

A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES SUBORDINADOS PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Michele Gomes Ciocari

Auditora Pública Externa do TCE/RS, Bacharel em Ciências Contábeis, Bacharel em Direito, Especialista em Gestão Pública.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO; 2 RESPONSABILIDADE DO AGENTE SUBORDINADO PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS: REFERENCIAL TEÓRICO; 2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988, 2.1 Controle Externo da Administração Pública, 2.1.2 Controle pelos Tribunais de Contas, 2.1.3 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas, 2.1.4 Sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas, 2.1.4.1 Aplicação de Multa, 2.1.4.2 Glosa de despesa e fixação de débito, 2.1.4.3 Fixação de prazo para adoção de providências e sustação de ato impugnado, 2.1.4.4 Sustação de contrato, 2.2

RESPONSABILIDADE, 2.2.1 Noções de Responsabilidade, 2.2.2 Espécies de Responsabilidade, 2.2.2.1 Responsabilidade Subjetiva e Responsabilidade Objetiva, 2.2.2.2 Responsabilidade Civil e Penal, 2.2.2.3 Responsabilidade Administrativa, 2.2.3 Solidariedade e Responsabilidade, 2.2.3.1 Conceito de Solidariedade, 2.2.3.2 Solidariedade Ativa e Passiva, 2.2.3.3 Solidariedade na Legislação Brasileira, 2.2.4 Hipóteses de Exclusão de Responsabilidade

2.3, A FIGURA DO RESPONSÁVEL, 2.3.1 Definição de Responsáveis, 2.3.2 Delegação de Poderes dos Responsáveis, 2.4 RESPONSABILIDADE PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL, 2.4.1 A Prestação de Contas, 2.4.2 Os Sujeitos da Obrigação Constitucional de Prestar Contas; **3 CONCLUSÃO.**

1 INTRODUÇÃO

Em 2010, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul recebeu 1.329 denúncias; em 2011, 3.621. E a previsão, em 2012, era de que o número chegasse a mais de 5.500. O meio mais utilizado pelo cidadão é a internet, com 86% das ocorrências, e as irregularidades mais frequentes dizem com a contratação de pessoal e com licitações, segundo divulgado no sítio eletrônico da Corte (www.tce.rs.gov.br).

É do cenário atual a busca pela moralização, no sentido de coibir desregramentos, abusos, desonestidades. E uma das instituições que mais vem ganhando destaque nesse intuito são os Tribunais de Contas. Se outrora suas funções eram desconhecidas da sociedade e seu papel obscuro, hoje os números demonstram um novo panorama.

Porém, no mesmo passo da visibilidade, está a cobrança pela punição dos responsáveis pela má utilização do dinheiro público, sejam eles quem for. Pelo ângulo municipal, por exemplo, ordinariamente, quem responde é o Prefeito. Porém, há casos em que a responsabilidade dos seus subordinados há de ser questionada perante os Tribunais de Contas.

Com efeito, surge o problema: os agentes subordinados respondem perante os Tribunais de Contas?

O objeto mais amplo dessa exposição, portanto, é demonstrar o cabimento da responsabilização dos agentes subordinados no âmbito dos Tribunais de Contas.

De modo específico, o problema será enfrentado por meio do exame da instituição Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988; da figura do responsável; e da análise de quem responde perante os Tribunais de Contas.

A metodologia a ser empregada para tanto será o estudo de caso, segundo ULL *apud* Bressan (2012) afirma, "refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular". Entende-se ser este o método pertinente, na medida em que é adequado para responder às questões "como" e "porque" que são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo.

A presente exposição será projetada da seguinte maneira: para a

Primeira Seção reservar-se-á o referencial teórico do trabalho. Na primeira subseção situar-se-ão os Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988 no intuito de demonstrar a importância dessa instituição no contexto atual; na segunda subseção tratar-se-á da responsabilidade, com o objetivo de distinguir o tema tratado, discriminando a responsabilidade objetiva da subjetiva, civil e penal, ainda, tem-se a solidariedade e hipóteses de exclusão da solidariedade. Na última subseção abordar-se-á a responsabilidade perante os Tribunais de Contas no Brasil. E, na Segunda Seção trar-se-á da jurisprudência atual acerca do tema. Na conclusão serão reportadas as deduções apontadas ao longo da discussão do assunto, relacionando as diversas ideias desenvolvidas ao longo do trabalho, num processo de síntese dos principais resultados.

2 RESPONSABILIDADE DO AGENTE SUBORDINADO PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS: REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1.1 Controle Externo da Administração Pública

É pressuposto do Estado Democrático de Direito a existência de múltiplos controles, no intuito de impedir que a Administração Pública se desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Impõe-se o exercício do controle em seu próprio âmbito, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central. Além disso, outros controles são previstos e desbordam de seus limites, sendo efetuados por outros braços do Estado: Legislativo, por si próprio ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e Judiciário, este atuando sob provocação dos interessados ou do Ministério Público (Mello, 2004).

Nesse contexto têm-se os Tribunais de Contas.

No Brasil, foi instituído pelo Decreto nº 966-A, de 07-11-1890, por insistência de Ruy Barbosa, passando a figurar na Constituição Republicana em 1891, como narra Bulos (2011). Já na Constituição de 1891 havia autorização para que os Estados detivessem seus Tribunais, nos seguintes termos: “cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu

governo e administração”. Porém, apenas os Estados da Bahia, Piauí e São Paulo optaram por instituir seus Tribunais, sendo que os demais, inclusive o Estado do Rio Grande do Sul, na Constituição de 1892, deixaram a competência de examinar o emprego dos dinheiros públicos e aprovar, no todo ou em parte, as contas anualmente prestadas pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados Estaduais. Foi apenas após a comprovação, por parte dos Tribunais de Contas existentes, acerca de sua validade institucional, como órgão público essencial para o procedimento de fiscalização da execução orçamentária, que, pela Constituição de 29 de junho de 1935 que o Estado do Rio Grande do Sul institui seu Tribunal de Contas (Mileski, 2003).

Em se tratando de Tribunal de Contas da União, há uma fase de retração do Tribunal, decorrente da Revolução de 1930 e da subsequente ditadura imposta ao país em 1937, com o denominado Estado Novo e a outorga de nova Constituição. O retrocesso foi tão forte nessa fase que a Corte de Contas, já com 47 anos de existência, chegou a ser considerada extinta, com a extravagante instituição de um novo Tribunal. De fato, em 07 de julho de 1939, pelo Decreto nº 7.858, em face da implantação do Estado Novo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul foi extinto, como o foram os Tribunais existentes em outros Estados, permanecendo nessa situação até a redemocratização do país, em 1945 (Mileski, 2003). Em seguida há uma fase de renascimento, com a revitalização advinda da democracia reinstalada no país e o fortalecimento da Instituição com a ampliação de suas competências pela Constituição de 1946.

Essa fase se estendeu até o golpe de 1964 e a instituição do regime militar no país. No período vivido no país sob o regime militar, tem-se especial enfoque para as modificações introduzidas no sistema de controle das contas públicas pela Constituição de 1967, retratando-se as profundas alterações ocorridas no Tribunal, tanto no que se refere às suas atribuições e competências quanto à sua organização administrativa. Finalmente, sob a égide da Constituição de 1988, revela-se a extraordinária ampliação de sua jurisdição e competência, inaugurando-se um momento de pleno crescimento, com a assunção de novos desafios (Silva, 1999).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal tem-se o seguinte excerto:

COM A SUPERVENIENCIA DA NOVA CONSTITUIÇÃO, AMPLIOU-SE, DE MODO EXTREMAMENTE SIGNIFICATIVO, A ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, OS QUAIS FORAM INVESTIDOS DE PODERES JURIDICOS MAIS AMPLOS, EM DECORRÊNCIA DE UMA CONSCIENTE OPÇÃO POLITICA FEITA PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE, A REVELAR A INQUESTIONAVEL ESSENCIALIDADE DESSA INSTITUIÇÃO SURGIDA NOS ALBORES DA REPUBLICA. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ASSUME, POR ISSO, IMPORTANCIA FUNDAMENTAL NO CAMPO DO CONTROLE EXTERNO E CONSTITUI, COMO NATURAL DECORRÊNCIA DO FORTALECIMENTO DE SUA AÇÃO INSTITUCIONAL, TEMA DE IRRECUSAVEL RELEVÂNCIA. (ADI 215 MC/PB - PARAÍBA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator (a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 07/06/1990 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 03-08-1990)

Por fim, nos termos do art. 31, § 4º, da Constituição Federal, é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, de modo que restam mantidos os já existentes antes de seu advento. As Constituições Estaduais e a Lei Orgânica Distrital não podem extingui-los, muito menos criar novos Tribunais (Bulos, 2011).

2.1.2 Controle pelos Tribunais de Contas

O art. 70 da Constituição Federal preconiza que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Os Tribunais de Contas são órgãos públicos e especializados de auxílio, visando orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, todavia, subordinar-se a ele. Logo, possuem total independência, cumprindo-lhes, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização (Bulos, 2011).

Sobre o tema, têm-se as palavras de Mileski:

O controle externo, como função fiscalizadora, acompanha e vigia a atividade financeira desenvolvida pelos diversos órgãos do Estado e lhes examina os atos praticados, averiguando a sua regularidade, no sentido de assegurar que sejam realizados de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Por ser esta função totalmente diferenciada da função política de legislar, a

Constituição destinou o exercício do controle externo para um órgão de natureza essencialmente técnica, dotando-o de meios e garantias, com autonomia, competência e jurisdição, a fim de que possa bem exercer esta função constitucional. Este órgão é o Tribunal de Contas (2003, p. 254).

Deve emanar do Congresso, a quem compete o controle político, também o controle técnico ou numérico-legal, que, em realidade, é o mais decisivo. Considerada a índole política que distingue a composição e funções do ramo legislativo do poder público, o controle técnico não pode exercitar-se de modo direto por ele ou pelo Parlamento. Para isso instituiu-se um organismo especializado, chamando-lhe Corte de Contas ou Controladoria-Geral, com independência do Poder Executivo de modo que se garanta a necessária imparcialidade nesta classe de vigilância da execução orçamentária por parte daquele (Silva, 2010).

Quanto à composição dos Tribunais de Contas, tem-se que o Tribunal de Contas da União, órgão cujo poder de auto-organizar-se é análogo ao dos Tribunais (órgãos do Judiciário), é integrado por nove membros, chamados de Ministros. De acordo com o art. 73, § 1º, da Constituição Federal, são requisitos para investidura no cargo de Ministro: possuir mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. Aos titulares desse cargo são conferidas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º). Assim, gozam de vitaliciedade. Ainda, nos termos do art. 73, § 2º, da Constituição Federal, um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; os dois terços restante são apontados pelo Congresso Nacional.

Registra-se que o art. 75, da Constituição Federal refere que as normas estabelecidas em relação ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos

Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Em seu Parágrafo Único prevê que as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

2.1.3 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas

Em relação às competências do Tribunal de Contas, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que tem essa figura entre os artigos 70 e 77, prevê, no art. 71, *caput*, que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.

É do Texto Constitucional Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões,

sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Na Constituição Federal, em se tratando dos Municípios, tem-se:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Cabe salientar que o instituto da prestação de contas iniciou o seu desenvolvimento a partir das ciências contábeis, como elemento de registro dos lançamentos de débito ou crédito relativos a operações comerciais e financeiras; evoluiu com as ciências econômicas, além da simples memória das transações financeiras, para um registro do planejamento e execução orçamentária. A rigor, prestar contas sempre trouxe a conotação de dar informação sobre pessoa ou coisa (incluindo valores) pela qual se é responsável.

Atualmente, a função do instituto da prestação de contas parte da

obrigação social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual é responsável (atribuição, dever). Esse conceito é base da transparência e do controle social, definições mais próximas do termo governança, que por sua vez decorre do conceito de *accountability*. Governança é a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo ao conceito de prestação de contas tradicional de realizar bem determinada tarefa, dar conta de uma incumbência.

Assim, aplicado ao controle externo, esse conceito é um marco teórico fundamental para a determinação de qual aspecto da gestão será examinado e cobrado dos administradores públicos – legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sendo uma importante ferramenta para instrumentalizar o controle, ao permitir uma percepção mais elaborada de como se deve dar o controle por contas e como esse se integra aos demais instrumentos de fiscalização do Tribunal (TCU, 2012). Nesse contexto, da análise do Texto Constitucional defluiu que, sobre as contas dos Prefeitos Municipais, enquanto ao Tribunal de Contas do Estado ou do Município cabe a emissão de parecer prévio sobre as contas, o qual possui caráter técnico-opinativo, à Câmara Municipal fica reservada a competência de julgamento em uma avaliação de natureza política (Mileski, 2003).

Semelhante ao que ocorre em relação às contas do Presidente da República, constitui procedimento obrigatório o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, juntamente com o relatório realizado, devendo conter uma análise aprofundada sobre os reflexos dos atos e fatos jurídicos registrados nas peças contábeis de encerramento do exercício, em vista do cumprimento do programa de trabalho definido orçamentariamente, concluindo pela aprovação ou desaprovação das contas apresentadas, com as recomendações e ressalvas que redundam do exame técnico realizado, objetivando encaminhar as informações necessárias para o julgamento político da Câmara Municipal (Mileski, 2003).

Diverge do procedimento adotado em âmbito federal no seguinte aspecto:

Contudo, enquanto nos âmbito federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter meramente técnico-opinativo,

no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase vinculativo para o Poder Legislativo. Para os Municípios, ao contrário do fixado para o Presidente da República e Governadores, a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas *só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal*, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas nasce com força de decisão e que só deixará de prevalecer por um julgamento qualificado, mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Por este motivo, nas contas do Prefeito Municipal o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo. Primeiro, o parecer assume a condição de julgamento, nascendo com força de decisão. Segundo, é de difícil afastamento a sua prevalência em virtude da exigência de votação especialíssima – 2/3 dos membros da Câmara Municipal, e não 2/3 dos presentes à sessão de julgamento (Mileski, 2003, p. 273).

Essa medida constitucional direciona-se à moralidade pública, na medida em que a grande maioria dos Municípios brasileiros é de médio, pequeno e pequeníssimo porte, sendo a administração conduzida de maneira unipessoal pelo Prefeito, sendo este responsável direto pela execução orçamentária municipal, logo, além de ser o condutor político, é o administrador. Nesse contexto, deve o Prefeito Municipal ficar adstrito a um sistema de controle em que a avaliação técnico-jurídica possua uma valoração decisória compatível com o seu grau de responsabilidade, independentemente de cunho político (Mileski, 2003).

O art. 71, II, estabelece a atribuição de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

Aqui, a competência deixa de ser tal como no parecer prévio das contas do Chefe do Poder Executivo, de caráter técnico-opinativo. Trata-se de competência tipicamente deliberativa, com poderes sancionadores. Explica Mileski:

A decisão do Tribunal de Contas, no julgamento de contas que realiza, é terminativa no âmbito administrativo, na medida em que se trata de uma atividade de jurisdição administrativa, cuja revisão fica adstrita aos aspectos de ilegalidade ou de erro formal (2003, p. 282).

A diferenciação é que no inciso I do art. 71 há a apreciação, mediante emissão de parecer prévio, das contas do Prefeito Municipal, pela Câmara de Vereadores. Já no inciso II, há julgamento, propriamente dito. Esse julgamento, diz a doutrina, tem a ver com a função do Tribunal de Contas, órgão integrante

da estrutura do Estado, de fiscalização sobre a atividade financeira estatal, do poder de dizer o direito, de acordo com as regras do ordenamento jurídico vigente, no sentido de fazer com que a Administração tenha uma atuação financeira dirigida ao interesse público, atendendo os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, no intuito de ser assegurado o bom e regular emprego dos dinheiros públicos (Mileski, 2003). Nesse sentido:

Dentro desse contexto normativo constitucional, por envolver exercício do poder do Estado, a jurisdição administrativa praticada pelo Tribunal de Contas, consoante os seus objetivos de interesse público, exige que as suas decisões sejam cumpridas pelos administradores jurisdicionados, sob pena de negação do próprio sistema de controle. Provavelmente esta seja a razão da expressão *judicialiforme* utilizada por Pontes de Miranda. A função fiscalizadora, embora não seja de natureza jurisdicional judicial e esteja sujeita à revisão judicial, possui uma forma judicial, em face da obrigatoriedade do seu cumprimento. Nesse aspecto, o Poder Judiciário, especialmente os Tribunais Superiores, tem proferido reiteradas decisões firmando a competência de julgamento do Tribunal de Contas e reconhecendo como “sendo suas decisões de cumprimento obrigatório” no âmbito administrativo (Mileski, 2003, p. 284)

A respeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário RE 190985/SC, Relator Ministro Néri da Silveira, Publicação Diário de Justiça de 24 de agosto de 2001, consignou:

Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. 8. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos Tribunais de Contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal.

A amplitude constitucional tem o escopo de prover os Tribunais de Contas de poderes mais amplos, objetivando a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua Administração indireta e direta.

2.1.4 Sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas

A possibilidade de aplicar sanção é inerente ao poder de fiscalização

exercido pelos Tribunais de Contas. Não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado, em vista da falta de um elemento que impusesse ao administrador as determinações do Tribunal de Contas. Apenas por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública. Não existindo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação (Mileski, 2003).

Sob tal perspectiva, têm-se as seguintes sanções:

2.1.4.1 Aplicação de Multa

As três espécies de multas previstas são: a) multa proporcional ao dano causado ao Erário; b) multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas e c) multa por infração às normas de administração financeira e orçamentária.

a) Multa proporcional ao dano causado do Erário: encontra previsão no art. 71, VIII, da Constituição Federal: “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. Primeiramente, nota-se que o dispositivo exige a existência de lei regulamentadora para ser aplicado. Segundo, para a aplicação da multa deve estar caracterizado dano ao Erário, cuja proporcionalidade tem de estar determinada em lei. Ademais, o dano ao Erário é de natureza financeira ou patrimonial, afastando-se de qualquer outra espécie de lesão (Mileski, 2003).

b) Multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas: Lei nº 10.028, de 19-10-2000, que prevê penalidades de natureza criminal e administrativa para os gestores fiscais que violassem as normas de direito financeiro contidas na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições

estabelecidos em lei; deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

c) Multa por infração às normas de administração financeira e orçamentária: tem previsão no art. 71, VIII, da Constituição Federal. Tem a ver não com o dano causado ao Erário, mas com a prática de ato que implique falha ou irregularidade de natureza formal, revelando procedimento violador das normas da administração financeira e orçamentária, causando prejuízos à regularidade da administração financeira ou ao exercício do controle externo determinado constitucionalmente (Mileski, 2003).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 11.424, de 06-01-2000), estabelece no seu art. 67 que “as infrações às leis e regulamentos relativos à administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sujeitarão seus autores à multa de valor não superior a 1.500 (um mil e quinhentas) Unidades Fiscais de Referência, independente das sanções disciplinares aplicáveis”.

2.1.4.2 Glosa de despesa e fixação de débito

Decorre de princípio básico de direito que todo aquele que causa dano a alguém deve reparar o prejuízo. Assim, considerando a autorização do art. 71, VIII, da Constituição Federal, via procedimento de auditoria e julgamento de contas, quando a Corte de Contas constatar prática de ato que resulta em utilização indevida de bens e equipamentos ou ilegalidade de despesa com prejuízo ao Erário, há que se proceder à glosa da despesa, mediante impugnação dos valores apurados, com fixação do débito ao responsável, no intuito de que este proceda à devolução dos valores glosados, em recomposição do prejuízo causado ao Erário (Mileski, 2003).

