

Recebi em
13/12/24
@mm



Ofício GAB nº 212/2024

Três Passos, 13 de dezembro de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente!

Em atenção aos Ofícios nº 258/24 e 259/24, vimos apresentar os ESCLARECIMENTOS REGIMENTAIS, atinente ao PARECER PRÉVIO Nº 22.755, referente ao RELATÓRIO GERAL DAS CONTAS ANUAIS DE 2021 do Poder Executivo Municipal de Três Passos/RS, Processo nº 01440-0200/21-0, nos termos que seguem:

Das considerações Preliminares

Objetivando demonstrar a regularidade das Contas e dos Atos Administrativos abrangidos pela intimação do Relatório Geral de Consolidação das Contas Anuais referente ao exercício de 2021 do Município de Três Passos, este Administrador já arrolou as considerações e manifestações julgadas oportunas, para demonstrar as providências e/ou esclarecimentos sobre os mesmos.

PRELIMINARMENTE!

Dos apontamentos trazidos a estes autos, não há nenhuma menção à prática de atos com dolo ou com erro grosseiro por parte do ora Esclarecente.

Desta forma, não pode incidir nenhuma responsabilidade objetiva ao inteiro teor do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a novel alteração feita pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, a saber:

"Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Com a edição do Decreto o n.º 9.830, de 10 de junho 2019, que regulamentou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, assim ficou prescrito:

CAPÍTULO IV

DA RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir **com dolo, direto ou eventual**, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Com efeito, não tem como ser responsabilizado o ora Esclarecente pelos atos e fatos que foram apontados, porquanto não foi evidenciada qualquer irregularidade em suas Tomadas de Decisões, identificado o dolo ou erro grosseiro, imperativos à imposição de responsabilidade administrativa direta, considerando-se que suas decisões foram com fundamento nas informações técnicas exaradas nos expedientes.

Traz-se à lume, as Decisões ínsitas nos autos do Processo n.º 4243-0200/11-6 e 8726-0200/10-2, Executivo Municipal de Porto Alegre, Tribunal Pleno, onde se traz a ementa do primeiro citado:

AGENTES PÚBLICOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA. EXAMES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PENALIDADE PECUNIÁRIA. RESSARCIMENTO DE VALORES. A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITOS E MULTA IMPLICA NA VERIFICAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA OU CULPOSA, POIS A IMPOSIÇÃO PURAMENTE OBJETIVA NÃO SE MOSTRA RAZOÁVEL. NÃO PODE HAVER CONDENAÇÃO PELO SIMPLES EXERCÍCIO DO CARGO, POIS O AGENTE PÚBLICO NÃO TEM PODER ONIPOTENTE. PEÇA RECURSAL DESPROVIDA DE PROVAS CAPAZES DE REVERTER A DECISÃO RECORRIDA.

Diversamente do Estado, que responde, objetivamente, pelos danos decorrentes do descumprimento de suas obrigações, os agentes públicos respondem de forma subjetiva pelos atos administrativos praticados na sua gestão.

A Constituição Federal estabelece uma Responsabilidade de Presunção Relativa, pois estabelece o direito ao contraditório e ampla defesa dos fatos apontados, não tendo, por isso, caráter de ordem absoluta. O Gestor Público ou o Recorrente devem fazer prova de suas assertivas.

A responsabilidade dos Agentes Públicos pelos danos ao erário, na administração de recursos públicos, é de natureza subjetiva, o que exige, além da ilegalidade da conduta, a culpa ou dolo do agente.

Divergência para não impor multa ou débito, visto que ausente conduta culposa ou dolosa do então Prefeito Municipal.

Conforme o fundamento do Conselheiro Lorenzon, transcreve-se:

Reforço, ainda, meu posicionamento para efeitos da forma para apurar responsabilidades do agente público e o dever de reparar dano constatado, reportando-me ao **Parecer Coletivo nº 02/2006**, do qual extraio o seguinte excerto, *in verbis*:

"A responsabilidade do agente público por dano ao erário. A atribuição de responsabilidade por dano ao erário, ainda que vista estritamente nos termos da responsabilidade objetiva, não dispensa a verificação de existência de liame de causalidade entre o ato (comissivo ou omissivo) e o dano causado."

(....)

"Observo que o tema relativo à correta apuração da responsabilidade do Gestor, em processos junto às Cortes de Contas, foi objeto de enfrentamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Acórdão nº 17/2016, Plenário de 26-01-2016, referente ao Processo TC-1728/2003.

Dessa forma, face à evidente identidade com o meu juízo, trago o seguinte excerto daquele julgado, nos termos que segue, *in verbis*:

"(...) Quanto ao grau de reprovabilidade da conduta do agente, portanto, verifico no caso concreto confirmada a tese por mim exposta em outras ocasiões, nas quais firmo a posição de que a um Ordenador de Despesas, dirigente máximo de um Órgão, na presente hipótese representando o ex-prefeito do Município de São Mateus, não é viável a abrangência de uma conduta de forma onipotente, eis que não caberia a este a tudo se encarregar, pois, estaria no cargo que ocupava envolvido com as atribuições de direção e chefia, realizando tarefas de índole administrativa que não conectam com as de natureza técnica de licitação sob análise.

