

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 747699

**Órgão/Entidade:** Câmara Municipal de Bambuí, 2007.  
**Procedência:** Denúncia Convertida em Tomada de Contas Especial  
**Referência:** Percepção irregular de verbas indenizatórias  
**Responsáveis:** Carlos Alberto Isaias, Rafael Bolina Júnior e Paulo Acácio Lamounier  
**MPTC:** Maria Cecília Borges

**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

### EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – PERCEPÇÃO IRREGULAR DE DIÁRIAS DE VIAGEM – INEXISTÊNCIA DE DESLOCAMENTO – LESÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE – DANO AO ERÁRIO – RESSARCIMENTO – MULTA

1. Aquele que percebe diárias de viagem sem que efetivamente se desloque para o seu destino atenta gravemente contra o princípio da moralidade, recaído-lhe o dever de ressarcir o erário e a aplicação de multa.
2. Quando a autoridade ordenadora de despesas deixa de observar procedimentos mínimos de controle interno, propiciando a ocorrência de lesão ao erário, imputa-se àquele tenha dado causa ao ato negligente responsabilidade solidária pelo dano.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 10/09/2015**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada por este Tribunal após a verificação, nos autos de denúncia, indícios de dano ao erário.

Em 28/09/2007 foi encaminhada a esta Corte denúncia contra o ex-vereador de Bambuí Paulo Acácio Lamounier na qual se apontava o recebimento irregular de verbas indenizatórias relativas a diárias de viagem. O conselheiro presidente à época recebeu a denúncia em 18/02/2008 (fl. 108).

Após a realização de diligências e a análise do feito pela unidade técnica (fls. 215-227), constataram-se indícios de dano ao erário no valor de R\$ 7.100,00 (sete mil e cem reais) – o qual poderia ser imputado ao Sr. Paulo Acácio Lamounier, beneficiário das diárias de viagens, e aos Srs. Carlos Alberto Isaias (presidente da Câmara em 2005/2006) e Rafael Bolina Júnior (presidente da Câmara em 2007/2008), responsáveis por ordenar tais despesas –, determinou-se a conversão do feito em tomada de contas especial.

Validamente citados (fls. 231-243), manifestaram-se os responsáveis a fls. 244-258, ressalvado o Sr. Carlos Alberto Isaias, que se manteve silente.

Em reexame (fls. 262-271), o órgão técnico sugeriu a condenação dos responsáveis a ressarcir o erário e a aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas (fls. 274-279) manifestou-se conclusivamente pela irregularidade das contas, pela condenação ao ressarcimento do dano e pela aplicação de multa.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 *Percepção irregular de diárias de viagem*

Inicialmente cumpre salientar que, além de vereador, o responsável também era funcionário da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na qual cumpria jornada de trabalho de oito horas diárias.

As irregularidades verificadas quanto à percepção de verba indenizatória se deram em razão de o vereador, nos mesmos dias em que recebia as diárias de viagem, ter frequentado o trabalho na Fiocruz, conforme se depreende das folhas de ponto encaminhadas pela entidade.

A unidade técnica apurou que o Sr. Paulo Acácio Lamounier, ex-vereador de Bambuí recebeu R\$ 13.990,00 em diárias de viagem no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2007 (fl. 217). Desses valores, R\$ 7.100,00 (sete mil e cem reais) foram recebidos em datas em que, segundo as folhas de ponto da Fiocruz, o responsável frequentou o trabalho.

Considerando a existência de indícios de que os Srs. Carlos Alberto Isaias (presidente da Câmara em 2005/2006) e Rafael Bolina Júnior (presidente da Câmara em 2007/2008) ordenaram as despesas relativas à concessão de diárias de viagem sem nenhuma forma de controle ou exigência de prestação de contas, a unidade técnica recomendou que também fossem citados.

Em sua defesa, o Sr. Paulo Acácio Lamounier (fls. 254-258) afirmou que: (i) o recebimento de diárias de viagens por vereadores é legal, porquanto foi regulamento por resoluções legislativas, sendo matéria de assunto *interna corporis*; (ii) as datas dos empenhos das diárias antecedem o efetivo pagamento, não sendo adequado considerar as datas das viagens como as da emissão de nota de empenho; (iii) este Tribunal tem entendido pela legalidade da concessão de diárias de viagens, nos termos das Consultas n. 748.945, 656.186 e 735.268; (iv) o Judiciário não pode adentrar o mérito administrativo dos atos praticados por câmara municipal; (v) somente a inexistência de norma legal autorizadora de diárias possibilitaria a configuração de conduta reprovável do agente público.