Entre nós, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece, no art. 68: Das decisões das Câmaras e do Tribunal Pleno que imputarem débito e/ou multa, as quais terão eficácia de título executivo, serão intimadas as pessoas de que trata o artigo 34 desta Lei para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolherem a importância correspondente, corrigida monetariamente e, no caso de débito, acrescida de juros de mora.

2.1.4.3 Fixação de prazo para adoção de providências e sustação de ato impugnado

O art. 71, IX, da Constituição Federal, preconiza cumprir aos Tribunais de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Na hipótese de não ser adotadas as providências determinadas pelo Tribunal, prevê o art. 71, X, a sustação da execução do ato impugnado comunicando-se essa decisão ao Poder Legislativo. Em se tratando de decisão com fixação de débito e aplicação de multa, por essa decisão ter eficácia de título executivo, consoante art. 71, § 3º, da Constituição Federal, deverá o Tribunal comunicar o órgão competente (Procuradoria do Estado ou do Município) para ser efetuada a execução do débito ou da multa (Mileski, 2003).

2.1.4.4 Sustação de contrato

Já quando se tratar de sustação de contrato, quem toma a providência é diretamente o Poder Legislativo que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Contudo, se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito (art. 71, §§ 1º e 2º).

Justifica-se com o argumento de que o controle externo pertence o Poder Legislativo, em que se inclui a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, logo, os contratos que formalizam os negócios jurídicos da Administração, em relação a sua sustação por ilegalidade, também devem permanecer na órbita de competência do Legislativo. Contudo, vencidos os noventa dias, cumpre à Corte de Contas decidir a respeito da sustação do contrato (Mileski, 2003).

2.2 RESPONSABILIDADE

2.2.1 Noções de Responsabilidade

Em uma fase inicial das comunidades, a responsabilidade não passava

de um direito à vingança. A pessoa que sofria um mal podia, pelo próprio arbítrio, ir à desforra, ou buscar fazer justiça pelas próprias forças, no que não era reprimida pelo poder estatal que então existia. A forma de reparação ou de fazer justiça ficava entregue ao lesado. A evolução levou ao estágio da correspondência, registre-se a Lei do Talião, “olho por olho, dente por dente”. Ainda na antiguidade clássica, buscou-se o caminho do ressarcimento, ou da composição. Alvino Lima sintetiza que a vingança vem a ser substituída pela composição, a qual, porém, é estabelecida por critério exclusivo do lesado. Introduce-se uma tarifação aos danos. Aparece um quadro de compensações. Para cada ofensa vinha convencionada uma pena, uma retribuição. Responsabiliza-se o ofensor por seus atos. A propósito, no direito romano encontra-se um sistema de distinção entre penas e reparação, conforme a ofensa tinha caráter público ou privado. Aquela que atingia os costumes, a segurança, a integridade física, o patrimônio, isto é, a ordem pública, importava e pena consistente no recolhimento de quantia aos cofres públicos, ou na imposição de castigos e até na morte; já a reparação restringia-se às ofensas entre pessoas, mais de caráter econômico (Rizzardo, 2009).

A principal função da ordem jurídica, afirmou San Tiago Dantas, é proteger o lícito e reprimir o ilícito. Ou seja, ao mesmo tempo em que se empenha em tutelar a atividade do homem que se comporta de acordo com o Direito, reprime a conduta daquele que o contraria. E, para atingir esse objetivo, a ordem jurídica estabelece deveres que, conforme a natureza do direito a que correspondem, podem ser positivos, de dar ou fazer, ou negativos, de não fazer ou tolerar alguma coisa (Cavaliere Filho, 2010).

Com efeito, a violação de um dever jurídico configura o ilícito que, quase sempre, acarreta dano para outrem, gerando um dever jurídico, qual seja, o de reparar o dano. Há, assim, um dever jurídico originário, chamado por alguns de primário, cuja violação gera um dever jurídico sucessivo, também chamado de secundário, que é o de indenizar o prejuízo (Cavaliere Filho, 2010).

Caso não seja cumprida a obrigação (deixar de prestar os serviços, por ex.), violará o dever jurídico originário, surgindo daí a responsabilidade, o dever de compor o prejuízo causado pelo não cumprimento da obrigação. Em suma, em toda obrigação há um dever jurídico originário, enquanto que na responsabilidade há um dever jurídico sucessivo. Extraí-se daí a feliz imagem

de Larenz ao dizer que “a responsabilidade é a sombra da obrigação”. Isto é, assim como não há sombra sem corpo físico, também não há responsabilidade sem a correspondente obrigação (Cavaleiri Filho, 2010). Interessa salientar as seguintes palavras de Cavaleiri Filho:

Sempre que quisermos saber quem é o responsável teremos que identificar aquele a quem a lei imputou a obrigação, porque ninguém poderá ser responsabilizado por nada sem ter violado dever jurídico preexistente (2010, p. 3).

No direito pátrio a distinção entre obrigação e responsabilidade é albergada pelo art. 389, do Código Civil: “Não cumprida a obrigação, (*obrigação originária*) responde o devedor por perdas e danos (...)” - *obrigação sucessiva*, isto é, responsabilidade.

Ainda em se tratando da distinção entre obrigação e responsabilidade, a doutrina de Alois Brinz traz dois momentos distintos na relação obrigacional: o do débito (*shuld*), que consiste na obrigação de realizar prestação e dependente de ação ou omissão do devedor; e o da responsabilidade (*haftung*), na qual se faculta ao credor atacar e executar o patrimônio do devedor no intuito de obter a correspondente indenização pelos prejuízos causados em virtude do descumprimento da obrigação originária (Cavaleiri Filho, 2010).

2.2.2 Espécies de Responsabilidade

2.2.2.1 Responsabilidade Subjetiva e Responsabilidade Objetiva

Polemiza-se acerca da determinação do fundamento da responsabilidade civil. Se não padece dúvida a indagação se o *ofensor* é *responsável*, travam-se de razão os autores quando enfrentam esta outra questão: *por que é responsável o causador do dano?* Emergem duas teorias: de um lado, a doutrina subjetiva ou teoria da culpa, e de outro lado, a doutrina objetiva, que abstrai a culpa (responsabilidade sem culpa) e se concentra mais na teoria do risco (Silva, 2000).

Os pressupostos da responsabilidade subjetiva são os seguintes, de acordo com Rizzardo (2009):

a) ação ou omissão do agente, investindo contra alguém, ou deixando de atuar, ferindo seu direito ou patrimônio;

b) que a conduta ou omissão de conduta do agente seja culposa, e que se expanda pela violação de um dever jurídico de observar ou de não transgredir uma regra. Essa conduta ou omissão pode ser voluntária, caracterizando o dolo, ou não-voluntária, caracterizando a culpa propriamente dita (remete-se ao texto do art. 186 do Código Civil: Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito). Aqui, calha salientar duas modalidades de culpa: a culpa *in eligendo*, que é a oriunda da má escolha do representante ou do preposto, por exemplo, o fato de admitir ou de manter o preponente a seu serviço empregado não legalmente habilitado ou sem as aptidões requeridas; e a culpa *in vigilando*, que se refere à ausência de fiscalização por parte do patrão, quer relativamente aos seus empregados, quer no tocante à própria coisa. É o caso da empresa de transportes, que tolera a saída de veículos desprovidos de freios, dando causa a acidentes (Stoco, 2004);

c) o nexa causal, que é a relação entre a violação da norma e o dano, de forma que o desrespeito ao dever traz o prejuízo. Não se concretiza a responsabilidade se o resultado negativo não decorre daquela violação específica da norma;

d) o dano ou resultado negativo que atinge a pessoa ou seu patrimônio e que se encontra nas seguintes expressões do citado preceito: “violar direito” ou “causar dano a outrem”, bastando uma das alternativas. Contudo, caso verificada a violação de um dever jurídico e não constatado o dano, não há direito a indenização.

O conjunto desses elementos desencadeia a responsabilidade, a obrigação de reparar, por força do contido no art. 927, do Código Civil.

No que concerne à responsabilidade objetiva, um dos pressupostos acima elencados, qual seja, a culpa, é retirado, não apenas pela dificuldade de ser obtida em algumas situações especiais, mas porque a atividade ou o trabalho importa em indenizar se desencadear algum dano. É a teoria do risco, ou teoria do risco criado.

A esse respeito, elucida Stoco (2004) salienta que nem sempre o lesado consegue comprovar todos os elementos caracterizadores da responsabilidade subjetiva. O autor assim explica o surgimento da doutrina objetiva:

Especialmente a desigualdade econômica, a capacidade organizacional da empresa, as cautelas do juiz na aferição dos meios de prova trazidos ao processo nem sempre logram convencer da existência da culpa, e em consequência a vítima remanesce não indenizada, posto se admita que foi efetivamente lesada (Caio Mário, op. cit., p. 260).

Impressionados com essa situação, juristas de escol (salvo os irmãos Mazeaud, ferrenhos opositores da teoria) se rebelaram contra os termos restritivos do art. 1.382 do Código Napoleão (Gaston Morin, Saleilles, Josserand, Georges Ripert), e por via de processo hermenêutico entraram a buscar técnicas hábeis a desempenhar mais ampla cobertura para a reparação do dano. e assim veio a nascer a doutrina objetiva (Stoco, 2004, p. 149).

Stoco (2004) registra que o Código Civil de 2002 adotou, por exceção e sempre expressamente, e em *numerus clausus*, ou seja, apenas nas hipóteses em que há previsão legal, a responsabilidade objetiva.

2.2.2.2 Responsabilidade Civil e Penal

Compreendida a ilicitude como uma contrariedade entre conduta e norma jurídica, pode ter lugar em qualquer ramo do direito. Será chamada de ilicitude penal ou civil tendo exclusivamente em vista a norma jurídica que impõe o dever violado pelo agente. A separação entre uma e outra ilicitude observa apenas a critérios de conveniência e oportunidade, afeitos à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço (Cavalieri Filho, 2010).

Entende-se que a responsabilidade civil decorre da falta de cumprimento das leis civis e dos contratos, ao passo que a penal advém da infração de leis penais, que cominam a incidência de sanções e restrições de direitos e da liberdade, como o encarceramento, a proibição de certas atividades, o pagamento de cifras e dinheiro, a prestação de serviços e a limitação no exercício de categorias determinadas de direito (Rizzardo, 2009).

Interessam as palavras de Cavalieri Filho:

Por mais que buscassem, os autores não encontraram uma diferença substancial entre o ilícito civil e o penal. Ambos, como já ficou dito, importam violação de um dever jurídico, infração da lei. Beling já acentuava que a única diferença entre a ilicitude penal ou civil é somente de quantidade ou de grau; está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com outra. O ilícito civil é um *minus* ou *residuum* em relação ao ilícito penal. Em outras palavras, aquelas condutas humanas mais graves, que atingem bens sociais de maior relevância, são sancionadas pela lei penal, ficando para a lei civil a repressão de condutas menos graves.

Tanto é assim que uma mesma conduta pode incidir, ao mesmo tempo, em violação à lei civil e à penal, caracterizando dupla ilicitude, dependendo de sua gravidade (2010, p. 14).

Há, ainda, autores que defendem que a responsabilidade dá-se perante a sociedade e a responsabilidade civil dá-se perante o lesado (Lyra, *apud* Rizzardo, 2009).

2.2.2.3 Responsabilidade Administrativa

É de conhecimento geral que o Estado deve atuar à luz da supremacia do interesse público. Para tanto, diante do conflito entre o interesse público e o privado, lança mão dos chamados poderes administrativos, consentâneos e proporcionais aos encargos que lhes são atribuídos. São poderes instrumentais. Tem-se, nesse contexto, o poder disciplinar, assim conceituado:

Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente (Meirelles, 1998, p. 108).

Interessa salientar que o poder disciplinar é correlato com o poder hierárquico, mas com ele não se confunde. Valendo-se do poder hierárquico a Administração Pública distribui e escalona as suas funções executivas; no uso do poder disciplinar ela controla o desempenho dessas funções e a conduta interna de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas (Meirelles, 1998).

Consiste a responsabilidade administrativa na violação de norma da Administração estabelecida em lei (em sentido geral) ou no próprio contrato, impondo um ônus ao contratado para com qualquer órgão público. É independente das demais responsabilidades e pessoal, contudo, a sanção nem sempre é de execução personalíssima, caso em que pode transmitir-se aos sucessores do contratado pessoa física ou jurídica, como ocorre com as multas e encargos tributários (Meirelles, 1998).

No âmbito federal, a Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 116, enumera um

conjunto de deveres do servidor e no art. 117 traz um extenso rol de proibições. A violação dessas vedações enseja a responsabilidade administrativa.

No que diz respeito às sanções administrativas (advertência, multa, interdição de atividades, suspensão provisória e declaração de idoneidade), estas são aplicáveis diretamente pela Administração, mediante procedimento interno em que faculte defesa ao infrator. Caso a responsabilização seja ilegal ou arbitrária, o interessado poderá opor-se a ela mediante recurso hierárquico ou pela via judicial adequada (Meirelles, 1998).

Em relação aos contratos, a responsabilidade administrativa surge perante os órgãos públicos fiscalizadores das atividades contratadas ou do exercício profissional (responsabilidades tributárias ou fiscais e ético-profissionais). A inexecução do contrato ou sua imperfeita execução pode gerar responsabilidade dessa natureza, paralelamente à civil, à criminal e às demais que resultarem das obrigações assumidas pelas partes, tais como as trabalhistas, nestas incluídas as de natureza previdenciária e acidentária (Meirelles, 1998).

Há que se referir, ainda, que o sistema punitivo na esfera administrativa é bem diverso do que existe no plano criminal. Neste, as condutas são tipificadas, de modo que a lei cominará uma sanção específica para a conduta que a ela estiver vinculada. Na esfera administrativa, o regime é diverso, pois que as condutas não têm a precisa definição que ocorre no campo penal. Os estatutos funcionais apresentam um elenco de deveres e vedações para os servidores, e o ilícito administrativo vai configurar-se exatamente quando tais deveres e vedações são inobservados. Ademais, os estatutos relacionam as penalidades administrativas, sem, contudo, fixar qualquer elo de ligação *a priori* com a conduta (Carvalho Filho, 2012).

2.2.3 Solidariedade e Responsabilidade

2.2.3.1 Conceito de Solidariedade

Encontra guarida em nosso ordenamento jurídico no art. 264, do Código Civil: “Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda”.

Com efeito, diante da multiplicidade de credores ou de devedores, ou uns e outros, cada credor terá direito à totalidade da prestação, como se fosse o único credor, ou cada devedor estará obrigado pelo débito todo, como se fosse o único devedor. Assim, o credor poderá exigir de qualquer co-devedor a dívida por inteiro, e o adimplemento da prestação por um dos devedores liberará a todos ante o credor comum. Dessa maneira, na solidariedade não se tem uma única obrigação, mas tantas obrigações quantos forem os titulares (Menezes, 2004).

Nos termos do art. 265, do Código Civil, “A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”. No caso da determinação legal, o legislador procurou garantir a cobrança rigorosa da dívida e a possibilidade de seu adimplemento. Em particular, observa Menezes (2004), quando o legislador procurou responsabilizar solidariamente o gestor público e o particular, ele criou um mecanismo com potencial de ressarcimento do Erário. É o caso do art. 25, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece que, na hipótese de inexigibilidade e de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável.

Porém, há que se considerar o contido no art. 942, do Código Civil, que diz:

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 932.

Sem embargo das inúmeras controvérsias que gravitam ao redor do tema, Cavalieri Filho (2010) preconiza que ato ilícito, em sentido estrito, é o conjunto de pressupostos da responsabilidade ou da obrigação de indenizar. Em sentido amplo, o ato ilícito indica apenas a ilicitude do ato, a conduta humana antijurídica, contrária ao Direito, sem qualquer referência ao elemento subjetivo ou psicológico. Tal como o ato lícito, é também uma manifestação de vontade, uma conduta humana voluntária, só que contrária à ordem jurídica.

Stoco (2004) simplifica e diz: violar direito é cometer ato ilícito. A ilicitude

está na só transgressão da norma.

2.2.3.2 Solidariedade Ativa e Passiva

Será ativa a solidariedade quando existir mais de um credor, que, em tese, só tem direito a uma quota da prestação, mas, em razão da solidariedade, pode reclamá-la por inteiro do devedor comum. Será passiva quando, existindo mais de um devedor, qualquer um deles seja responsável pela dívida toda. O credor estaria autorizado a exigir e a receber de um deles a dívida toda; desse modo, cada co-devedor pode ser compelido a pagar todo o débito, apesar de ser, em tese, devedor apenas de sua quota-parte.

Detendo-se ao que mais interesse a essa exposição, a solidariedade passiva extra-contratual, ou seja, a que decorre de lei, tem-se que, para que seja reconhecida, ser necessário, conforme ensinamento de Stoco (2004):

a) Que cada um tenha obrado com culpa, que deve ser provada, se contra o autor não pesa presunção a respeito ou sua responsabilidade seja objetiva ou independente de culpa;

b) Que a conduta do agente seja prejudicial, isto é, que tenha produzido o dano resultante da atuação coletiva;

Se, por conseguinte, se estabelece que, mesmo agindo culposamente, a atuação destes ou daqueles não concorreu para o dano, se fica provado que o ato produtor do dano emanou de um membro do grupo, que fica assim determinado, não há como condenar todos ou reconhecer solidariedade entre eles;

c) Que o dano produzido seja único.

O autor ainda salienta que a solidariedade passiva não depende de concerto prévio entre os responsáveis. A propósito, essa condição nem tem como prosperar em um panorama tipicamente culposos, porque é de sua essência a ausência da intenção de prejudicar.

2.2.3.3 Solidariedade na Legislação Brasileira

Em consonância com o art. 265, do Código Civil, a solidariedade não pode ser presumida, ou ela decorre de lei, ou da vontade das partes. Com

efeito, recorre-se a alguns exemplos de inserção legal da solidariedade no ordenamento jurídico pátrio:

a) Na Constituição Federal:

Estabelece a Carta Magna, em seu art. 74, § 1º, que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Esse mesmo norte é dado pelo art. 57, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Registre-se que a responsabilidade pela instituição e manutenção dos controles é do Administrador do órgão ou entidade; contudo, uma vez existindo os controles, a responsabilidade pela qualidade deste, e pelas operações a que tem conhecimento o servidor em razão de sua atividade profissional, a responsabilidade em caso de irregularidade ou ilegalidade cometida no âmbito de atuação dos integrantes do controle, estende-se a seus servidores, nos termos da Constituição Federal.

b) Lei nº 8.666, de 1993, a Lei de Licitações:

O art. 25, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece que, nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável.

c) Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

Menezes (2004) analisando a possibilidade de responsabilizar-se solidariamente a empresa de engenharia em caso de superfaturamento de obra, registra que há muito o Tribunal de Contas da União tem previsto em sua Lei Orgânica:

Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

(...)

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

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

(...)

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

- a) do agente público que praticou o ato irregular; e
- b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

O que se tem, diz Menezes (2004) é que o art. 16, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União não se restringe apenas às hipóteses do art. 25, § 2º, da Lei de Licitações. Ele amplia as hipóteses, abarcando os casos em que houve disputa entre licitantes em quaisquer das modalidades previstas. Isto é, sendo detectado dano ao Erário, não só em função de superfaturamento, mas nos casos de gestão ilegítima ou antieconômica e desfalque ou desvio de dinheiros, serão responsabilizados solidariamente o agente público e o terceiro contratante. Ressaltando que é preciso provar o dano, o nexo causal e a culpa.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul não há previsão nesse sentido. Porém, aqui cabe salientar que já prevê o art. 942, do Código Civil que, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

A divisão entre direito civil e direito administrativo é meramente para fins didáticos, considerando que o direito seja um sistema. Com efeito, observou Meirelles (1998) é inevitável a influência civilista, já pela antecedência da sistematização do Direito Privado, já pela generalidade de seus princípios e de suas instituições, sem dúvidas, a todos os ramos do Direito Público.

2.2.4 Hipóteses de Exclusão de Responsabilidade

Existem situações que causam prejuízos ao direito de outrem, contudo, não constituem atos ilícitos. Mesmo que presente o dano, embora verificada a relação de causalidade entre a ação do agente e o dano a uma pessoa ou aos bens alheios, não decorre o dever de indenizar. A ação humana torna-se legítima, não recaindo em recriminação legal. As hipóteses encontram-se expressas no art. 188, do Código Civil:

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

- I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;
- II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

Ainda, o art. 65 do Código de Processo Penal acrescenta o estado de necessidade como forma de isenção de responsabilidade. Igualmente, há previsão para o caso fortuito ou força maior e culpa exclusiva da vítima.

E, segundo o art. 187, do Código Civil, também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Com efeito, passa-se à análise de cada uma dessas excludentes.

a) Legítima Defesa:

São requisitos da legítima defesa: agressão atual; impossibilidade de prevenir ou obstar a ação ou invocar e receber socorro de autoridade pública; ausência de provocação que ocasionasse a agressão, ou, em outros termos, a injustiça da agressão (Carvalho Santos *apud* Rizzardo, 2009). Na versão de Serpa Lopes (*apud* Rizzardo, 2009): agressão atual ou iminente e injusta; preservação de um direito, próprio ou de outro; emprego moderado dos meios necessários à defesa.

Importa dizer que, reconhecida a legítima defesa pela sentença penal que transitou em julgado, não é possível reabrir a discussão acerca dessa excludente de ilicitude no âmbito civil (Rizzardo, 2009).

b) Exercício Regular de um Direito Reconhecido

Observa Carvalho Santos que o exercício do direito, inobstante possa gozar da mais ampla liberdade, não pode ir além de um justo limite: “ Por isso que todo direito acaba onde começa o direito de outrem” (*apud* Rizzardo, 2009). Assim, se o exercício de um direito provocar dano e não era praticado regularmente, redundará em abuso de direito, adentrando no mundo dos atos ilícitos.

Para melhor apreender a questão, anota-se a seguinte decisão:

AgRg no ARE sp 20973/PB
AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL
2011/0142639-2
Relator(a) Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI (1145)

Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA

Data do Julgamento 05/06/2012

Data da Publicação/Fonte DJe 14/06/2012

Ementa

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE POLICIAL DE SUPOSTO CRIME. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. DANO MORAL. INEXISTÊNCIA. EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. VALORAÇÃO DA PROVA. INAPLICÁVEL AO CASO.

1. Não há violação ao art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido dirime de forma expressa, congruente e motivada, as questões suscitadas nas razões recursais.

2. "A comunicação de ocorrência à autoridade policial de fato que, em tese, configura crime (subtração de dinheiro) ou o pedido de apuração de sua existência e autoria, suficientes a ensejar a abertura de inquérito policial, corresponde ao exercício regular de direito por parte do lesado. Exclusão da responsabilidade civil. Aplicação do art. 160, I, do CC/16 (art. 188, I, do CC/2002)" (AgRg no Resp n. 738.639/MG, relator Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, 3ª Turma, unânime, DJe 15/10/2010).

3. Em recurso especial, ainda que a título de valoração das provas, não se admite análise interpretativa de elementos probatórios controvertidos. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

c) Estado de Necessidade

O estado de necessidade, para configurar causa excludente de responsabilidade, só pode estar enquadrado naquela hipótese do art. 188, II, do Código Civil, qual seja, não constitui ato ilícito a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Ademais, aplica-se a hipótese nos casos em que circunstâncias tornarem o ato absolutamente necessário, e desde que não excedam os limites do indispensável para a remoção do perigo.

Contudo, cabe esclarecer que, o art. 929, do Código Civil, estabelece que, "se a pessoa lesada, ou o dono da coisa, no caso do inciso II do art. 188, não forem culpados do perigo, assistir-lhes-á direito à indenização do prejuízo que sofreram".

d) Estrito Cumprimento do Dever Legal

Em Rizzardo (2009) vê-se crítica acerca desse dispositivo, na medida em que indaga: que dever legal é, de fato, o que pode causar dano impune? Resta assentado na consciência jurídica universal que todo dano injusto deve ser reparado. Exemplifica o autor com a situação de danos provocados por policial que, em perseguição a um meliante, projeta a viatura contra pedestre,

saindo da pista por não controlar a direção, em virtude da velocidade desenvolvida. Justifica-se o comportamento do ponto de vista funcional, mas não sob o âmbito civil e mesmo criminal (Rizzardo, 2009).

e) Caso Fortuito e Força Maior

Distinguem-se caso fortuito e força maior, na medida em que aquele decorre de forças da natureza, tais como inundação, incêndio não provocado, terremoto, ao passo que força maior deriva de atos humanos, como guerras, revoluções, greves e determinações de autoridades. Está no art. 393, do Código Civil: “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

O conceito de ordem objetiva gira sempre em torno da imprevisibilidade ou inevitabilidade, aliados á ausência de culpa. A imprevisibilidade não é elemento especial a merecer destaque, na medida em que, por vezes, o evento é previsível, mas são inevitáveis os danos, porque impossível resistir aos acontecimentos. Com efeito, desaparecendo o nexos causal, não há responsabilidade. O prejuízo não é causado pelo fato do agente, mas em razão de acontecimentos que escapam ao seu poder (Venosa, 2002).

f) Culpa Exclusiva da Vítima

A conduta da vítima desencadeia a lesão, ou se constitui no fato gerador do evento danoso, sem qualquer participação de terceiros. Chama a previsão do art. 945, do Código Civil: “Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano”.

2.3 A FIGURA DO RESPONSÁVEL

2.3.1 Definição de Responsáveis

Com base no art. 71, da Constituição Federal, cumpre aos Tribunais de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio e, nos termos do inciso II, julgar as contas

dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

Com efeito, a responsabilidade tal como inscrita no art. 71, II, da Constituição Federal, foi desenvolvida ainda sob a égide da Constituição de 1967, ocasião em que foi editado o Decreto-Lei nº 200/67, determinando, em seu art. 80, que “os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas”.

Na mesma oportunidade, conceituou-se ordenador de despesas como toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (art. 80, § 1º). Para Mileski (2003), é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros, ficando, por isso, com a obrigação de prestar contas, cuja tomada deve ser submetida a julgamento do Tribunal de Contas. Fernandes (2008, p. 1.115) é mais sucinto: “ordenador de despesas é o servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos”.

Observa-se que, sob os auspícios da Constituição de 1988, a abrangência do exame das contas dos agentes públicos não se limita mais aos atos de realização de despesa, quanto à regularidade de aplicação dos recursos públicos, mas alcança todos os atos de gerenciamento público, envolvendo a arrecadação da receita, a realização da despesa e a administração dos dinheiros, bens e valores públicos, na dicção do art. 71, II, da Constituição Federal.

Nesse contexto, pode-se dizer que “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos” é gênero do qual “ordenador de despesa” é espécie. Calha a observação de Mileski:

Contudo, a designação de ordenador de despesa tornou-se hábito administrativo, sendo utilizada como sinônimo de autoridade responsável, tendo em vista que ambas atividades estão sujeitas ao

mesmo tipo de processo – tomada de contas – envolvendo o mesmo exercício financeiro, com julgamento perante o mesmo órgão controlador – Tribunal de Contas – e quase sempre, excepcionalmente não, com ambas funções sendo exercidas pela mesma autoridade administrativa. Por isso, em face de uma função subsumir-se na outra, no exame de suas responsabilidades, via processo de tomada de contas, o *nomen jûris* não tem sido motivo de controvérsias (2003, p. 297).

Fernandes (2008) esclarece que ordenador de despesas não é, a rigor, o título de um cargo, mas, geralmente, uma posição desempenhada por um empregado público, ocupante de cargo público (titular de cargo de confiança com ou sem vínculo efetivo).

2.3.2 Delegação de Poderes dos Responsáveis

Considerando que a responsabilidade dos agentes públicos, seja, eles políticos ou administrativos, decorre das competências designadas pelas leis e regulamentos editados no âmbito de cada esfera de governo, pode-se dizer que é a lei a estabelecadora das responsabilidades do agente público no exercício da atividade estatal, no qual se incluem os administradores e os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Mileski, 2003).

A competência, na lição de Mello, consiste:

(...) no círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos (2004, p. 134).

Meirelles (1998, p. 133) elenca a competência com um dos requisitos do ato administrativo:

Para a prática do ato administrativo a *competência* é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo.

Ao ordenador de despesa cujos poderes e competência têm origem na lei e regulamentos dá-se o nome de ordenador de despesas originário ou principal. Contudo, não raro, em face do tipo de atividade desenvolvida, o administrador público, embora permaneça com a direção político-institucional, delega a subordinado seus poderes para proceder à condução administrativa

do órgão, especialmente dos atos de execução orçamentária, denominando-se ordenador de despesa derivado ou secundário (Mileski, 2003).

A respeito, Mileski (2003) assinala que não apenas inexiste impedimento legal para a delegação de poderes, como o Decreto-Lei nº 200, arts. 11 e 12, autoriza a delegação de poderes, procedendo a sua regulamentação, estipulando que a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. Regulamenta a delegação de competência por meio do Decreto nº 83.937, de 1979.

O Decreto nº 83.937, de 1979, prevê que o ato de delegação, que será expedido a critério da autoridade delegante, indicará a autoridade delegada, as atribuições objeto da delegação e, quando for o caso, o prazo de vigência, que, na omissão, ter-se-á por indeterminado.

Importa salientar que a norma também preconiza que a delegação de competência não envolve a perda, pelo delegante, dos correspondentes poderes, sendo-lhe facultado, quando entender conveniente, exercê-los mediante avocação do caso, sem prejuízo da validade da delegação.

Com efeito, a delegação não significa o esvaziamento da competência de quem dela se utiliza como instrumento de eficiência administrativa. Isto é, não se apresenta juridicamente aceitável que, através da delegação o agente político transfira todas as atribuições que são inerentes ao seu cargo, ficando desobrigado do seu total desempenho e das consequências de sua prática (IDAF, 2002/2003).

Destaca-se regra do art. 80, § 2º, do Decreto-Lei nº 200/67: “O ordenador de despesa, salvo conviência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas”.

Em comentário a esse preceito, Fernandes leciona:

A norma apresenta os seguintes comandos:

- a) O ordenador de despesas é inscrito no rol de responsáveis;
- b) O dirigente do órgão tem razoável liberdade para inscrever como ordenador de despesas qualquer servidor, mas é recomendável observar o que foi dito sobre a função de ordenar despesas;
- c) Normalmente, na prática, é ocupante de cargo de confiança e pode ser exonerado o cargo a critério da autoridade nomeante;

- d) A exoneração do cargo em comissão não implica exoneração de responsabilidade pelas omissões e atos praticados, porque dependem de julgamento pelo Tribunal de Contas;
- e) Como regra, responde pelos atos praticados pelos subordinados, quando estiverem acatando suas ordens;
- f) Não responde pelos atos do subordinado que exorbitar – ultrapassar os limites – das ordens recebidas;
- g) Responde quando o subordinado exorbita uma ordem, se por qualquer modo foi conivente. Nesse caso, a conivência pode advir da omissão em reprimir a conduta irregular ou em convalidar o ato praticado. (2008, p. 1.118)

Mileski (2003) faz sua leitura do dispositivo, preconizando que, havendo regularidade na delegação de competência administrativa, o agente público delegado passa a responder pessoalmente pelos atos e fatos que ocorrerem em sua gestão, por esse motivo, sendo sua responsabilidade pelo gerenciamento realizado, torna-se o administrador secundário a autoridade responsável nos processos de julgamento a serem efetuados pelo Tribunal de Contas, com a autoridade delegante ficando isenta de responsabilidade (art. 80, § 2º).

Entretanto, caso a autoridade delegante venha a ter participação comprovada na prática de atos prejudiciais ao Erário e ao interesse público, ou ainda tenha ciência de irregularidades pela autoridade delegada, deixando de adotar providências de proteção ao interesse público, assumirá a responsabilidade solidária, respondendo em conjunto com o responsável delegado (art. 84, do Decreto-Lei nº 200/67).

Nota-se que os autores em questão divergem acerca de quem sejam os denominados agentes subordinados. Para Mileski (2003), claramente se apresentam como aqueles administradores secundários, para os quais foi delegada a competência pelo ordenador de despesa primário. Já para Fernandes (2008) agentes subordinados são todos aqueles sob o comando do superior hierárquico, pressupondo uma relação de direito administrativo.

2.4 RESPONSABILIDADE PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

2.4.1 A Prestação de Contas

Com a evolução do Estado e a sedimentação do regime democrático, o

poder estatal passou a ser exercido em nome e em favor do povo, de modo que a fiscalização sobre a atividade financeira do Estado passou a ser realizada de forma a manter a atuação governamental direcionada para a prática de ações que atendam ao interesse coletivo, sem descuidar dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade (Mileski, 2003).

Questão que se coloca é verificar o que sejam contas. Para Cavalcanti:

Contas é, a meu ver, o conjunto probatório – em regra, documental – que reflete os atos de gestão de determinados bens e valores públicos ou, em alguns casos, privados, praticados por determinado gestor, em determinado período de tempo (2004, p. 328).

O mandamento constitucional é bastante amplo, encontrando-se expresso no art. 70, Parágrafo Único: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

Com efeito, por expressa disposição constitucional, sintetiza Mileski (2003) em todos os atos de gerenciamento de recursos públicos que envolvam a arrecadação da receita, a realização da despesa e a administração de bens e valores públicos, mostra-se imperiosa a exigência para o administrador atuar com competência, responsabilidade e lealdade, possuindo a obrigação, inescusável, de prestar contas de seus atos.

Cumprir referir que “Fiscalização contábil, financeira e orçamentária” é a denominação dada para a “Seção IX do Capítulo I – Do Poder Legislativo”, da Constituição Federal, que trata do sistema de fiscalização da atividade financeira do Estado. Esse sistema está assentado na dualidade do controle: externo, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e o controle interno de cada Poder, com o intuito de proceder a uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre todos os órgãos da administração direta e indireta, envolvendo a aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, da Constituição Federal).

Entretanto, salienta Mileski (2003) essa fiscalização não envolve uma avaliação apenas técnico-procedimental, uma vez que não possui o sentido de apenas verificar a correção do procedimento técnico, mas, também, e sobretudo, a repercussão jurídico-legal do ato fiscalizado, tanto que o

dispositivo constitucional estabelecido do sistema (art. 70) determina a obrigatoriedade de obediência aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. São as palavras de Mieski:

O sistema de fiscalização busca o estabelecimento de uma ação de controle que envolva todas as atividades da organização estatal, desde o planejamento governamental até a efetiva realização de seus objetivos, mediante procedimentos técnicos e de avaliação jurídica. O sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, por meio do procedimento de auditoria, visa a avaliar e medir a eficácia dos controles internos existentes, no sentido de detectar, prevenir e orientar sobre possíveis falhas, irregularidades ou ilegalidades, funcionando como elemento de fiscalização que permita à Administração promover, com economicidade, maior eficiência e qualidade aos serviços que realiza. Os resultados obtidos pelos procedimentos de auditoria servem de elementos informativos ao exame e julgamento das contas que serão prestadas ao final do exercício financeiro. (2003, p. 239)

Nesse contexto, o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária atua de forma contínua na entidade, atuando não só na execução orçamentária, mas em todas as atividades financeiras e administrativas da organização.

2.4.2 Os Sujeitos da Obrigação Constitucional de Prestar Contas

A competência dos Tribunais de Contas decorre de mandamento constitucional, expresso no art. 71. No caso do Chefe do Poder Executivo, cumpre ao Tribunal de Contas a apreciação das contas prestadas, mediante parecer prévio. Já no inciso II, há a previsão de julgamento, propriamente dito, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Com efeito, quando a Constituição prevê um sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, envolvendo todos os órgãos da administração direta e indireta, significa dizer que haverá uma fiscalização sobre a ação governamental exercida pelos agentes públicos, no sentido de que estes, por estarem unidos de poder estatal para o cumprimento de

funções governamentais, não desviem a utilização desse poder que ostentam da única possibilidade de ser usado: o interesse público (Mileski, 2003). Afirma Mileski:

Dessa forma, todo aquele que exerce função pública, com o poder de dar cumprimento ao planejamento governamental, executando políticas públicas com o fim de atender às necessidades coletivas, invariavelmente utilizando e administrando bens e dinheiros públicos, tem o dever de prestar contas de seus atos, em face do direcionamento efetuado. (2003, p. 235)

Na visão de Meirelles:

O *dever de prestar contas* é decorrência natural da administração como encargo de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesse da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo o administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais. (1998, p. 95)

Na jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem-se caso em que fundação convidou o profissional exclusivamente para apreciar a adequação das propostas técnicas apresentadas pelas empresas licitantes da concorrência pública internacional, não integrando a comissão de licitação. Assim, fora contratado, na condição de particular, para se pronunciar sobre questões técnicas relativas ao certame. Foi afastada a multa considerando que o pressuposto da apenação do responsável fosse que as ações ilícitas tenham se desenvolvido em razão do exercício de cargo ou emprego públicos, ou pelo menos que decorram do exercício de atividade tipicamente atribuída a agente público. (...) O liame administrativo – necessário à imposição da referida sanção – estava configurado em razão do exercício, ainda que transitório, de ações que, ordinariamente, seriam conferidas a agente integrante da máquina estatal (TCU Processo nº 001.350/2001-1 Acórdão nº 897/2005 Plenário DOU 14-07-2005).

Outra questão que se coloca é em relação à responsabilidade dos procuradores e assessores jurídicos em relação aos atos que os gestores tomam embasados em seus pareceres. Perquire-se a responsabilidade desses profissionais em relação aos efeitos desses atos. Refira-se que o

posicionamento do Supremo Tribunal, atualmente, está expresso no Mandado de Segurança nº 24.631/DF, da lavra do Ministro Joaquim Barbosa:

MS 24631/DF - DISTRITO FEDERAL
MANDADO DE SEGURANÇA
Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA
Julgamento: 09/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008
EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

Por exemplo, na esteira desse entendimento, 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 (MS 24584/DF, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 09-08-2007).

No âmbito do Tribunal de Contas da União traz-se decisão por meio da qual a responsabilidade do contador da entidade foi afastada, uma vez que não foi considerado responsável pelas contas:

Recurso de reconsideração em prestação de contas do SESC/SP. Exercício 2004. Acórdão 2.324/2009-TCU-1ªC. A obrigação do contador não se confunde com a responsabilidade dos dirigentes. Conhecimento. Provedimento

parcial. Exclusão do Contador do rol de responsáveis.

[VOTO]

15. Por fim, no que se refere à inclusão do Sr. [Contador autônomo] como um dos responsáveis, acolho a fundamentação constante do parecer do dirigente da Secretaria de Recursos.

16. O nome do Sr. [Contador autônomo] consta dos demonstrativos financeiros, juntamente com os nomes dos dirigentes do SESC/SP, apenas como contador autônomo, regularmente inscrito no CRC. Nos termos do art. 12, § 5º, da Instrução Normativa-TCU nº 47/2004, aplicável às contas em exame (e que já foi revogada), o contador não se encontra no rol de responsáveis dos processos de contas dos órgãos e entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais.

17. A obrigação do contador se restringe à exatidão dos demonstrativos contábeis, não se confundindo com a responsabilidade dos dirigentes. Uma vez que não se questiona, nesta oportunidade, a exatidão dos demonstrativos financeiros, e não sendo o Sr. [Contador autônomo] gestor do SESC/SP, deve ser ele excluído do rol de responsáveis.

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer do presente Recurso de Reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 285, caput, do RI/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, excluindo da relação processual o nome do Sr. [Contador autônomo]:

[...]

(AC-0873-05/12-1 Sessão: 28/02/12 Grupo: II Classe: I
Relator: Ministro VALMIR CAMPELO - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria)

Hipótese ainda, em que o Tribunal de Contas da União julgou como solidária a responsabilidade por locação de valor inferior ao apurado no laudo de avaliação do imóvel, aplicando multa ao gestor e à locatária:

Prestação de Contas Simplificada. Aluguel de espaço à entidade privada. Inobservância do valor apurado no Laudo de Avaliação do Imóvel. Não comprovação do pagamento dos valores pactuados. Contas irregulares. Débito solidário com a entidade locatária. Multa ao gestor e à entidade privada]

[ACÓRDÃO]

9.1. Com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, parágrafo único e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas do senhor [gestor], ex-Diretor Geral do Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Mato Grosso - CEFET/MT e condená-lo, em solidariedade com a [Cooperativa Educacional], ao pagamento do débito discriminado na tabela abaixo [...]:

Valor (R\$) Data

1.309,99 01/01/2006; 3.469,99 01/02/2006; 3.469,99 01/03/2006;
3.469,99 01/04/2006; 3.469,99 01/05/2006; 3.469,99 01/06/2006;
3.469,99 01/07/2006; 3.469,99 01/08/2006; 3.469,99 01/09/2006;
3.469,99 01/10/2006;
3.469,99 01/11/2006; 3.469,99 01/12/2006;

9.2. aplicar, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 267 do Regimento Interno/TCU, individualmente, ao Sr. [gestor], ex-Diretor Geral do Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Mato Grosso - CEFET/MT e a [Cooperativa Educacional], multa no valor de

R\$ 3.000,00 [...].

[VOTO]

Cuida-se de Prestação de Contas Simplificada do Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Mato Grosso - CEFET/MT, relativa ao exercício de 2006.

[...]

Como já dito, a citação teve como objeto a inobservância do valor apurado no Laudo de Avaliação do Imóvel para fins de fixação de aluguel do espaço do CEFET/MT à [cooperativa educacional], causando prejuízo histórico de R\$ 39.479,88, decorrentes, ainda, da não comprovação do pagamento dos valores pactuados, sem a adoção de qualquer providência por parte do locador.

19. Na presente situação fática constato que a responsabilidade pelo locação com valor inferior ao avaliado é solidária, do gestor do CEFET/MT e da empresa locatária. Ressalto, ainda, que concordo com a análise efetuada pela Secex/MT, e aqui transcrita no Relatório precedente, quanto à improcedência do desconto no valor do aluguel em decorrência de restituição das benfeitorias feitas pela [cooperativa educacional].

20. Digo isso por que, de fato, a utilização do espaço do CEFET/MT, no período de 1992 a 2002, previa, como contrapartida pelo uso do espaço público, a realização das mesmas obras. A propósito, os contratos firmados entre as partes dispunham:

a) contrato assinado em 6/1/1992 - "Cláusula quarta - A locatária [cooperativa educacional] pagará a locadora (CEFET), por esta locação, em serviço, fornecendo 4 (quatro) pedreiros e o material necessário para a construção de um galpão com área de 300 m² onde deverá funcionar a carpintaria da locadora numa área de sua propriedade no Bairro Bela Vista, em Cuiabá, conforme projeto definido pela COPLAN - Coordenadoria de Planejamento.";

b) contrato firmado em 19/8/1994 - "Cláusula terceira, § 3º - a comandatária assumirá os custos financeiros integrais da reforma, adaptações e construções de novas áreas, realizando-as com utilização de todos os requisitos técnicos e mão de obra especializada, com materiais de primeira, como determinam as normas técnicas de edificações civis."

21. Julgo, portanto, que o valor do débito apurado pela Secex/MT, referentes aos aluguéis ao longo do exercício de 2006, fixados com a inobservância do valor apurado no Laudo de Avaliação do Imóvel, e não pago, deverá ser recolhido integralmente, devidamente corrigido, aos cofres da União.

Informações AC-10587-39/11-2 Sessão: 01/11/11 Grupo: I
Classe: II Relator: Ministro JOSÉ JORGE - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria

Ocasão houve em que o Tribunal de Contas da União julgou que termo definitivo da obra em desacordo com os padrões técnicos exigidos enseja responsabilidade solidária do fiscal do contrato:

[Tomada de Contas Especial. Convênio com município para pavimentação de vias e construção de porto. Execução parcial. Falhas estruturais e de execução. Utilidade do objeto executado e os benefícios para a população comprometidos. Detalhamento das responsabilidades. Contas irregulares. Débito solidário: responsáveis e empreiteira. Multa individual aos responsáveis e à empresa]

[ACÓRDÃO]

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei,

julgar irregulares as contas dos Srs. [gestor], [fiscal da obra] e [responsável pela obra] e condená-los, em solidariedade com a Empreiteira [...], nos termos dos artigos 16, § 2º, alíneas "a" e "b", e 19, caput, da referida Lei, ao pagamento das quantias discriminadas abaixo [...]:

9.2. aplicar, individualmente, aos Srs. [gestor], [fiscal da obra] e [responsável pela obra] e à Empreiteira [...] a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 [...].

[VOTO]

A presente tomada de contas especial, de responsabilidade do Sr. [gestor], ex-prefeito do município de Manoel Urbano/AC, foi instaurada pelo Ministério da Defesa em decorrência da aprovação parcial das contas relativas à aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do convênio 092-PCN/2006, para pavimentação de vias e construção de um porto no município, no valor total de R\$ 211.013,33, sendo R\$ 191.406,89 referentes a recursos federais e R\$ 19.606,44 à contrapartida municipal.

[...]

5. Após a apresentação das contas ao órgão concedente, foi realizada vistoria nas obras, oportunidade em que se verificou a existência de diversas irregularidades, o que ocasionou a aprovação da parcela equivalente ao percentual de 34,80% de execução dos serviços pactuados.

[...]

12. Feito esse registro, saliento que os argumentos apresentados pelo Sr. [gestor] não merecem acolhida. Como signatário do convênio, assumiu o compromisso de aplicar corretamente os recursos federais transferidos ao município. Ademais, assinou o relatório de cumprimento do objeto (fl. 208, v.1) encaminhado ao órgão repassador, bem como o termo de recebimento definitivo da obra (fl. 242, v. 1), conjuntamente com o Sr. [fiscal da obra], engenheiro responsável pela fiscalização da execução do contrato. A propósito, no referido termo consta a informação de que a obra e os serviços executados se encontravam de acordo com os padrões técnicos exigidos e com as especificações constantes do plano de trabalho, condição que se verificou não corresponder à realidade, conforme vistoria do concedente.

13. Tampouco cabe acolher como satisfatórias as alegações de defesa da Empreiteira [...]. Além de o tempo decorrido entre a conclusão da obra e a vistoria pelo concedente ter sido menor do que o alegado, conforme mencionado no item 11 acima, foram apontados problemas estruturais e de concepção de projeto, reconhecidos, inclusive, pelo engenheiro responsável pela fiscalização da execução do contrato, conforme relatório técnico datado de 17/6/2009 (fl. 299, v. 1):

"Foi verificado que todos os serviços relacionados na observação contida no Anexo B do relatório [Laudo de Vistoria do PCN] estão em conformidade com o descrito, ou seja, ocorreram falhas construtivas que possivelmente aceleraram o processo de desgaste do material e/ou serviço, o que se constata in loco com problemas na pavimentação e na laje em concreto armado."

14. Com relação aos argumentos apresentados pelo Sr. [fiscal da obra], que entendo não se mostrarem suficientes para descaracterizar as irregularidades apontadas, destaco os seguintes aspectos, adicionalmente aos já apontados anteriormente.

15. O termo de recebimento definitivo da obra, no qual consta a declaração acerca da conformidade das obras e serviços com os padrões técnicos exigidos e especificações constantes do plano de trabalho, foi assinado por ele e pelo ex-prefeito, contrariando o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, que estabelece que "A

Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.". E, na qualidade de engenheiro responsável pelo acompanhamento da obra, fiscal do contrato, era sua responsabilidade fiscalizar a correta execução, atentando para que eventuais falhas ou defeitos fossem corrigidos no prazo de vigência do contrato, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 67, caput e §1º.

16. Ademais, o próprio Sr. [fiscal da obra] reconheceu, em seu relatório técnico, elaborado posteriormente ao laudo de vistoria do concedente, que os problemas observados foram ocasionados por falhas estruturais e na concepção do projeto de drenagem, conforme transcrição constante do item 13 retro. Na sua opinião, ali expressa, essas falhas construtivas "possivelmente aceleraram o processo de desgaste do material e/ou serviço, o que se constata in loco com problemas na pavimentação e na laje em concreto armado". Quanto à planilha de medição constante do laudo de vistoria, não foi questionada na época da elaboração do referido relatório técnico. Esse conjunto de informações permite concluir que a alegação de que o excesso de chuvas no período compreendido entre a conclusão das obras e a vistoria realizada seria o responsável pelo desgaste natural da obra não encontra fundamento nos fatos.

17. Com efeito, verifica-se nos autos que, além de não ter sido comprovada a boa e regular aplicação da totalidade dos recursos públicos transferidos ao município, a utilidade do objeto executado e os benefícios para a população restaram comprometidos.

18. Por fim, cabe destacar que o Sr. [responsável pela obra], secretário municipal de obras e serviços públicos à época e responsável pela execução da obra e pela atestação da prestação dos serviços, conforme notas fiscais de fls. 261/267, permaneceu revel.

(AC-1251-07/12-1 Sessão: 13/03/12 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro ANA ARRAES - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria)

Inclusive, no âmbito do Tribunal de Contas da União traz-se julgado declinando os critérios para a caracterização da responsabilidade solidária:

(...) É certo que, para se estabelecer a responsabilidade solidária, deve ser avaliada a gradação da culpa, levando-se em consideração subordinação, interesse, gravidade, significância ou pertinência da ação ou ato para o resultado prejuízo. Além disso, a culpa precisa ser individualizada de forma proporcional e na medida dos atos de responsabilidade de cada agente. [...]AC-2337-11/12-2 Sessão: 10/04/12 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro AROLDO CEDRAZ - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria

A linha, portanto, de entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União é da responsabilidade solidária entre gestor e agente subordinado por irregularidades constatadas quando da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades sujeitas ao controle dos Tribunais de Contas.

3 CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas do Brasil, como instituições de um Estado Democrático de Direito, são peças fundamentais no exercício da cidadania e vêm ganhando destaque no enfrentamento de questões como a má utilização dos recursos públicos, a corrupção, a ilegalidade e a imoralidade na Administração Pública. Nesse mister, não há que se descuidar da atribuição de responsabilidade a quem verdadeiramente praticou a irregularidade. É o que clama a sociedade ao, continuamente, rebelar-se contra a impunidade.

Porém, a atribuição de responsabilidade há que estar adstrita, também, à legalidade. De fato, a Constituição Federal de 1988, determina a prestação de contas em um vasto espectro, posto os termos do art. 70, Parágrafo Único: prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Objetivou-se, com essa exposição, apresentar um referencial teórico para averiguar a responsabilidade dos agentes subordinados perante os Tribunais de Contas. Em um segundo momento, analisou-se a solução dada pelos mais diversos Tribunais a uma problemática muitas vezes encontrada no dia-a-dia das Cortes. Alega o gestor que não detém os conhecimentos técnicos de seus subordinados e, portanto, não pode responder pela irregularidade posta. Entende-se pela solidariedade entre Prefeito Municipal e Secretários, primeiro com fundamento na culpa *in vigilando* ou *in eligendo* e, segundo, porque prevista em lei municipal.

O entendimento a que se chega com base nesse trabalho, cotejando os pressupostos teóricos analisados com o caso prático em comento, é que o Prefeito Municipal é a autoridade competente para responder pela irregularidade enquanto responsável pela prestação de contas; que a solidariedade entre o Prefeito e os Secretários deriva do art. 942, do Código Civil; que a legislação municipal prevendo a solidariedade serve apenas de reforço para sua aplicação.

É importante destacar que a solidariedade, nos termos do art. 265, do Código Civil, não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes. Entende-se que o art. 942 é a base legal para sua aplicação no âmbito dos

Tribunais de Contas, quando se está diante de ato ilícito praticado em coparticipação. Nesse contexto, a existência de legislação municipal seria dispensável.

Ademais, a delegação de competência, conforme delineado nessa exposição, não envolve a perda, pelo delegante, dos correspondentes poderes, no sentido de um esvaziamento. Logo, no caso, o Prefeito mantém sua responsabilidade diante dos atos do seu subordinado.

A questão é que, na medida em que se atribui a responsabilidade na proporção de sua responsabilidade, o julgamento torna-se mais legítimo. Essa é a intenção das linhas traçadas. Dotar de fundamento científico a responsabilização dos agentes subordinados pelas irregularidades cometidas no âmbito da Administração Pública, no escopo de tornar mais justo os julgamentos e, com isso, conferindo-lhes mais legitimidade. É, ao final, a busca por justiça.

REFERÊNCIAS

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm >. Acesso em: 18 set. 2012.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 18 set. 2012.

ALVEZ, L. da S. O Medo de Responsabilidade e o Imobilismo no Serviço Público. Reflexos no Processo Disciplinar. *Forum Administrativo*. Ed. Forum, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, maio 2001, p. 361-362.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul.1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm> Acesso em: 18set. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União*,

Brasília, DF, 22 jun.1993. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm> Acesso em: 18set de 2012.

BULOS, U. L. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva: 2011

CAETANO, F. de L. Responsabilidade solidária do administrador público. Pressupostos e limites. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 152, 5 dez. 2003 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4537>>. Acesso em: 14 set. 2012.

CAMMAROSANO, M. Da Responsabilidade de Autoridades Governamentais por Atos que Expedem tendo por Suporte Pareceres Jurídicos, e dos Autores Destes. *Informativo sobre Licitações e Contratos*, Curitiba, n. 37, março 97, p. 228-230

CAVALCANTI, A. S. Aspectos da Competência Julgadora dos Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul/set 2004, p. 327-339.

CAVALIERI FILHO, S. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DALLARI, A. A. A Responsabilidade do Agente Político. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XVII, n. 1, jan. 2001, p. 100-105.

DI PIETRO, M. S. Responsabilidade dos Procuradores e Assessores Jurídicos da Administração Pública. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 1, ano XXIV, jan. 2008, p. 1-7.

DINIZ, C. R. F.. Natureza Jurídica dos Pareceres e das Consultas: Responsabilidade Civil, Administrativa e Penal do Advogado. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília, ano XXXV, n. 81, jul/dez 2005, p. 73-89.

FERNANDES, J. U. J. Ato de Subordinado. *Forum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, p. 56618, jan 2008.

_____ Ordenador de Despesas – Uma Função Relevante. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XXIV, n. 10, out 2008, p. 1115-1122.

_____ Responsabilidade por Parecer Jurídico no Serviço Público. *L&C*, Rio de Janeiro, ano VII, n. 78, dez. 2004, p. 4-13.

FIGUEIREDO, L. V. Responsabilidade dos Agentes Políticos e dos Servidores. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano X, n. 7, jul 1994, p. 381-386.

FIUZA, C. *Direito Civil – Curso Completo de Acordo com o Código Civil de 2002*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GASPARINI, D.; MOTTA, C. P. C. Responsabilidade dos Procuradores e

Assessores Jurídicos da Administração Pública. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XXI, n. 3, p. 281- 295, março 2005.

HAIKAL, D. M. C. Responsabilização do Chefe do Poder Executivo Municipal pelas Cortes de Contas. *Forum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 123, mar. 2012, p. 19-24.

JACINTO, F. T. Da Responsabilidade dos Titulares de Cargos Públicos, dos Funcionários e Agentes do Estado e das Demais Entidades Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 29, 2003, p. 95-134.

MACHADO, H. de B. Responsabilidade do Agente Público: Distinção entre Agente Político e Agente Administrativo. *Interesse Público*, Ed. Notadez, Porto Alegre, n. 41, 2007, p. 55-63

MACHADO, K. L. de S. C. Responsabilidade do Pregoeiro e da Comissão de Licitação pela Realização de Pesquisa de Preços. *Jam – Jurídica*, Bahia, ano XV, n. 9, set. 2010, p. 63-76.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*, 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEZES, L. G. de P. A Possibilidade de Responsabilizar Solidariamente Empresas de Engenharia e Gestores Públicos em Caso de Superfaturamento de Obras. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco*, Recife, volume 15, n. 15, 2004, p. 51-63.

MILESKI, H. S. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MORAIS, R. R. A Responsabilização do Pregoeiro na Eficácia do Certame, *O Pregoeiro*, Curitiba, ano VII, fev. 2011, n. 75, p. 6-10.

MOTTA, C. P. C. Responsabilidade dos Integrantes das Comissões de Licitação. Oito Situações de Risco. Questões Polêmicas. Orientações do Tribunal de Contas da União. *Negócios Públicos*, Curitiba, ano V, n. 36, jan. 2009, p. 11-23.

REOLON, J. F. Quem pode ser o sujeito passivo das multas imputadas pelos Tribunais de Contas? *Forum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 44, ago 2005, p. 5908.

Responsabilidade do Ordenador de Despesa. *Consultoria Forum. Forum Administrativo Direito Público – FA*. Belo Horizonte, ano 6, n. 66, ago. 2006, p. 7726-7727.

REVISTA ZENITE. INFORMATIVO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIDADE FISCAL. São Paulo: Ano III, n. 25, Agosto 2003, p. 70-73.

REVISTA ZENITE. INFORMATIVO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIDADE FISCAL. São Paulo: Ano II, n. 18, Janeiro 2003, p. 537-540.

REVISTA ZENITE. INFORMATIVO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIDADE FISCAL. São Paulo: Ano II, n. 14, Setembro 2002, p. 138-144.

REVISTA ZENITE. INFORMATIVO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E RESPONSABILIDADE FISCAL. São Paulo: Ano II, n. 24, Julho 2003, p. 1086-1104.

RIZZARDO, A. *Responsabilidade Civil: Lei nº 10.406, de 10-01-2002*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROSÁRIO, A. do. Orçamento: Execução e Responsabilidade do Prefeito Municipal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1(3):57-74, 1984, p. 59-74.

SILVA, C. M. *Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. Malheiros, 2010.

STOCO, R. *Tratado de responsabilidade civil : com comentários ao código civil de 2002*. 6ª.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Prestação de Contas n Tribunal de Contas da União, Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada>Acesso em 14ago2012.

VENOSA, S. de S. *Direito Civil - Responsabilidade Civil*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

VILLEN, A. C. O Julgamento de Contas e a Responsabilidade dos Agentes Políticos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 119, Edição Especial, p. 60-68.