

**Evento:** XVIII Jornada de Extensão

**RESPONSABILIDADE PESSOAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO PELO  
RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO<sup>1</sup>  
PERSONAL RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATOR FOR  
THE RESTARCEMENT OF DAMAGE TO THE ERRARIAN**

**Geciana Seffrin<sup>2</sup>, Eloísa Nair De Andrade Argerich<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Pesquisa realizada para ministrar aula sobre Responsabilidade Civil do Estado, na disciplina de Direito Administrativo II, no Curso de Direito, Campus Três Passos, atividade integrante do Estágio de Docência do Curso de Mestrado em Direitos Humanos da UNIJUI

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela Unijuí/RS; Especialista em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade Damásio; Procuradora Geral do Município de Três Passos/RS. E-mail: gecianas@gmail.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Desenvolvimento Gestão e Cidadania pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul; Docente no Curso de Direito, vinculada ao Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais. E-mail: argerich@unijui.edu.br.

## **INTRODUÇÃO**

Como é cediço, o artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, adotou a doutrina da responsabilidade objetiva do Estado, sob a forma da teoria do risco administrativo, o que significa dizer que o Estado, em regra, responderá objetivamente (não há necessidade de perquirição de dolo ou culpa) pelos danos que os seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, lhe sendo assegurado o direito de regresso contra o efetivo responsável pelo dano no caso de dolo ou culpa deste - responsabilidade subjetiva.

Assim, sinteticamente, temos que a responsabilidade do Estado enquanto ente independente de dolo culpa, bastando que haja nexo causal entre a conduta e o dano para que se cogite indenização, ao passo que a responsabilidade do agente, que atuou enquanto ente estatal, necessariamente depende da existência e comprovação de dolo ou culpa.

Esta assertiva, que embora parece de simples aplicação, traz grande debate na doutrina e na jurisprudência sobre qual seria a teoria a ser aplicada no caso de responsabilidade pessoal do administrador público pelo ressarcimento de dano ao erário - se objetiva ou subjetiva, pois, via de regra, os órgãos de controle, em especial ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), imputam ao administrador glosas baseadas unicamente na teoria da responsabilidade objetiva, sem avaliar, de fato, qual foi a participação do agente no evento danoso.

Em face dessa conjuntura, o objetivo do presente resumo expandido é avaliar em qual medida o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas, ao emitir certidões que imputam débitos aos administradores de recursos públicos, com base na responsabilidade objetiva, está em consonância com a ordem constitucional brasileira.

## **METODOLOGIA**

Para alcançar os objetivos propostos neste artigo, a pesquisa foi orientada pela metodologia teórica-descritiva, tendo utilizado como método de abordagem o hipotético-dedutivo e, como

**Evento:** XVIII Jornada de Extensão

técnica de procedimento foi empregada a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com interpretação crítica.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A responsabilização pessoal do administrador público pelo ressarcimento de dano ao erário é um assunto que ainda gera bastante controvérsia, principalmente entre o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça que, nitidamente, possuem entendimentos divergentes quanto ao tipo de responsabilidade a ser observada neste caso, ou seja, se se trata de responsabilidade objetiva ou subjetiva.

A certidão da decisão do Tribunal de Contas que imputa débitos aos administradores de recursos públicos constitui, por si, título executivo por expressa dicção do § 3º do art. 71 da Constituição da República e, conquanto tenha presunção de certeza e liquidez, esta presunção é relativa e pode ser infirmada por provas, seja por meio de ação própria, seja por meio de embargos à eventual execução.

O administrador público, por sua vez, a par da função de governo, assume a função de ordenador de despesas, estando, portanto, sujeito à fiscalização a que se refere o inciso II do artigo 71 da Constituição da República, podendo, em razão disto, responder pelos danos causados ao erário e assumir o status de devedor em um certidão emitida pela TCE.

Diante disso, os administradores públicos, por serem condenados a devolução de valores pelo Tribunal de Contas, recorrem ao Tribunal de Justiça para tentar discutir a imputação do débito, alegando, na maioria das vezes, ausência de elemento subjetivo indispensável para a sua responsabilização, o que ensejaria, invariavelmente, o afastamento do débito imposto em via administrativa.

Essa situação, por ser corriqueira, já foi enfrentada inúmeras vezes pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, em várias oportunidades já se pronunciou, a exemplo do acórdão proferido na Apelação nº 70044385102, Relator Desembargador Genaro José Baroni Borges, julgado em 27 de junho de 2012, pela impossibilidade de aplicação da teoria da responsabilidade objetiva ao gestor público, salientando que:

[...] a responsabilidade do administrador pelo ressarcimento de dano ao erário, em razão de despesa irregular apontada por decisão do Tribunal de Contas, não é objetiva; ao revés, rege-se pelo princípio geral da culpa civil, com pressuposto no elemento subjetivo. [...] Para a imputação de despesa realizada, portanto, não é suficiente a prova da ilegalidade; necessário saber reprovável, permeada de dolo ou culpa [...].

Verifica-se, portanto, que a imposição do dever de ressarcimento pelo Tribunal de Contas em face do Gestor Público deve observar o regime da responsabilidade subjetiva, com base no art. 37, §6º, da Constituição Federal, exigindo, portanto, como requisito a existência de elemento subjetivo (dolo ou culpa) a permear a conduta apontada como causadora do prejuízo a ser reparado.

Esse aparente conflito de entendimento, entre Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça, leva à outra discussão, que diz respeito à possibilidade de as decisões do Tribunal de Contas que aplicam

**Evento:** XVIII Jornada de Extensão

sanções e imputam débitos sujeitem-se ao controle pelo Poder Judiciário, tendo em vista o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88.

Essa possibilidade de as decisões do Tribunal de Contas se sujeitem ao Poder Judiciário não diz respeito a um instrumento de controle meramente formal do atos administrativos do TCE, mas, sim, da legalidade das penalidades e do ressarcimento ao erário imputadas aos agentes público.

Neste ponto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul ostenta entendimento majoritário ao estabelecer que, embora de indiscutível relevância, as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas possuem apenas caráter técnico-administrativo, ou seja, não se revelam atividades judicantes, de sorte que não vinculam, inibem ou diminuem a atuação do Poder Judiciário, sendo por este passíveis de revisão máxime em homenagem ao princípio da proteção judiciária, dito princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, em verdade a principal garantia dos direitos subjetivos assegurada pelo art. 5º, XXXV da Carta da República.

Entendimentos como este podem ser verificados, por exemplo, no acórdão proferido quando do julgamento da Apelação Cível Nº 70051590685, em 04 de setembro de 2013, pela Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, que teve relator o Desembargador Genaro José Baroni Borges.

Resta, pois, inviável o reconhecimento da responsabilização pessoal do agente público alicerçada unicamente com a presença de notas de ilegalidade, sob pena de configurar uma responsabilização objetiva do agente público, em detrimento do regramento insculpido no art. 37, §6º, da Constituição Federal, regime que exige que seja sindicado e evidenciado o elemento normativo do ato comissivo ou omissivo apontado como causador do dano a ser reparado.

Ao Tribunal de Contas, aliás, não é dispensado de comprovar o que alega, na medida em que não há presunção legal de existência de veracidade quanto aos fatos que o Tribunal de Contas alega. Ao contrário, o artigo 373 do Código de Processo Civil informa que o ônus da prova cabe ao autor quanto a fato constitutivo de seu direito e ao réu quanto a fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, não fazendo qualquer exceção quanto à atuação do Tribunal de Contas (BRASIL, 2015)

Além disso, apenas para corroborar o exposto, o artigo 36 da Lei nº 9.784/99, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que cabe ao interessado a prova dos fatos alegados, dentro do brocardo romano *onus probandi ei incumbit qui dicit* (traduzindo, o ônus da prova compete àquele que alega).

Em consonância ao exposto, não há, quando se “condena” um Administrador, por atos ou fatos subjetivamente impostos ao mesmo, como se furta de demonstrar a prova cabal de sua culpa ou de seu dolo, sob pena de incidir total injustiça e afronta aos comandos processuais e constitucionais.

Constitucionais, diz-se, aqui, a do devido processo legal, onde o Administrador, pela falta de demonstração dos atos ou fatos que o mesmo deu causa, não pode se defender, afastando-lhe o contraditório e a mais ampla defesa.

Isso revela, sem sombra de dúvidas, que, o gestor não pode ser condenado por atos ou fatos que não são passíveis de comprovação, seja de sua ação ou omissão, seja de sua atuação com dolo ou culpa.

Em suma, a responsabilidade não será imputada ao gestor, mas será imputada objetivamente ao Estado sempre que se possa identificar um envolvimento bilateral entre a atuação administrativa e ato do seu agente. A regra, baseada no art. 37, § 6º, da CF/88, é a responsabilidade objetiva

**Evento:** XVIII Jornada de Extensão

fundada no risco administrativo sempre que o dano for causado por agente público nessa qualidade, sempre que houver relação de causa e efeito entre a atuação administrativa e o dano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se verifica, não há mais espaço para a tese da responsabilidade pessoal e objetiva, imputando aos gestores danos ao erário ou desaprovação das contas, sem que, para tanto, haja a devida concertação entre o fato e o sujeito causador do prejuízo ou do ato que está determinando a alegação de má gestão.

As decisões do Tribunal de Contas, as quais aplicam sanções administrativas aos gestores, podem ser revistas pelo Poder Judiciário em maior extensão, tanto no exame de sua legalidade material, quanto no que diz com o seu processamento. Trata-se de decisões administrativas, não imunes à cláusula constitucional de revisão judicial.

Conclui-se, por tanto, que a responsabilidade, no caso de ressarcimento, deve ser subjetiva, praticada com culpa ou dolo, e não simplesmente in elegendendo, de modo que administrador público, sentindo-se prejudicado por eventual decisão praticada no âmbito do TCE, pode socorrer-se à via judicial para rever a decisão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imputação. Gestores. Sanções. Tribunal de Contas

**KEYWORDS:** Imputation. Managers. Sanctions. Audit Office

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Processo Administrativo no âmbito do Administração Pública Federal**. Disponível em: . Acesso em 15.jun 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 15 de jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Acórdão na Apelação Cível n 70044385102. Relator: Genaro José Baroni Borges. Julgado em 27 de junho de 2012. Disponível em: <[https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21938193/apelacao-civel-ac-70044385102-rs-tjrs/inteiro-teor-21938194?ref=topic\\_feed](https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21938193/apelacao-civel-ac-70044385102-rs-tjrs/inteiro-teor-21938194?ref=topic_feed)>. Acesso em 15 jun. 2017.

**Evento:** XVIII Jornada de Extensão

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. rev. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de **Direito Administrativo**. 4<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.