Destarte, destaco que **a formação da vontade da Administração depende da atuação de vários agentes, integrantes de um ou diferentes órgãos estatais**. Essa atuação é feita por meio do processo administrativo, que é um conjunto de atos jurídicos, inclusive atos particulares, necessários à manifestação da vontade estatal. Tais atos, via de regra, não são praticados por um único agente, mas por vários agentes que atuam numa cadeia, numa relação de interdependência. Portanto, uma decisão administrativa não depende, majoritariamente, da vontade única e exclusiva de um agente público. Pelo

contrário, as inúmeras decisões da Administração Pública, ainda que tenham o ato final expedido por um único agente, dependem do trabalho conjunto de inúmeros agentes que atuam por meio de um processo administrativo.

Para Hely Lopes Meirelles, o procedimento administrativo é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal. Procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público. As operações intermediárias, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado. Nessa esteira, a Administração Pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a denominação especial de atos administrativos, onde o ato principal é o que encerra a manifestação de vontade final da Administração e o ato intermediário ou preparatório é o que concorre para a formação de um ato principal e final.

Consoante expõe Celso Antônio Bandeira de Mello, os atos que compõem um determinado processo detêm as características de autonomia, unidade de efeitos jurídicos e relação de causalidade. A autonomia implica a existência individual de cada ato, de forma que cada ato integrante de um processo administrativo deve conter todos os elementos do ato administrativo, a fim de produzir um efeito específico e que é essencial para a decisão administrativa. A unidade de efeitos decorre exatamente do fato de que, embora cada ato seja manifestado com uma finalidade específica, todos os atos de um processo têm em vista uma única manifestação de vontade da Administração. A última característica é a relação de causalidade. À medida que cada ato é pressuposto e causa do sucessor, se os atos não forem praticados na sequência lógica, todos serão viciados, pois tal vício, em um procedimento, rompe com a cadeia causal a partir da prática do ato que não teve relação de efeito do anterior. Por isso, a professora Sirlene Arêdes, na obra Responsabilização do Agente Público, defende **"que não se pode exigir do superior o extremo controle de todos os atos praticados por todos os agentes subordinados, até porque, se ele puder controlar detalhadamente, o que implica analisar detidamente todos os elementos dos atos expedidos pelos subalternos, então, não há necessidade de um número expressivo de agentes. O superior tem atribuições próprias e responde por elas. Da mesma forma, o inferior responde pelos atos praticados ou omitidos dentro de sua esfera de competência. O superior somente pode ser responsabilizado por atos que se inserem na competência do subalterno, quando ficar provado que o superior contribuiu para a prática do ato ilícito"**.

Sobre o mesmo tema, assim se pronunciou o STJ no julgamento do Recurso Especial Nº 827.445 – SP (2006/0058922-3), em voto vista do MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI:

(...)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. IMPRESCINDIBILIDADE.

(...)

3. É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas. Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício

justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade.

(...)

Neste contexto, não se pode exigir que autoridade máxima de um Órgão examine todos os atos praticados pelos seus subordinados e antecessores, em homenagem ao princípio da segregação de funções, sobretudo, quando existe responsabilidade direta de outros agentes públicos.

Nessa linha, ao expedir um ato, devem ser verificados pelos agentes superiores se os atos anteriores possuem os elementos formais, mas é impossível exigir-lhes que praticamente refaça-os todos, pois o agente, do ponto de vista da Administração Pública, deve partir do pressuposto de que os atos de seus antecessores que chegam para sua ratificação estão corretos.

Desta forma, não vislumbro nas hipóteses em questão a caracterização do nexo de causalidade da irregularidade com a atuação da agente apontado como responsável, e, tendo em vista que esse aspecto subjetivo se mostra determinante para a aferição da culpabilidade e da sanção a ser aplicada, entendo prejudicada a responsabilização do agente nas irregularidades ora apontadas.

Considerando, ainda, que não houve à época da instrução processual o chamamento aos autos dos demais agentes possivelmente envolvidos, e, por derradeiro, considerando que a sanção deve ser aplicada na medida da culpabilidade do agente, ou seja, a responsabilidade deve ser individualizada, o que não ocorreu nos presentes autos, entendo que a ação punitiva por parte deste Tribunal está nesse momento prejudicada." - Grifos do original e deste Conselheiro.

A centralização das atribuições e, como consequência, das responsabilidades praticamente significaria inviabilizar a adequada gerência da coisa pública, pois imaginar-se o Gestor como uma figura onipresente diante dos mais variados atos administrativos fere a lógica e a melhor otimização dos resultados da Administração Pública."

(...)

Ainda referente ao Processo de Inspeção Extraordinária nº 8726-0200/10-2, Executivo de Porto Alegre, o Conselheiro Algir Lorenzon cita:

A obrigatoriedade de restituição de valores, consoante ponto de vista jurídico que tenho me manifestado, em especial, desde o julgamento do Recurso de Reconsideração nº 4239-02.00/02-1, concernente a Inspeção Extraordinária no Município de Porto Lucena, sessão deste Sessão deste Pleno de 03-08-2005, exige que se verifique a conduta do Administrador Público, devendo ficar provado uma ação culposa ou dolosa causadora do prejuízo apontado, **a fim de que não se materializem injustiças ou uma condenação que decorra do simples exercício do cargo.** (Nosso grifo)

(...)

Exerço a jurisdição deste Tribunal Administrativo há mais de 27 anos e, além do juízo que tenho manifestado desde 2005 no sentido de que, ao impor-se débito, deve-se verificar o tipo de conduta praticada pelo Gestor

Público no exercício de suas funções, saliento que nosso colendo Tribunal de Justiça tem posição no mesmo sentido, isto é, de que a responsabilidade pessoal dos Agentes Públicos pelos danos ao erário, na administração de dinheiro público, é de natureza subjetiva, o que exige, além da ilegalidade da ação, a verificação da conduta culposa ou dolosa do agente, sob pena de atribuir-se uma responsabilização onipotente, a qual desconsidera o mais amplo direito de defesa, já que ocorre uma responsabilidade de ordem absoluta.

O que observo no presente processo, ao exame detalhado da documentação carreada aos autos, é que são várias as evidências da atuação de diversos Agentes Públicos no desencadeamento dos fatos sobre os quais a imputação do débito encontra base, pois havidos como danosos ao erário, que não guardam relação com o agir do Chefe do Executivo.

(...)

A correta identificação do responsável pelo ato apresenta relevo ainda mais quando derivar em decisão que implique na restituição de valores aos cofres públicos. Tal apuração deve observar as normas aplicáveis ao caso concreto, situação para a qual, necessariamente, há que sim examinar-se a conduta do Gestor, considerando as circunstâncias e consequências do ato praticado, o nexo de causalidade e, ainda, as excludentes para efeitos de responsabilização do ato constatado.

Reitero que os Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais destinados à organização política e, por exercerem funções públicas, é evidente que não são imunes à responsabilidade, visto que devem ter zelo no trato do que é público. (grifos no original)

(...)

Os julgados do egrégio Tribunal de Justiça/RS, em síntese, estabelecem que **para imputar débito referente à despesa realizada não basta a prova da ilegalidade, incogitável no caso, sendo necessário saber se permeada de dolo ou culpa, decidindo, ainda, que a responsabilidade dos agentes públicos tem como pressuposto o elemento subjetivo, pelo que não basta o dano e a constatação do ato comissivo ou omissivo em desatenção à lei.** (grifos no original)

Assim são, entre muitos julgados que consolidam esta posição, a Apelação Cível nº 70049519739, com data de 15-05-2013, Embargos Infringentes nº 70063262539, do dia 20-03-2015, Agravo nº 700681134766, de 25-02-2016, Apelação Cível nº 70061918975, com data de 11-11-2015 e, ainda, Apelação Cível nº 70069469872, do dia 28-07-2016.

Ora, Excelência, nas decisões em que o TCE-RS vem adotando, há uma crescente inclinação para a responsabilidade subjetiva do agente público, porquanto e desde a edição da Lei Federal nº 13.655/2018, que introduziu os artigos 20 a 29,

especificamente o artigo 28, com a regulamentação dada pelo Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, tratou de espargir as responsabilidades objetivas, até então sobrecarregadas nas funções de Chefes de Poderes Executivos de qualquer esfera da Federação, frente à dicção e interpretação literal do artigo 70 e parágrafo único da CRFB, com sua simetria constitucional para os demais entes Federados.

Alinha-se, a Corte de Contas, na percepção da presença da solidariedade nas responsabilidades na Administração Pública e na distribuição de encargos nas tomadas de decisão, vinculadas ao exercício das estratégias de governo.

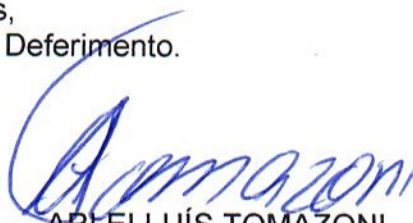
Objetivando demonstrar a regularidade das contas e dos atos administrativos abrangidos pelo Relatório Geral de Consolidação das Contas Anuais referente ao exercício de 2021 do Município de Três Passos, ratificamos todas as manifestações constantes nos autos do processo em epigrafe que ensejaram a aprovação das contas por parte da Corte de Contas.

DIANTE DE TODO O EXPOSTO e, por tratar-se da mais ampla medida de DIREITO e da mais merecida JUSTIÇA, requer que seja ratificado o Parecer exarado pelo Tribunal de Contas do Estado consideradas sanadas as inconformidades relativas ao Relatório Geral de Consolidação das Contas Anuais de 2021.

Requer, ainda, que:

a) No mérito, seja dada a baixa da responsabilidade.

Nesses Termos,
Pede e Espera Deferimento.



ARLEI LUÍS TOMAZONI
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

FLÁVIO HABITZREITER

Presidente da Câmara Municipal de Três Passos – RS