



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO: 952.031
PROCESSO APENSO: 875.790
NATUREZA: Recurso Ordinário- Inspeção Ordinária
ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Congonhas
RECORRENTE: Rosemary Aparecida Benedito

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sra. Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana do Município de Congonhas, à época, por intermédio de sua procuradoria, em face da decisão proferida pelo colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 02/12/2014, no Processo nº 875.790, que aplicou multa à recorrente, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), em razão de impropriedades relativas ao controle interno, notadamente, a deficiência nos instrumentos de controle da execução dos serviços/locações licitados pela Prefeitura Municipal, conforme acórdão de fls. 1410 a 1414, do Processo nº 875.790.

Devidamente intimada da referida decisão, a Sr^a Rosemary Aparecida Benedito, por intermédio de seus procuradores, apresenta recurso, às fls. 01 a 08, que foi recebido pelo Conselheiro Relator, tendo sido encaminhado a esta 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para exame das alegações apresentadas pelo recorrente.

II- ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

De acordo com o Acórdão de fls. 1410 a 1414, a Primeira Câmara Julgou irregulares as impropriedades relacionadas a deficiência nos instrumentos de controle da execução dos serviços/locação licitados pela Prefeitura Municipal, e aplicou multa de R\$500,00 (quinhentos reais) à Sra. Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana.

A recorrente alega que a Lei Municipal nº 2567, dispõe sobre a organização, a estrutura orgânica e os procedimentos da Administração Direta do Município de Congonhas, que entrou em vigor em 1º/01/2006, e o transcreve o art. 41 que estabelece as atribuições da Secretaria Municipal de Infraestrutura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A recorrente sustenta que a competência da Secretaria é bastante ampla e que a coordenação das atividades de serviços de manutenção de veículos e as de transporte é apenas uma das vinte e duas atribuições afetas ao órgão. Assim, as atribuições das secretarias, a estrutura administrativa do município é constituída em graus, “em primeiro grau, o Prefeito Municipal; em segundo grau, que são; em primeiro grau, o Prefeito Municipal; em segundo grau, as Secretarias municipais, em terceiro grau, as diretorias; em quarto grau, os departamentos; e em quinto grau, as Gerências (art. 22)”.

A recorrente alega que o Secretário Municipal, exercendo a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração, tem como obrigação coordenar as atividades destinadas à consecução dos objetivos de sua secretaria e do governo Municipal, contando com subalternos para dinamizar e executar os serviços de sua competência, no caso cabe ao Diretor, que tem como atribuição a supervisão das unidades administrativas subordinadas à Diretoria, e a de orientação, coordenação, controle e avaliação, controle de execução dos serviços de transporte e locações de veículos, e cabe a comissão permanente de prestação de Serviços de Transporte, Sinalização e Concessões Públicas (fls. 1350/1354), composta por 5 (cinco) membros, com o objetivo, entre outros, de fiscalizar os serviços de transporte do Município.

Relata que a comissão independente, tinha total autonomia para analisar e aprovar as partes - diárias direcionadas pela Diretoria respectiva, comissão que é composta, em sua maioria, por servidores efetivos e possui total independência funcional, sem ingerência do Secretário Municipal.

A alegação da recorrente não lhe exime de responsabilidade, pois sua atribuição é coordenar o serviço de manutenção de veículo, a distribuição de atividades entre subalternos é uma realidade, por óbvio, contudo a supervisão e a coordenação dos serviços para que ele seja executado, na forma da Lei e atendendo ao interesse público é atribuição que não pode ser delegada a outrem, pois essa é a razão do cargo.

Portanto, havendo falhas no serviço, que tem a recorrente como titular da pasta, não pode pretender atribuir a subalterno por ela escolhido e por ela supervisionado, responsabilidade pela deficiência do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios**

Da inexistência de culpa da recorrente

A Recorrente alega que agiu de boa-fé, que não tinha conhecimento potencial das supostas irregularidades cujo controle direto estava sob responsabilidade de subalterno, que os serviços eram atestados por comissão formalmente constituída de servidores aptos a acompanhar, medir e fiscalizar as partes-diárias e que não teve notícias de qualquer vício ou ilegalidade e de nenhum indício de fraude; logo não poder ser condenada a pagamento de multa por conta da falta de elementos não essenciais em formulários de controle, que nem ao menos eram obrigatórios em norma legal ou infra legal ou até então não definidos como necessários pelo Tribunal de Contas.

A recorrente argumenta que quando teve conhecimento dos apontamentos, por ocasião da inspeção extraordinária, promoveu alteração do formulário mencionado, ampliando os elementos interativos do mesmo, determinou a imediata modificação das partes-diárias. Destacou que por muitos anos o controle era realizado da mesma maneira, e que as providências adotadas são capazes de afastar eventual responsabilidade da Recorrente, dado que agiu com eficiência e presteza na alteração do controle.

Alega que no direito pátrio não existe norma que autorize a responsabilização objetiva de agente público, cita doutrina acerca dos princípios fundamentais em Estado Democrático de Direito, bem como como os princípios processuais da ampla defesa e devido processo legal, todos direcionados aos valores inerente à dignidade da pessoa humana, e conclui que não há norma jurídica que autorize a responsabilidade objetiva do agente público.

Assim, entende a recorrente que a responsabilidade do agente público, no exercício da função pública, deve ser subjetiva que tem como pressuposto a culpa, ao lado do dano e do nexo causal, e a exceção a essa regra, que é caso de responsabilidade civil objetiva de notários e registradores, por força do art. 22, da Lei nº 8.935/1994.

Para a recorrente não se pode presumir culpa no caso dos autos, pois os fatos relatados não são causas de enriquecimento ilícito, e em nenhum momento, foi cogitada expressamente a culpa ou má-fé do recorrente, e não há norma legal que impusesse a Recorrente uma ação diferente da praticada (art. 5º, inciso II, da CRF/88), e não houve notícia de fraude e as partes diárias eram aptas ao fim que se destinava, posto que comissão de servidores fiscalizava seu conteúdo, além da diretoria, responsabilizar a recorrente é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

admitir a possibilidade de responsabilizar objetivamente o agente público, o que não é admitido no direito pátrio.

Vale esclarecer que a análise do dolo (vontade do agente dirigida a determinado resultado) não consta da nossa Lei Orgânica (LC nº 102/2008), não sendo critério para a cominação de sanções na esfera do direito administrativo, segundo a doutrina predominante.

Importante destacar que as decisões das Cortes de Contas tem natureza predominantemente administrativa, com enfoque na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública (parágrafo único do art. 1º da LC nº 102/2008 – LOTCEMG).

Observa-se que conceitos de dolo ou má-fé, além de sua aplicação óbvia ao Código Penal, são aplicados, também, na avaliação da conduta nos atos enquadráveis na Lei de Improbabilidade (lei Federal nº 8.429/1992, não cabendo relacionar esses conceitos com decisões ou competências desta Corte.

As Leis Orgânicas, tanto desta Corte quanto do TCU, não dispõem expressamente sobre tais conceitos na aplicação de suas sanções ou suas competências (ver arts. 83 e seguintes da LC nº 102/2008: LOTCEMG e arts. 12, 45 56/61 da Lei 8.443/1992: LOTCU).

A respeito do dolo, ensina a doutrina do civilista Paulo Nader (Curso de Direito Civil I, 7 ed., 2010 p. 421, 427/8):

“O dolo tem origem no Direito Civil. Consiste o dolo em artifícios ou manobras de uma pessoa, visando a induzir outra em erro a fim de tirar proveito para si ou para terceiros. É a prática desonesta de quem se vale maliciosamente de alguém, pretendendo a realização de um ato negociar vantajoso”.

A palavra dolo é empregada em vários sentidos na linguagem jurídica. O principal deles é a má-fé que rege a conduta de quem exercita a dolosidade, seja no âmbito civil ou criminal. Na primeira esfera é empregado como vício de consentimento, que tem por consequência a anulabilidade do ato negocial. Ainda no âmbito civil dolo significa ato ilícito, que é praticado visando a induzir a erro o declarante de ato negocial, provocando apenas o ressarcimento por perdas e danos. O dolo pode estar presente também na prática do ato ilícito em sentido estrito, previsto no art. 186 do Código Civil. Tal espécie de fato jurídico pode ser praticado também com a culpa stricto sensu, que compreende a imprudência, a imperícia e a negligência. Genericamente, no campo do Direito Penal, dolo é elemento subjetivo da ação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

criminosa. Na definição do art. 18 do Código Penal, age dolosamente quem pratica uma conduta com vontade de praticar o crime ou assume o risco de produzi-lo.

No que se refere à responsabilização objetiva (sem culpabilidade) esta é rejeitada pela doutrina, por atentar contra a dignidade humana.

Assim, ao contrário do que afirma a recorrente, o TC não admite responsabilidade objetiva em matéria de penalidade administrativa. Isto é, tem de se perscrutar a culpabilidade civil e administrativa do agente, avaliando se ocorreu negligência (falta de cautela ou cuidado por conduta omissiva), imprudência (falta de cuidado por conduta comissiva, por ação) ou imperícia (falta de conhecimento técnico, habilidade profissional).

Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho (“Comentários a Lei de Licitações...”, 14. ed. p.885).

O princípio da culpabilidade...

A configuração de infrações pressupõe a reprovabilidade da conduta do particular. Isso significa que a infração se caracterizará pelos descumprimentos aos deveres legais ou contratuais, que configure materialização de um posicionamento subjetivo reprovável.

Como decorrência, a imposição de qualquer sanção administrativa pressupõe o elemento subjetivo da culpabilidade. No Direito Penal democrático não há responsabilidade penal objetiva – ainda quando se possa produzir a objetivação da culpabilidade. Mas é essencial e indispensável verificar a existência de uma conduta interna reprovável.

Não se pune alguém em virtude da mera ocorrência de um evento material indesejável, mas se lhe impõe uma sanção porque atuou de modo reprovável.

Não é diversa a disciplina jurídica no âmbito civil. No direito privado, não se admite a configuração da responsabilização sem culpa, a não ser em situações especiais, extremamente limitadas. O princípio geral a ser aplicado é o constante do art. 186 do Cód. Civil, que pressupõe a culpabilidade do sujeito:

“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

A responsabilidade civil apenas surge, segundo o art. 927 do Cód. Civil, quando se caracterizar a prática de um ato ilícito tal como conceituado no art. 186 (ou art. 187). Ou seja, não se configura inadimplemento sem culpabilidade. Nem poderia ser diversamente no tocante à multa punitiva e outras sanções administrativas. Um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Estado Democrático de Direito abomina o sancionamento punitivo dissociado da comprovação da culpabilidade.

Não se pode admitir a punição apenas em virtude da concretização de uma ocorrência danosa material. Pune-se porque alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos antissociais. A comprovação do elemento subjetivo é indispensável para a imposição de penalidade, ainda quando se possa pretender uma objetivação da culpabilidade em determinados casos.

Desse modo, não são cabíveis as razões da recorrente, eis que a sua responsabilidade in casu é subjetiva, eis que ficou demonstrado no exercício do cargo, não supervisionou e coordenou os atos praticados pelos seus subalternos, portanto faltou com o dever de cautela, no trato da coisa pública.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se, *smj*, que não merece ser reformada a decisão recorrida, eis que a recorrente não apresentou argumentos capazes de modificar o entendimento esposado no julgado, devendo ser mantido por seus próprios fundamentos.

2ª CFM/DCEM, em 25 de outubro de 2017.

Márcia Carvalho Ferreira

Analista de Controle Externo

TC 1483-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO: 952.031
PROCESSO APENSO: 875.790
NATUREZA: Recurso Ordinário- Inspeção Ordinária
ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Congonhas
RECORRENTE: Rosemary Aparecida Benedito

De acordo com a análise de fls. 17 a 19, encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 16.

2ª CFM, em 25 de outubro de 2017.

Paulo Henrique Figueiredo
Coordenador de Área
TC – 2923-5