O Sr. Rafael Bolina Junior, em síntese, alegou em sua defesa que: (vi) inexistente previsão normativa de que o pagamento de diárias está condicionado à prévia fiscalização de órgão interno da Câmara Municipal nem do Presidente da Casa Legislativa; (vii) a suposição de que o gestor tem a obrigação de controlar o modo como são utilizadas as diárias pelos vereadores é realizar transgressão hermenêutica que excede os parâmetros da legalidade; (viii) houve cumprimento estrito das formalidades legais descritas em normas internas; (ix) não se demonstrou a intenção de lesar o patrimônio público; (x) a Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de culpa ou dolo na prática do ato a fim de que se possa responsabilizar alguém por improbidade administrativa, colacionando jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União; (xi) não teve nenhum proveito material com a concessão das diárias; (xii) o valor de eventual dano causado é de pequena monta em face da “realidade brasileira [...] tomada por escândalos de valores verdadeiramente vultosos”.

Esta relatoria analisa as alegações dos defendentes, nos termos que se passa a expor.

### **II.1.1 Lesão ao princípio da moralidade – alegações i, v e viii**

Não se pode atribuir ao Direito Público, especialmente no ramo do Direito Administrativo, a mesma tratativa que se dá ao Direito Privado. Primeiramente porque aquele, em princípio, disciplina questões de interesse público e da *res publica*, cujo titular é o próprio povo. Tratar a coisa pública como se privada fosse implicaria que o gestor pudesse renunciar, transigir e dispor de bens e direitos que não lhe pertencem, seguindo critérios meramente subjetivos-volitivos.

Por esse aspecto, jamais seria possível atribuir critérios inteiramente subjetivos à atuação do Poder Público, porquanto sua titularidade é atribuída a um coletivo. Assim, impõe-se o estabelecimento de normas objetivas para a conduta daquele que exerce o Poder em nome do povo. Decorre daí os princípios basilares do Direito Administrativo – qual sejam, prioridade do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público – e os que são desses consectários, com destaque para o princípio da legalidade estrita e o da moralidade, positivados no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

O próprio princípio da legalidade ampla (art. 5º, II, da CF/88) a que se submete o particular não quer dizer simplesmente a possibilidade de agir sempre que não houver vedação explícita no **direito positivo**, e sim a possibilidade de agir quando não houver vedação no **ordenamento jurídico** – considerado como o conjunto de regras e princípios.

Por óbvio, conforme salientado alhures, o gestor público se submete a regime mais fechado cuja legitimação de suas ações depende, para além de uma mera previsão racional-legal, de efetiva juridicidade.

Nesse contexto, a legitimação dos atos do gestor público jamais poderia restringir-se a uma análise simplista de legalidade. Dependeria, pois, de encontrar respaldo, entre outras normas jurídicas, no princípio da moralidade.

O conceito de moralidade no âmbito da Administração Pública ganhou força com os estudos do professor publicista Maurice Hauriou, publicados em seu livro *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*:

Bien que le caractère autoritaire appartenant à l'administration réagisse sur la nature du contenu des actes administratifs et les fasse même bénéficier provisoirement d'une présomption de conformité à la règle de droit supérieur, écartant ainsi le danger d'une discussion téméraire préalable à l'exécution de la décision exécutoire, le contenu reste toujours sujet à discussion s'il ne répond pas à certains postulats généraux du droit. Car il y a lieu de remarquer que les droits administratifs sont de nature fonctionnelle, qu'en tant que pouvoirs ils restent toujours dominés par l'idée de buts précis à atteindre. C'est cette idée qui se trouve à la base du principe de la bonne administration ou de la moralité administrative.<sup>1</sup>

---

1 “Ainda que o caráter de autoridade intrínseco à Administração seja resultado da natureza do conteúdo dos atos administrativos e os façam gozar provisoriamente de uma presunção de conformidade com a norma superior de direito, eliminando o risco de uma discussão temerária antes da execução da decisão, o conteúdo ainda está sujeito à discussão caso não atenda a certos postulados gerais de direito. Há de se frisar que os direitos administrativos são de natureza funcional, tanto que os poderes que lhe são inerentes são dominados pela ideia de metas específicas a serem alcançadas. É essa a ideia que está na base do princípio da boa administração ou da moralidade administrativa.” (HAURIOU, Maurice. *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929. p. 8, tradução nossa).

No Brasil, Hely Lopes Meirelles tratou da moralidade administrativa como essencial à administração pública. Em suas lições fixou que não bastava que os atos administrativos passassem pelo crivo da legalidade estrita (legitimação legal); era necessária também a subordinação da administração à moral jurídica, a qual deveria ser entendida, tal como o fez Maurice Hauriou, como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

Mais tarde, a Constituição da República de 1988 explicitou em seu texto o princípio da moralidade como norteador da Administração Pública, afastando a interpretação doutrinária de que a moralidade seria meramente uma consequência do princípio da legalidade. Em síntese, no Direito brasileiro contemporâneo, Diogo Figueiredo de Moreira Neto refere-se à norma-princípio da moralidade como aquela inferida de um sistema ético deontológico fechado e objetivado, porém tão dinâmico quanto a moral social. *In litteris*:

[...] um sistema de moral fechada, próprio da Administração Pública, que exige de seus agentes absoluta fidelidade à produção de resultados que sejam adequados à satisfação dos interesses públicos, assim por lei caracterizados e a ela cometidos [...]<sup>2</sup>

Conquanto a moralidade administrativa se refira a uma moral social preestabelecida, preconcebida, não seria possível que o Estado consolidasse um regramento deontológico escrito descrevendo todas as situações moralmente autorizadas no âmbito da Administração. Por essa razão, Marçal Justen Filho<sup>3</sup> afirma que “O princípio da moralidade é, por assim dizer, um princípio jurídico ‘em branco’, o que significa que **seu conteúdo não se exaure em comandos concretos e definidos**, explícita ou implicitamente previstos no Direito legislado”. (grifo nosso).

Complementarmente, apesar de o Decreto Federal n. 1.171, de 1994, tratar do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, convém invocá-lo, para fins elucidativos, especialmente o seu item III, uma vez que trata da definição de moralidade administrativa. *In litteris*:

III – A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Assim, quando o Sr. Paulo Acácio Lamounier, a fim de elidir a irregularidade apontada, alega que a concessão de diárias de viagens estava regulamentada por meio de resolução, razão alguma lhe assiste. A legitimidade de atos de gestão pública deve estar fundada no ordenamento jurídico, nele obviamente compreendidos os princípios regentes da Administração Pública.

Pelas mesmas razões retroexpostas não há sentido algum no argumento de que apenas a inexistência de norma legal autorizadora levaria à reprovabilidade da conduta do agente. Ademais, o mero cumprimento de resoluções legislativas não elide a ilegitimidade de vício de moralidade na conduta de agente público.

---

<sup>2</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 60.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Princípio da moralidade pública e o direito tributário. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 11, p. 44-58, 1996.

É indubitável, pois, que, embora amparado na legalidade estrita, a percepção das verbas indenizatórias *sub examine* atenta contra a moralidade administrativa. Igualmente imoral é a conduta comissiva por omissão na fiscalização do dever constitucional de prestar contas.

### ***II.1.2 “Equívoco” da análise técnica quanto aos apontamentos sobre as datas da viagem – alegação ii***

Saliente-se que as despesas com as diárias de viagem *sub examine* foram empenhadas e liquidadas na mesma data.

De acordo com os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, a liquidação da despesa somente poderá ser ordenada pela autoridade competente se houver efetiva comprovação da existência do fato gerador da despesa. *In litteris*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Ora, o pagamento de diárias, mesmo em caráter de adiantamento, está condicionado, mediante simples interpretação lógica da lei, à apresentação de pelo menos bilhetes de embarque e – se presente, a algum evento – atestado de comparecimento, certificado ou outro documento com mesmo valor probatório.

Não há, pois, nenhuma incongruência na análise do órgão técnico, porquanto as datas de empenho das despesas coincidem com a da sua liquidação. Ademais, nenhum dos responsáveis apresentou nenhum documento análogo à prestação de contas das diárias do Sr. Paulo Acácio Lamounier.

### ***II.1.3 Consultas n. “748.945”, 656.186 e 735.268 – alegação iii***

De fato, as consultas respondidas em tese pela Corte de Contas têm caráter normativo para toda a Administração Pública sob a sua jurisdição.

Inicialmente cumpre informar que nesta Corte não existe a Consulta n. 748.945, que foi apontada pelo defendente em suas alegações.

A resposta à Consulta n. 656.186 se fundamentou nas Súmulas TC n. 79 e 82, ambas vigentes à época dos fatos. A redação da Súmula n. 79 vigente à data dos fatos estabelecia: “É irregular a despesa pública referente à viagem de funcionário a serviço do município que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes.” Trata-se, pois, de situação que, como demonstrado alhures, demanda prestação de contas mediante apresentação de comprovantes.

Quanto à Consulta n. 735.268, esta Corte respondeu que acerca da concessão de diárias de viagens, é possível que o Legislativo, em caso de ausência de lei, regulamente a matéria mediante resolução legislativa; entretanto esse mesmo ato deve disciplinar procedimentos relativos à sua concessão, observando a **necessidade de motivação para o deslocamento**, a **existência de nexos entre a atividade a ser exercida** e as **atribuições regulamentares e a forma de prestação de contas**. *In litteris*:

[...] esta Casa, manifestou no sentido da possibilidade de se normatizar a concessão de diária de viagem a Vereadores e servidores do Poder Legislativo, hipótese em que Resolução disciplinará os procedimentos referentes à sua concessão, que necessita de **motivação para o deslocamento do servidor, agente ou membro do Poder, assim como a existência de nexos entre as atribuições regulamentares e as atividades realizadas na viagem** e, forma de **prestação de contas**, registrando a necessidade de previsão orçamentária para as despesas decorrentes das referidas concessões. (grifo nosso).

Dessa forma, não há fundamento algum na alegação do defendente a fim de afastar a irregularidade a ele imputada, porquanto os argumentos por ele trazidos não condizem com a realidade.

#### ***II.1.4 Vedação à análise do mérito administrativo pelo Poder Judiciário***

Tal alegação do defendente não encontra nenhum respaldo jurídico no caso dos autos. Antes de tudo, de há muito é pacífico na doutrina e na jurisprudência que o Tribunal de Contas é órgão constitucional que não integra o Poder Judiciário, dispensando quaisquer comentários adicionais sobre sua natureza porquanto há vasta discussão jurídica sobre a matéria.

De qualquer forma, cumpre salientar que o mérito administrativo é relativamente inatacável, desde que esteja adstrito à observância dos limites estabelecidos pela norma jurídica *lato sensu*. É relevante que fique claro ao defendente que a Constituição da República imbuíu o Tribunal de Contas da competência para exercer a fiscalização contábil, **financeira**, orçamentária, **operacional** e patrimonial quanto à legalidade, **legitimidade**, **economicidade**, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

*In casu* trata-se de uma análise de legalidade e legitimidade do ato administrativo. Em adição à fundamentação apresentada anteriormente, a legitimidade dos atos administrativos implica conformidade com a lei e o Direito, devendo estar acordes com valores, princípios e fins do Poder Público. Assim, se um ato foge ao seu alcance social e à boa administração, é poder-dever do Tribunal de Contas exercer suas competências constitucionais-legais a fim de sanar os desvios de que teve conhecimento. Com esse raciocínio corrobora a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Se uma despesa resulta de um comportamento cuja falta de razoabilidade evidencia, para além de qualquer dúvida possível ou imaginável, óbvio descompasso com o sentido da lei, dadas as circunstâncias concretas do caso, **o Tribunal de Contas deveria fulminá-la sem receio de estar ingressando no mérito do ato.**<sup>4</sup> (grifo nosso)

Ressalte-se, ainda, que o princípio da sindicabilidade decorre imediatamente do próprio texto constitucional, porquanto todos os atos administrativos, independentemente se discricionários ou não, detêm *status* passivo quanto à possibilidade de serem sindicados pela própria Administração Pública ou até mesmo pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, afirma *in litteris*:

Este princípio geral do Direito se apresenta como uma necessária consequência dos princípios substantivos da legalidade e da legitimidade e dos correspondentes princípios adjetivos da responsabilidade e da responsividade, aos quais se acresce o, também princípio substantivo, da moralidade administrativa. Com efeito, se não for possível levantar-se a ocorrência das violações a esses princípios substantivos, que conformam, em seu conjunto, o quadro da juridicidade, e, ainda, por extensão, se há iminência de algum deles ser violado, todo o sistema jurídico ficaria inane e

---

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, n. 72, ano XVII, out./dez. 1984. p. 148.

frustro. A sindicabilidade é, portanto, a possibilidade jurídica de submeter-se efetivamente qualquer lesão de direito e, por extensão, as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle. Assim, no campo do Direito Público, o princípio da sindicabilidade, de natureza instrumental, informará as teorias do controle de legalidade, de legitimidade, bem como de licitude, envolvendo a competência do controle, a provocação, os processos e os efeitos das decisões na aplicação dos instrumentos de controle disponíveis.<sup>5</sup>

Diante do exposto, não merece prosperar a alegação do defendente.

### ***II.1.5 Culpa in vigilando – alegações vi, vii e ix***

Em momento algum o defendente Sr. Rafael Bolina Júnior, presidente da Câmara à época, demonstrou a existência de algum procedimento de controle interno quanto à concessão de diárias de viagens aos edis.

A responsividade daquele que recebe valores públicos é exigência explícita no art. 70, parágrafo único, do texto constitucional. É, pois, despicienda a existência de regulamentação que exija procedimento de controle interno específico sobre as contas de diárias de viagem, uma vez que tal dever decorre logicamente de norma constitucional.

Além disso, em virtude de conduta omissa do presidente da Câmara Municipal, a Administração Pública reiteradamente concedeu diárias de viagem a agente público em alcance, contrariando matéria normatizada reiteradamente por este Tribunal em consultas (e.g. Consultas n. 656.186 e 735.268) e o disposto no art. 69 da Lei n. 4.320/1964, transcrito *ipsis litteris*:

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

Assim, caso se entendesse que a autoridade ordenadora de despesa pudesse se isentar de responsabilidade e de ressarcimento de dano causado por sua própria conduta negligente, estar-se-ia legitimando o comportamento contraditório (*nemo potest venire contra factum proprium*, “ninguém pode vir contra ato causado por si próprio”), vedado em razão dos princípios da lealdade e da boa-fé processual. Ora, não se pode deixar de estabelecer procedimentos mínimos de controle interno e depois invocar sua ausência para própria defesa. Não seria isso beneficiar-se da própria torpeza?

Se os ordenadores de despesas realizassem o acompanhamento diretamente das diárias de viagens, ter-se-ia, em razão do retroexposto, hipótese de *culpa in vigilando*; caso fosse realizada indiretamente, somar-se-ia à *culpa in vigilando* a *culpa in eligendo*.

Quanto à *culpa in vigilando*, destaca-se julgado do Tribunal de Contas da União, que fixa a responsabilidade do gestor encarregado de supervisionar e fiscalizar as atividades pela qual se responsabilizou. *In litteris*:

Recurso de Reconsideração. Responsabilidade. A figura da *culpa in vigilando*, diretamente aplicável para responsabilização do gestor encarregado de supervisionar e fiscalizar as atividades de seus subordinados, não comporta a ampliação de responsabilidade a toda a cadeia hierárquica. Conhecimento. Negativa de provimento.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão 2898-16/12-1. Relator: min. Ana Arraes. Julgado em: 22 maio 2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2015.)

---

<sup>5</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 155

No âmbito da Corte de Contas mineira, cumpre citar a ementa do acórdão proferido nos autos da Tomada de Contas Especial n. 838.263, que imputou responsabilidade solidária à autoridade fiscalizadora que, por ato negligente, deu causa à lesão ao erário:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – ASSOCIAÇÃO PRIVADA – CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – APLICAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS – DANO AO ERÁRIO – I. PAGAMENTO DE DESPESAS – MEIO DIVERSO DE CHEQUE NOMINAL OU ORDEM DE PAGAMENTO – NEXO CAUSAL AUSENTE – CONTAS IRREGULARES – II. ÓRGÃO CEDENTE – INOBSERVÂNCIA DE CONTROLES INTERNOS – OMISSÃO – REPASSES IRREGULARES – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM* – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

[...]

**2. Quando o órgão repassador de recursos deixa de observar procedimentos internos de controle, propiciando a ocorrência de lesão ao erário, imputa-se àquele tenha dado causa ao ato negligente responsabilidade solidária pelo dano.** (grifo nosso).

(MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Segunda Câmara. Tomada de contas especial n. 887.961. Relator: cons. José Alves Viana. Julgado em: 16 abr. 2015.)

Dessa forma, ao contrário do que afirma o defendente na alegação *vii*, transgressão hermenêutica seria a ablação de todos os princípios da Administração Pública para considerar apenas o princípio da legalidade como um ente isolado – apartado de uma análise holística da Constituição e do próprio Direito –, pairando no ordenamento jurídico sem amarras sistêmicas.

Também não encontram respaldo jurídico as alegação do defendente de que inexistia regulamento – no âmbito da Câmara Municipal – a exigir prestação de conta de diárias de viagem, e de que, por esse motivo, a conduta omissa não poderia ser-lhe imputada.

#### ***II.1.6 Teoria da culpa contra a legalidade – alegação x e xi***

Conquanto a Lei n. 8.429/1992 seja relevante para orientação das decisões dos órgãos de controle externo, estes estão submetidos a regimento jurídico próprio oriundo do texto da Constituição da República, da Constituição do Estado, da Lei Orgânica bem como da legislação extravagante afeta à matéria.

*Ex vi* do princípio da indisponibilidade do interesse público, a infração à determinação legal-constitucional objetiva que cause dano ao erário, independentemente da verificação, ou não, de qualquer elemento subjetivo, implica o dever de restaurar o patrimônio público ao seu *status quo ante*. Nos processos de contas, a fim de atrair o poder punitivo das cortes que os julgam, é desnecessário avaliar se do ato irregular se infere qualquer traço de voluntariedade para a desobediência à lei ou geração de dano.

Além disso, em razão da objetividade que informa as sanções administrativas dos tribunais de contas – embora em algumas hipóteses, como ocorre quando constatado o erro escusável de interpretação, seja possível cogitar-se do afastamento da cominação de sanção –, a simples inobservância à norma objetiva já seria motivo suficiente para sancionar o infrator.

De qualquer forma, no caso dos autos, houve descumprimento de norma legal expressa, não havendo que se falar em dúvida interpretativa alguma.

Sobre a matéria, vale menção ao seguinte excerto doutrinário<sup>6</sup>:

Não se exige, para configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

Ao contrário do que ocorre na área penal, na qual a existência do crime pressupõe a segura demonstração do dolo do agente, que se mostra como elemento do tipo penal, não se exige o elemento subjetivo para a configuração do tipo administrativo. Conforme disserta Hely Lopes Meirelles, 'a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator. [...] Menciona Edmundo Oliveira que "diversamente da multa de direito penal, a multa em direito administrativo é objetiva, independe de dolo ou de culpa.'

Ao caso ainda se aplicaria a Teoria da Culpa contra a Legalidade, segundo a qual o mero descumprimento de norma explícita em texto legal corresponde a uma negligência do responsável. *Id est*, a culpa adviria do próprio descumprimento da norma vigente, porquanto a conduta do infrator estaria maculada com o que a doutrina convencionou chamar de culpa contra a legalidade.

Sobre a aplicabilidade da Teoria da Culpa contra a Legalidade nos processos de contas, cumpre citar especialmente o acórdão do Tribunal de Contas da União n. 0795-10/14 (Plenário; julgado em 02/04/2014) cuja ementa e trecho se transcrevem a seguir:

O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 **independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada 'culpa contra a legalidade' na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.**

[...]

12. Nesse ponto, enfatizo que a imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis. Para tanto, basta a chamada 'culpa contra a legalidade' na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos **87/2003, 44/2006, 1.132/2007, 23, 91 e 2.070/2008, 2.303/2010 e 676/2011**, do Plenário. (grifo nosso).

Em dois dos três acórdãos do Tribunal de Contas da União colacionados pelo defendente (Ac. n. 1132-24/07-P e n. 1157-23/08-P), os seus excertos foram retirados do contexto do caso concreto. Por essa razão transcrevo os mesmo acórdãos, inseridos no contexto do voto vencedor. *In litteris*:

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):

'Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei

---

<sup>6</sup> RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. As infrações administrativas e seus princípios. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n° 40, abr. / jun. 2011, p. 159

declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, **negligência ou imprudência**, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposos.<sup>7</sup>

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relator: min. Benjamin Zymler. Acórdão n. 1132-24/07. grifo nosso).

\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*

29. Parto, portanto, da consideração de que a responsabilidade dos agentes públicos arrolados nesta TCE é de natureza subjetiva.

[...]

32. Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, segundo a doutrina de José Aguiar Dias, mencionado pelo Ministro Benjamin Zymler por ocasião do Acórdão 1830/2006 - Plenário, **“a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta**, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das conseqüências eventuais de sua atitude.” (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)”.  
(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Relator: min. Augusto Sherman. Acórdão n. 1157-23/08. grifo nosso).

O outro acórdão do TCU (Ac. n. 2006-44/06-P)<sup>7</sup> citado pelo defendente também não pode ser invocado em seu favor, porquanto ficou demonstrada nos autos a conduta omissiva e antijurídica do gestor público – decorrente de inobservância à norma legal (culpa contra a legalidade) –, que possibilitou a recorrência da concessão de diárias de viagens para fins diversos da finalidade pública (nexo de causalidade).

Pelos motivos retroexpostos, rejeito as alegações do defendente.

### **II.1.7 Critérios desencadeadores da atividade de controle externo – alegação xii**

De fato, o valor do dano apurado nos autos é de baixa materialidade, inferior ao de alçada, o que, *per se*, poderia levar ao arquivamento do feito sem resolução de mérito, se não houvesse outras questões a serem analisadas.

Primeiramente, tal matéria está regulamentada no art. 248, § 2º, regimental. Por uma questão legal e regimental, não há previsão para que o feito, com citação válida, seja arquivado sem resolução de mérito. A teleologia do dispositivo regimental é justamente **evitar** que o custo do processamento do feito seja superior ao valor a ser ressarcido. Ora, se o feito já foi processado, e as despesas a ele inerentes já foram realizadas, não há sentido em obstar à deliberação da Corte. Cumpre ainda salientar que, contudo, em nenhuma hipótese há previsão para cancelamento do débito.

Em segundo lugar, e quiçá mais importante, são os critérios desencadeadores da atividade de controle externo descritos no art. 226, regimental, quais sejam materialidade, risco, relevância e oportunidade. Como já salientado, não há dúvida sobre a baixa materialidade do feito; mas considerando que os autos já estão maduros e, principalmente, a **elevada relevância moral e**

<sup>7</sup> “[...] Quantos aos gestores públicos, devem estar presentes os seguintes elementos, para que se possa apená-los:

a) ação comissiva ou omissiva e antijurídica;

b) existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual (irregularidade);

c)nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e

d) dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2006-44/06. Relator: min. Benjamin Zymler).

