simplesmente esclarecer a ocorrência, ou não, de desvio de conduta.*

*Pesando dúvidas sobre os contratos por eles aprovados, quanto à legalidade estrita, à lisura comportamental, tão reclamada quando se atua no setor público, não de, em prol da mudança dos tempos, e em prol da segurança jurídica, defender-se.*

*A assim não se concluir, grassará não o ato técnico e responsável, mas a conveniência de plantão, o endosso fácil à óptica do administrador maior, pouco importando, nessa subserviência, os prejuízos à coisa pública. Interessantes, isto sim, defenderem-se, preservando os perfis que possuam e engrandecendo a carreira jurídica com a demonstração do apego ao que é certo. Aguardem-se os levantamentos a serem feitos pelo Tribunal de Contas da União e aí, se for o caso, acionem o Judiciário visando a afastar glosas inapropriadas.*

*Daí a lição de Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, página 392, citada no parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, no sentido de que "ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado". Por tais razões, indéfiro a segurança, sem prejuízo de, encerrado o processo administrativo no Tribunal de Contas da União, virem os impetrantes a acionar o Judiciário, no que tenham sido, ao fim, declarados responsáveis, fazendo-o quer na via da impetração, quer na da ação ordinária. É como voto na espécie."*

69. Denota-se, por conseguinte, a evidente reponsabilidade do Consultor Jurídico da Terracap pelo ato praticado. Sua participação foi decisiva para a realização do ajuste. Este assinou, ainda que em juízo, a minuta do acordo firmado com o Grupo LPS, sem se atentar para a ilegalidade do ato, pois, repita-se, a disposição do bem somente poderia ocorrer por meio de procedimento licitatório. Além disso, não adotou os cuidados necessários para evitar a prática de ato antieconômico, sendo que a oferta do imóvel no mercado daria à Companhia ganhos maiores.

70. Caracterizada está, portanto, a culpa do defendente por ter atuado decisivamente como signatário de acordo antieconômico para a Companhia, ocasionando prejuízo ao Distrito Federal.

71. Cabe registrar que o posicionamento relativo à responsabilidade de assessor jurídico é tema pacificado no âmbito da Corte Federal de Contas. Com maior razão é atribuição de responsabilidade ao assessor jurídico que, investido de cargo público, assina acordo em juízo que tem como consequência prejuízo ao ente público. Cabível a apreciação da conduta de servidor público responsável pela assinatura de acordo, contrato ou ajuste, haja vista estar atuando na condição de gestor de recursos públicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

72. Em suma, os fatos apontados nos autos não deixam qualquer dúvida sobre a ocorrência de prejuízo ao erário em razão do acordo firmado com o Consorcio LPS. O negócio, além de realizado à margem da lei, mostrou-se antieconômico, pois o bem poderia ter sido submetido ao regular procedimento licitatório com a participação de outros interessados e a apresentação de propostas mais vantajosas. Além disso, a oitiva do Sr. Rodrigo Fernandes de Moraes Ferreira decorreu da sua participação como signatário do acordo, na qualidade de servidor público, ocupante do cargo de Chefe da Procuradoria Jurídica da TERRACAP.

73. Assim, entendo que o Tribunal deve considerar improcedentes as alegações de defesa, devendo o defendente responder pelo débito apurado nos autos.

74. Entendo, ademais, caracterizada a responsabilidade dos membros da **Diretoria Colegiada da Terracap** em razão de terem autorizado a celebração do acordo, conforme descrito no parágrafo 65 da Informação 102/2012, da Secretaria de Contas:

*“65. Subscreveram a Decisão n.º 179, de 15/3/2007, Sessão n.º 2451ª, prolatada no Processo n.º 111.000.471/2007 (fl. 222), que autorizou a celebração do referido acordo, os Srs. Antônio R. Gomes Silva Filho, Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e as Sr.ªs Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e Elme Terezinha Ribeiro Tanus.”*

75. Conforme descrito, os responsáveis, ao autorizarem a celebração do ajuste, agiram com culpa e concorreram para a prática de ato antieconômico que trouxe prejuízo para o Distrito Federal. Por essa razão devem responder pelo débito apurado nos autos.

76. O Consórcio LPS também deve ser condenado ao débito, solidariamente com os demais responsáveis, pois deixou de pagar pelo bem o correspondente valor de mercado. Mais que isso, foi o beneficiário maior do prejuízo suportado pelo erário.

77. Pelo exposto, este membro do Ministério Público de Contas entende que o acordo firmado entre a TERRACAP e o Consórcio LPS causou prejuízo ao erário, na medida em que o Distrito Federal deixou de receber pelo terreno o preço que fora negociado com o Grupo IGUATEMI.

78. Nesse sentido, proponho ao Tribunal que acolha a defesa do Sr. **Luís Felipe Belmonte dos Santos** e rejeite as defesas dos demais responsáveis, apresentadas e examinadas nesta oportunidade, bem como autorize a cientificação dos responsáveis que tiveram suas defesas rejeitadas para recolherem, em 30 (trinta) dias, o débito solidário, calculado em **R\$16.039.541,00**, que deverá ser corrigido monetariamente.

É o parecer.

Brasília, 9 de agosto de 2013.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador**