TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 680993

Órgão: Secretaria de Estado de Fazenda
Partes: Agnaldo Marques, José Augusto Trópia Reis
Interessado: Fuad Jorge Noman Filho
Procuradores: Ludmila Karen de Miranda, OAB/MG 140.571; Marina Pimenta Madeira, OAB/MG 68.752; Renato Queiroz de Paula, OAB/MG 145.066
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DE PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. RECONHECIMENTO. MÉRITO. ABALROAMENTO DE VEÍCULO OFICIAL. SERVIDOR MOTORISTA. VELOCIDADE INCOMPATÍVEL COM A CONDIÇÃO DA VIA. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

O abalroamento de veículo oficial causado pela condução imprudente por parte do servidor público motorista dá ensejo à pretensão ressarcitória no valor das custas de reparo do automóvel.

Segunda Câmara

10ª Sessão Ordinária – 24/04/2018

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Fazenda destinada a identificar responsáveis e quantificar dano causado ao erário em razão de acidente ocorrido com o veículo oficial placa GMG-9453, em 27/03/2000, a serviço da Superintendência Regional da Fazenda VIII, na BR-365, altura do “Trevo da Pipoca”, município de Patos de Minas, conduzido pelo servidor Agnaldo Marques, Masp. 377.098-9.

A Comissão de Tomadas de Contas Especial elaborou relatório (fls. 13/18) indicando como responsável o condutor do veículo, fixando o dano ao erário em R\$ 5.003,97 (cinco mil e três reais e noventa e sete centavos) e solicitando o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral do Estado para as providências cíveis.

No Tribunal de Contas, pontuou o órgão técnico (fl. 96/99) pela necessidade de complementação da instrução processual, haja vista a condição silente da CTCE e do órgão de Controle Interno frente (i) à legislação que obriga ou faculta aos órgãos da Administração Pública à contratação de seguro contra acidentes de veículos e danos a terceiros, e (ii) à existência de dispositivo normativo interno que discipline a responsabilidade funcional do agente, bem como a gradação de sua culpabilidade nos danos causados.

Convertidos os autos em diligência (fl. 103), manifestou-se o Controle Interno (fls. 106/109) pela vigência, à época do evento, do Decreto 10.450/67, que, em seu art. 30, obrigava a contratação de seguro para todos os veículos pertencentes ao Estado, e em seu art. 33 atribuía

responsabilidade por eventuais danos oriundos de negligência, imprudência ou imperícia ao condutor de veículo oficial.

Em reexame, avaliou o órgão técnico (fls. 111/116) que, apesar de ter sido parcialmente atendida a diligência, provaram-se existentes os fatos ensejadores da Tomada de Contas Especial. Concluiu, então, por atribuir a responsabilidade pelo dano ao Sr. Agnaldo Marques, condutor do veículo, e pelo descumprimento da norma legal referente à obrigatoriedade do seguro na qualidade de responsável solidário o Sr. José Augusto Trópia Reis, titular da Secretaria da Fazenda à época.

Com intuito de serem sanadas as deficiências apresentadas pela diligência, procedeu-se a uma nova (fl. 118), bem como a devida citação dos responsáveis acima apontados (fls. 119/120). Solicitou-se ao Secretário de Estado da Fazenda sucessor, Sr. Fuad Jorge Noman Filho, que procedesse à juntada das informações ausentes da primeira diligência.

Procedeu o Sr. José Augusto Trópia Reis à apresentação de defesa (fls. 127/134), na qual alegava, em breve síntese, (i) a inexistência de danos ao erário; (ii) a ilegitimidade para figurar no polo passivo em face da inexistência de solidariedade; (iii) da ineficácia da norma ao tempo do evento e (iv) da facultatividade do seguro. O Sr. Agnaldo Marques, condutor do veículo, não apresentou defesa.

Em complemento ao relatório apresentado, apresentou o Controle Interno suas alegações, fls. 137/143, que, em resumo das informações relevante, concluiu pela inexistência de solidariedade quando do dever ressarcitório e trouxe aos autos solicitação feita à Superintendência de Gestão e Finanças e à Superintendência Regional da Fazenda VIII, unidade de subordinação do motorista do veículo acidentado, para que opine sobre a situação e viabilidade de contratação de seguros. Em comunicação posterior, vieram aos autos a declaração de inexistência de seguro sobre a frota da Superintendência Regional da Fazenda e o custo para contratação de seguros para os 656 veículos oficiais da Secretaria de Estado da Fazenda, qual seja o valor de R\$ 609.557,84.

Em novo reexame (fls. 171/186), concluiu a unidade técnica pela atribuição de responsabilidade somente ao Sr. Agnaldo Marques pelos danos decorrentes do abalroamento do veículo oficial, no valor histórico de R\$ 5.003,97.

Manifestou-se o *Parquet* de Contas às fls. 199/200-v, opinando pela incidência o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas e condenação do servidor Agnaldo Marques, com subsequente restituição ao erário estadual do valor apurado.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.2 Preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* – Sr. José Augusto Trópia Reis

Entendeu o Órgão Técnico, na análise constante às fls. 111/115, pela responsabilidade solidária do então Secretário de Estado da Fazenda, Sr. José Augusto Trópia Reis, frente ao descumprimento do Decreto nº 10.450/67:

[...] A Comissão de Tomada de Contas Especial e o Órgão de Controle Interno deixaram de manifestar sobre a extensão da responsabilidade da Secretaria, na pessoa do titular à época, pela inexistência de seguro para cobertura do dano. Deixaram de manifestar, também, sobre a existência de normativos internos que comprovassem antieconômica a contratação de seguros, para toda a frota de veículos utilizada pelos motoristas e agentes de fiscalização no exercício de suas funções, ou que evidenciassem que os mesmos são

previamente cientificados acerca das penalidades a eles impostas, em caso de danos a veículos ou a terceiros

Não foram indicadas quais as medidas que serão adotadas pela Secretaria de Estado da Fazenda para resguardar seu patrimônio e possibilitar o exercício da fiscalização pelos agentes, sem que estes tenham que arcar, isoladamente, com eventuais prejuízos ou danos causados ao erário, durante o exercício de suas funções (Fl. 114) [sic]

Argumenta o defendente, às fls. 127/134, pela impossibilidade, por parte deste Tribunal de Contas, de reconhecer a responsabilidade solidária no caso em questão.

A natureza solidária impõe aos ora obrigados a responsabilização pela integralidade da dívida. Cumpre salientar que a solidariedade no universo do direito privado não é estabelecida de ofício, salvo termo que ratifique essa posição ou imposição legal.

E existe disposição legal que, em tese, pode ser pertinente ao caso em tela. Note-se que a Lei Complementar nº 102/2008, em seu art. 51, §1º, I, trata, expressamente, da possibilidade de imputação de responsabilidade solidária em caso de irregularidade nas contas:

Art. 51 – Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal determinará ao responsável que promova o recolhimento de seu valor, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta lei complementar.

§ 1º – Apurada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal ou ao Relator:

I – definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado;

[...]

Considerando todo o esposado, mostra-se superada, teoricamente, a questão suscitada pela parte quanto à impossibilidade de fixação de responsabilidade solidária, porquanto, em conformidade com a lei, fora fixada por este Tribunal de Contas. Por essa razão, deve o Sr. José Augusto Trópia Reis continuar integrando a relação processual, razão pela qual afasto a preliminar suscitada.

II. 2 Prejudicial de mérito – prescrição de pretensão punitiva deste Tribunal de Contas

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em seu parecer, fls. 199/200v, opinou pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, considerando o disposto no art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008 e a movimentação irrelevante enfrentada pelos autos desde 31/05/2007.

Destaque-se, preliminarmente, que o processo foi autuado antes de 15/12/2011, enquadrando-se na regra de transição prevista no art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008, alterada pela Lei Complementar nº 133/2014. Assim, perfeito é o cabimento do referido diploma legal.

Consonante à opinião exarada pelo *Parquet* de Contas, esta relatoria verifica a incidência de prescrição da pretensão punitiva desta Corte por ausência de tramitação processual relevante por mais de cinco anos, hipótese prevista no art. 118-A, parágrafo único, conforme se pode depreender da folha de tramitação acostada à fl. 208/208v – na qual se verifica a paralisação do feito em setor desta Corte por mais de cinco anos.

II.3 Mérito – Sr. José Augusto Trópia Reis

II.3.1 Da existência de dano ao erário

Alega a defesa do Secretário de Estado da Fazenda à época dos fatos, à fl. 127:

A Comissão de Sindicância responsável pela apuração da responsabilidade pessoal do agente condutor do veículo acidentado já procedera o encaminhamento, oportunamente,

dos autos o processo administrativo sobre o caso em comento à Advocacia Geral do Estado, Procuradoria Geral do Estado à época, para as providências necessárias à cobrança dos valores pertinentes ao evento ocorrido em face do responsável para com os reparos, atualizados monetariamente, depreendendo-se, portanto, estar o assunto devidamente encerrado em termos de reparação de dano ao erário.

Uma vez esgotada a instância administrativa, a cobrança poderá ser feita em sede judicial em face, também, do responsável pessoal pelo acidente ocorrido.

Não houve, portanto, dano ao erário, estando, destarte, prejudicada a Tomada de Contas Especial e com a mesma a respectiva solidariedade imputada ao presente intimado. (grifos nossos).

Apesar de a Secretaria de Estado de Fazenda já ter constituído título executivo em desfavor do Sr. Agnaldo Marques, nada obsta a que este Tribunal de Contas apure o caso em questão.

Note-se que não cabe mais arguir duplicidade de esforços no curso do processo, haja vista que toda a instrução processual no âmbito desta Corte já foi perquirida, quais sejam as etapas a citação dos responsáveis, análise por parte do órgão técnico e parecer do Ministério Público de Contas.

Ora, não é razoável acatar o argumento apresentado nesta ocasião, uma vez que gastos significativos já foram empregados em prol do ressarcimento, sejam eles diretos, como o tempo laboral de servidores, ou indiretos, uma vez que a análise do presente processo, por motivos materiais e físicos, impediu que outros autos fossem estudados (*trade-off*). Ademais, esta Corte de Contas não se presta apenas à pretensão ressarcitória, mas também punitiva: mister salientar que a pretensão punitiva não estava prescrita à época de instauração da presente Tomada de Contas Especial neste Tribunal, mas tornou-se no curso das ações persecutórias desta Corte.

Dado o exposto, esta relatoria conclui pela inadequação da afirmação do defendente quanto ao presente tópico.

II.3.2 Não derrogação do art. 30, do Decreto nº 10.450/67, pelo disposto no Decreto nº 37.441/95

Afirma a defesa, às fls. 131/132, que o art. 3º, *i*, do Decreto nº 37.441/95, possui disposição em contrário daquela constante do art. 30, do Decreto nº 10.450/67, e que, tendo ficado expressa, no art. 11 deste Decreto, a revogação de qualquer outra disposição oposta ao que nele for tratado, estaria então a norma do art. 3º, *i*, do Decreto nº 37.441/95, revogada.

Em verdade, diz o Decreto nº 10.450/67, em seu art. 30: “Todos os veículos pertencentes ao Estado deverão ser segurados contra acidentes e danos a terceiros, sem o que não poderão circular.”.

Por sua vez, assim é a disposição no Decreto nº 37.441/95:

Art. 3º - É vedado aos veículos oficiais de serviço:

[...]

i) transitar sem o Seguro DPVAT, em vigor, e o respectivo certificado de Registro e Licenciamento, expedido de acordo com as normas do Código Nacional de Trânsito;

É necessário trazer à baila, ainda que resumidamente, a disposição adotada pelo Direito brasileiro quando da possível ocorrência de conflitos de normas. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro versa sobre o caso em seu art. 2º:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Cientes do procedimento necessário e estando o argumento do defendente sob análise, entende esta relatoria pela não incidência da derrogação apontada. Isto se deve ao fato de que a disposição normativa constante do Decreto nº 37.441/95 apenas reproduz texto de lei nacional, uma vez que se trata o Seguro contra Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) de um seguro obrigatório previsto no Decreto-Lei nº 73/66:

Art 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:

[...]

L) danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não;

Em outras palavras, o art. 3º, i, do Decreto nº 37.441/95, apenas retomou o entendimento disposto no art. 20, I, do Decreto nº 73/66, qual seja a vedação do trânsito de veículos oficiais a serviço que estejam sem o Seguro DPVAT – uma exigência formal *sine qua non* a todo veículo civil.

Assim, considerando o acima exposto, não assiste razão ao defendente no argumento em questão.

II.3.3 Não cabimento do Decreto nº 42.569/02 e do princípio da economicidade no presente caso

Argumenta ainda o defendente, às fls. 132/133, pela facultatividade da contratação do seguro em face do Decreto nº 42.569/02 e por ter sido sua razão de decisão a economicidade aos cofres públicos.

O Decreto nº 42.569/02, de fato, em seu art. 33, parágrafo único, faculta a aquisição do seguro para os veículos da frota estadual:

Art. 33 – Os órgãos que dispuserem de veículo oficial deverão manter controle sobre seu uso, bem como arquivo contendo os documentos de propriedade e as características gerais do veículo, o valor da aquisição, estado de conservação e relação das despesas ocorridas.

Parágrafo único – É facultativa a contratação de seguro total para veículos da frota oficial estadual, ficando a análise da viabilidade econômica de sua efetivação por conta de cada órgão contratante.

Ocorre, contudo, que o fato tal que se discute a imputação de responsabilidade solidária ao Sr. José Augusto Trópia ocorreu em 2000, tempo este que vigorava a disposição legal que qualificava como obrigatória a contratação do seguro para veículos oficiais. Assim, não se verifica possível acolher este argumento de defesa.

Não procede, também, a alegação de que o princípio da economicidade poderia afastar a incidência de qualquer responsabilização. Ainda que essencial ao Direito Administrativo, o princípio da economicidade deve encontrar limite na natureza do processo e na hierarquia de normas. Caso contrário, diversos direitos e normas seriam inválidos desde a edição, a pretexto de economia, podendo reflexamente atentar contra outras normas constitucionais e, até mesmo, direitos humanos.

A consequência deste enunciado, quando trazido ao caso em tela, é a conclusão de que não é permitido a uma Secretaria de Estado decidir acerca da vantagem ou não de um Decreto do Governador e, discricionariamente, tolher a sua eficácia.

II.3.5 Ausência de nexo causal entre a conduta e o dano

A responsabilidade civil é a obrigação nascida de conduta danosa e injusta contra um bem jurídico, e que visa a reparação da lesão perpetrada com fins de recompor do equilíbrio violado. Atribui-se como pressupostos da responsabilidade civil a existência de: (i) ato ilícito, oriundo de conduta contrária ao ordenamento jurídico; (ii) culpa, que, em seu aspecto *lato*, significa a conduta intencional do agente; (iii) dano, que é a lesão a um bem jurídico, e (iv) o nexo causal, que é a relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o dano ocorrido.

O art. 403 do Código Civil, ainda que disposto no capítulo destinado ao inadimplemento das obrigações, versa sobre a responsabilidade civil e dá guarida indireta à teoria da causalidade direta e imediata. Diz esta teoria que, de todas as condições presentes, só será considerada causa eficiente par ao dano aquela que com ele tiver um liame direto e imediato, de tal forma que danos remotos e mediatos estão excluídos da reparação.

Convém citar brevemente que a teoria da causalidade direta e imediata, embora adotada pelo Código Civil de 2002, não é imune às críticas. Contundente é aquela feita por Nelson Rosenvald¹, ao expor hipóteses em que por mais evidente que seja a relação entre o comportamento do agente e um dano mediato, a observância rígida da teoria afastaria o ressarcimento. O próprio teórico, ato contínuo à crítica, expõe como medidas saneadoras o relaxamento da noção de proximidade e a instituição da subteoria da necessidade – que adicionaria à teoria global a relação de necessidade entre um dano ocorrido e uma certa causa. Assim, embora não haja proximidade, se uma dada causa produz necessariamente um efeito danoso, haverá de se ter a reparação.

Conquanto o Sr. José Augusto Trópia Reis tenha contrariado disposição legal vigente à época, não se vislumbra a existência de nexo causal entre a conduta do ex-Secretário de Estado da Fazenda e a lesão ao erário. Ainda, não há relação de necessidade entre a conduta omissiva do superior hierárquico e o prejuízo ao erário causado pelo abalroamento do automóvel – acidente este evidentemente fruto de conduta imprudente do Sr. Agnaldo Marques quando da direção do veículo.

Com as devidas considerações teóricas postas e considerando o caso em tela, entende esta Relatoria pela inexistência de nexos causal direto, imediato e tampouco necessário entre a conduta omissiva praticada pelo Sr. José Augusto Trópia Reis, Secretário de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais à época dos fatos, e o prejuízo ao erário decorrente do abalroamento do veículo de placa GMG-9453.

II.4 Mérito – Sr. Agnaldo Marques

II.4.1 Imprescritibilidade do dano e afastamento do Tema 666, Supremo Tribunal Federal

Conquanto a discussão não tenha sido aventada pela parte em questão, entende esta Relatoria ser pertinente tratar acerca da não aplicabilidade do Tema 666, do Supremo Tribunal Federal, ao caso em tela.

¹ FARIAS, Cristiano Chaves de. **Curso de direito civil: responsabilidade civil. volume 3** / Cristiano Chaves de Farias; Nelson Rosenvald; Felipe Peixoto Braga Netto. 2. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2015.

Na oportunidade, firmaram os Ministros tese de repercussão geral no sentido de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. A questão foi elaborada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 669.069, em que se discute o prazo de prescrição das ações de ressarcimento por danos causados ao erário.

Há que se ressaltar a aplicabilidade da presente tese **apenas em danos decorrentes de ilícitos civis** – não cabendo, portanto, a extensão de seus efeitos para aqueles danos resultados de ilícitos administrativos.

II.4.2 Do dano ao erário

Trouxe à baila a Auditoria Interna (fl. 18), sendo suportada pelo **Lauda Pericial do Instituto de Criminalística da Secretaria de Estado da Segurança Pública de Minas Gerais** (fl. 60), o fato de que estaria o Sr. Agnaldo Marques, condutor do veículo acidentado, locomovendo-se em velocidade incompatível com as condições da pista naquele momento – o que teria causado a perda do comando direcional do veículo. Trouxe, também, o custo do dano apurado é aquele relativo ao custo de reparo do veículo, cuja quantia histórica é de R\$ 5.003,97.

Procedeu o órgão técnico à apuração dos fatos e, tendo valorado o dano ao erário e nomeado responsável, procedeu-se, então, à citação (fl. 125). Como consta do relatório, apesar de validamente citado, o servidor em questão não se pronunciou.

Considerando os documentos acostados aos autos, entende esta relatoria pela responsabilização do servidor em questão por dano ao erário estadual no valor de R\$ 5.003,97.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, voto:

1. Por não reconhecer existência de responsabilidade atinente ao Sr. José Augusto Trópia Reis, uma vez que não ficou demonstrado nexo de causalidade necessário para a responsabilização do Secretário de Estado em questão.
2. Pela irregularidade das contas do Sr. Agnaldo Marques, com base no art. 48, III, *a*, e *c*, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
3. Pela determinação de ressarcimento aos cofres públicos do Estado de Minas Gerais, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar nº 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução nº 12, de 2008, pela pessoa do Sr. Agnaldo Marques, do valor de R\$ 5.003,97, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora.

Cumpridas as disposições regimentais atinentes à espécie, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I**) afastar a preliminar de ilegitimidade passiva, devendo o Sr. José Augusto Trópia Reis continuar integrando a relação processual; **II**) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, por ausência de tramitação processual relevante por mais de cinco anos, hipótese prevista no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n.102/2008; **III**) não reconhecer, no mérito, a existência de responsabilidade atinente ao Sr. José Augusto Trópia Reis, uma vez que não

ficou demonstrado nexó de causalidade necessário para a responsabilização do Secretário de Estado em questão; **IV)** julgar irregulares as contas do Sr. Agnaldo Marques, com base no art. 48, III, *a*, e *c*, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008; **V)** determinar o ressarcimento aos cofres públicos do Estado de Minas Gerais, pela pessoa do Sr. Agnaldo Marques, do valor de R\$ 5.003,97, (cinco mil e três reais e noventa e sete centavos), a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e no art. 316 da Resolução n. 12, de 2008; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, cumpridas as disposições regimentais atinentes à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de abril de 2018.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

sf/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**