**social** sobre a reprovabilidade da conduta do responsável, razão não assiste à alegação do defendente.

## II.2 Determinação de ressarcimento de dano ao erário e aplicação de multa

Diante de todo o exposto, entendo que as contas tomadas dos Srs. Paulo Acácio Lamounier, Carlos Alberto Isaias e Rafael Bolina Júnior devem ser **julgadas irregulares**.

Uma vez que ficou configurado dano ao erário no valor de R\$ 11.960,81 (onze mil, novecentos e sessenta reais e oitenta e um centavos), cuja responsabilidade foi imputada aos responsáveis apontados nesta TCE, entendo que os Srs. Paulo Acácio Lamounier e Rafael Bolina Júnior devem ser condenados solidariamente a **ressarcir** o erário **R\$ 7.796,94** (sete mil, setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos) – última atualização em ago./2015. Quanto ao Sr. Carlos Alberto Isaias, este deve ser condenado solidariamente ao Sr. Paulo Acácio Lamounier a ressarcir o erário **R\$ 4.163,86** (quatro mil, cento e sessenta e três reais e oitenta e seis centavos). O detalhamento das condenações de ressarcimento estão expressos nos Quadros 1 e 2.

Saliente-se que, no caso dos autos, os valores percebidos indevidamente são de baixa materialidade, porém a **relevância moral e social da reprovabilidade da conduta** (art. 95, §2º da Lei Complementar Estadual n. 33/1994) dos responsáveis, entendo pela aplicação de **multas** individuais nos termos do Quadro 3.

**QUADRO 1** – Detalhamento do dano ao erário – diárias que o Sr. **Paulo Acácio Lamounier** recebeu indevidamente (com registro de presença na Fiocruz), em alcance, durante a gestão do Sr. **Carlos Alberto Isaias** (ordenador de despesas no período 2005-2006)

Nota de empenho	Valor histórico (R\$)	Data do fato gerador	Fator de atualização	Valor atualizado (R\$) em ago./2015
0334	200,00	21/06/2005	1,7593447	351,87
0503	200,00	29/08/2005	1,7607539	352,15
0571	200,00	26/09/2005	1,7607539	352,15
0598	200,00	19/10/2005	1,7581167	351,62
0686	400,00	17/11/2005	1,7479785	699,19
0114	400,00	09/03/2006	1,7211494	688,46
0467	400,00	13/09/2006	1,7118906	684,76
0554	400,00	18/10/2006	1,7091560	683,66
<b>TOTAL</b>				<b>4.163,86</b>

**QUADRO 2** – Detalhamento do dano ao erário – diárias que o Sr. **Paulo Acácio Lamounier** recebeu indevidamente (com registro de presença na Fiocruz), em alcance, durante a gestão do Sr. **Rafael Bolina Júnior** (ordenador de despesas em 2007)

Nota de empenho	Valor histórico (R\$)	Data do fato gerador	Fator de atualização	Valor atualizado (R\$) em ago./2015
0063	400,00	12/02/2007	1,6760649	670,43
0131	1.400,00	06/03/2007	1,6690549	2.336,68
0207	200,00	12/04/2007	1,6617433	332,35
0273	400,00	07/05/2007	1,6574339	662,97
0295	400,00	17/05/2007	1,6574339	662,97
0352	400,00	04/06/2007	1,6531358	661,25
0417	400,00	28/06/2007	1,6531358	661,25
0473	700,00	23/07/2007	1,6480269	1.153,62
0480	200,00	25/07/2007	1,6480269	329,61
683	200,00	31/10/2007	1,6290619	325,81
<b>TOTAL</b>				<b>7.796,94</b>

**QUADRO 3 – Multas aos responsáveis (fundamentos e detalhamento)**

<b>PAULO ACÁCIO LAMOUNIER</b>			
<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Valor</b>	<b>Cálculo</b>
Omissão no dever de prestar contas de diárias de viagem (art. 70, parágrafo único, da CR/88) (18 ocorrências, <i>vide</i> Quadros 1 e 2)	Art. 236, II, da Res. n. 10/1996	R\$ 11.981,03	9% x 48.890 Ufemgs = 9% x R\$ 133.122,58
Lesão ao princípio da moralidade (art. 37, <i>caput</i> , da CR/88) (18 ocorrências, <i>vide</i> Quadros 1 e 2)	Art. 236, II, da Res. n. 10/1996	R\$ 11.981,03	9% x 48.890 Ufemgs = 9% x R\$ 133.122,58
Dano ao erário	Art. 235 da Res. n. 10/1996	R\$ 1.794,12	15% x 11.960,81
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 25.756,18</b>	
<b>CARLOS ALBERTO ISAIAS</b>			
<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Valor</b>	<b>Cálculo</b>
Inobservância do art. 69 da Lei n. 4.320/64 e negligência quanto ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (8 ocorrências, <i>vide</i> Quadro 1)	Art. 236, II, da Res. n. 10/1996	R\$ 2.662,45	2% x 48.890 Ufemgs = 2% x R\$ 133.122,58

Dano ao erário	Art. 235 da Res. n. 10/1996	R\$ 1.196,08	10% x 11.960,81
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 3.858,53</b>	
<b>RAFAEL BOLINA JUNIOR</b>			
<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Valor</b>	<b>Cálculo</b>
Inobservância do art. 69 da Lei n. 4.320/64 e negligência quanto ao art. 70, parágrafo único, da CR/88 (10 ocorrências, <i>vide</i> Quadro 2)	Art. 85, II, da LC Estadual n. 102/2008	R\$ 3.328,06	2,5% x 48.890 Ufemgs = 2,5% x R\$ 133.122,58
Dano ao erário	Art. 235 da Res. n. 10/1996	R\$ 1.196,08	10% x 11.960,81
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 4.524,14</b>	

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acolho integralmente o parecer da unidade técnica para votar:

- i. pelo julgamento das contas dos responsáveis como **irregulares**, nos termos do art. 44, III, *a, b e c*, da Lei Complementar Estadual n. 33/1994;
- ii. pela condenação solidária, a título de ressarcimento, dos responsáveis Srs. **Paulo Acácio Lamounier e Carlos Alberto Isaias** a devolverem a quantia de R\$ 4.163,86 (quatro mil, cento e sessenta e três reais e oitenta e seis centavos), a ser atualizada à época do pagamento;
- iii. pela condenação solidária, a título de ressarcimento, dos responsáveis Srs. **Paulo Acácio Lamounier e Rafael Bolina Júnior** a devolverem a quantia de R\$ 7.796,94 (sete mil, setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), a ser atualizada à época do pagamento;
- iv. pela aplicação de **multas individuais** nos valores de **R\$ 25.756,18** (vinte e cinco mil, setecentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos), **R\$ 3.858,53** (três mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e três centavos) e **R\$ 4.524,14** (quatro mil, quinhentos e vinte e quatro reais e catorze centavos) aos Srs. **Paulo Acácio Lamounier, Carlos Alberto Isaias e Rafael Bolina Júnior**, respectivamente, nos termos da fundamentação;
- v. pelo encaminhamento de cópia das notas taquigráficas do julgamento desta TCE ao juiz de direito da Comarca de Bambuí, onde tramita a Ação Civil Pública n. 005108022513-2 (Numeração Única: 0225132-07.2008.8.13.0051), cujo objeto contém parte do ora analisado.

Promovidas as questões regimentais atinentes à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em acolher integralmente o parecer da unidade técnica e julgar irregulares as contas dos responsáveis, nos termos do art. 44, III, *a, b e c*, da Lei Complementar Estadual n. 33/1994, condenando, a título de ressarcimento, os responsáveis Srs. Paulo Acácio Lamounier e Carlos Alberto Isaias a devolverem, solidariamente, a quantia de R\$ 4.163,86 (quatro mil, cento e sessenta e três reais e oitenta e seis centavos), a ser atualizada à época do pagamento, bem como os responsáveis Srs. Paulo Acácio Lamounier e Rafael Bolina Júnior a devolverem, solidariamente, a quantia de R\$ 7.796,94 (sete mil, setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), a ser atualizada à época. Aplicam, ainda, multas individuais nos valores de R\$ 25.756,18 (vinte e cinco mil, setecentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos), R\$ 3.858,53 (três mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e três centavos) e R\$ 4.524,14 (quatro mil, quinhentos e vinte e quatro reais e catorze centavos) aos Srs. Paulo Acácio Lamounier, Carlos Alberto Isaias e Rafael Bolina Júnior, respectivamente. Determinam o encaminhamento de cópia do inteiro teor do julgamento desta TCE ao juiz de direito da Comarca de Bambuí, onde tramita a Ação Civil Pública n. 005108022513-2 (Numeração Única: 0225132-07.2008.8.13.0051), cujo objeto contém parte do ora analisado. Promovidas as questões regimentais atinentes à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de setembro de 2015.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA  
Relator

*(assinado eletronicamente)*

ahw/rrma

### CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de  
\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ disponibilizou a Súmula  
do Acórdão supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão