MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/013713/2014**
ÓRGÃO JULGADOR:	SEGUNDA CÂMARA
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO, TERMOS DE COLABORAÇÃO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	EUCLIDES PAIVA ALVES JÚNIOR
CONVENENTE:	CENTRAL DE REGISTROS DE CONTRATOS – CRC
CONCEDENTE:	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO – DETRAN

PARECER N° 000592/2019

1. RELATÓRIO

Retornam os autos do processo que visa a análise do **Termo de Cooperação Técnica e Operacional n. 06/2010**, celebrado entre o Departamento Estadual de Trânsito –DETRAN/BA e a Central de Registros de Contratos – CRC.

No parecer de Ref. 2234985 este Órgão Ministerial opinou, preliminarmente, pela necessidade de saneamento do feito, classificando-o corretamente como Processo de Auditoria. No mérito, pugnou pela juntada de cópia do presente caderno ao Processo de Prestação de Contas do DETRAN, relativo ao exercício de 2015; pela solicitação da documentação referente ao contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A. e pela expedição de determinações ao DETRAN.

Os autos seguiram para o Exmº Cons.Relator que, através do despacho de Ref. 2241931, determinou o cumprimento dos itens **a** e **b** do parecer ministerial. Assim, o feito foi classificado como Processo de Auditoria e determinado a sua juntada ao Processo de Prestação de Contas do DETRAN, relativo ao exercício de 2015 (TCE/001893/2015).

Após tais providências, anexou-se a defesa apresentada pela empresa Central de Registros de Contratos – CRC, atualmente denominada Associação para o Fomento e Gestão de Projetos Públicos-Privados – AFGP, motivando o encaminhamento dos autos a este *Parquet* para manifestação, nos termos do art. 106, §1º, do Regimento Interno do TCE/Ba.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

2. FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que já houve parecer conclusivo deste Ministério Público de Contas acerca do mérito da causa, a manifestação que ora realizaremos limitar-se-á aos novos documentos apresentados pela empresa Central de Registros de Contratos (CRC).

A mencionada entidade juntou cópia da sentença proferida pelo juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, no bojo da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com pedido de indisponibilidade de bens (Processo nº 0505005-69.2016.8.05.0001) intentada pelo Ministério Público do Estado da Bahia em face de Adriano Romariz Correia de Araújo, José Maurício Botelho de Queiroz, Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (FEA), Luiz Marques de Andrade Filho, Associação para o Fomento e Gestão de Projetos Públicos-Privados (anteriormente denominada CRC) e Euclides Paiva Alves Júnior.

Em síntese, alega o MP que os réus incorreram em improbidade administrativa, em razão de terem se valido do termo de cooperação técnica nº 06/2010, celebrado com o DETRAN/BA, visando obter enriquecimento ilícito, mediante o recebimento de quantias além do aplicado no objeto convenial do referido termo. Após a análise do conjunto probatório, o juiz da 5º Vara da Fazenda Pública, Drº. Sérgio Humberto de Quadros Sampaio, preferiu a sentença no sentido de rejeitar a petição inicial, por entender inexistir atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 17, §8º, da Lei 8.429/92.

A CRC requereu também, a juntada do Acórdão que negou provimento à Apelação interposta pelo MP Estadual em face da sobretida sentença. A decisão, proferida pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, considerou insuficiente o lastro probatório apto a dar indícios do efetivo dano suportado pelo erário estadual, capaz de caracterizar atos de improbidade administrativa, assim como entendeu não demonstrado o dolo ou culpa dos acionados nas alegações suscitadas pelo *Parquet.*

Ocorre, contudo, que a nova documentação acostada não altera o entendimento já esposado no parecer conclusivo proferido por este Órgão Ministerial. Vejamos.

Embora os fatos apontados na Ação de Improbidade Administrativa intentada pelo MP Estadual guardem semelhança com os achados encontrados pela 6ª CCE no bojo da Auditoria (TCE/013713/2014), não há relação de prejudicialidade entre a apuração feita pelo *Parquet* Comum e o exame levado a cabo por este Tribunal. Isso porque as **instâncias de apuração são independentes entre si**, cabendo a cada qual, no exercício das respectivas atribuições institucionais, apurar os fatos e adotar as medidas inseridas nos lindes de suas competências, não

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

estando o Tribunal de Contas vinculado à conclusão adotada pelo Poder Judiciário em procedimento destinado à investigação de fatos idênticos.

A nosso ver, a juntada de sentença que julgou inexistir a prática de atos de improbidade administrativa pelos citados réus, dentre eles, a CRC, não tem o condão de elidir as irregularidades encontradas pela 6ª CCE no âmbito no Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010, haja vista que, enquanto órgão dotado de independência funcional, de expressa envergadura constitucional (ex vi dos arts. 91, caput, da Constituição da Bahia e 71, caput, da Constituição Federal), este Tribunal, quando executa as suas competências, não está vinculado tecnicamente às opiniões de sujeitos estranhos à sua atividade fiscalizatória.

Logo, ainda que tenha sido proferida decisão judicial considerando inexistentes atos caracterizados como improbidade administrativa, isso não tem o condão de vincular o juízo que é exercido por esse Tribunal de Contas, cujo exame, a partir dos informes produzidos pela Unidade Técnica, fora no sentido de que houve, de fato, diversas irregularidades gravosas no âmbito do Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 06/2010. Cumpre rememorar, nesse sentido, que deliberações tomadas em outras instâncias de apuração de responsabilidade não excluem ou limitam, de forma alguma, a competência desta Corte para identificar eventuais irregularidades nos atos de gestão praticados com recursos públicos estaduais, eis que, na condição de órgão constitucionalmente incumbido de exercer o controle externo da gestão pública, o Tribunal de Contas possui atribuição para fiscalizar, de forma funcionalmente independente, os atos e contratos administrativos que instrumentalizam a gestão da coisa pública, a exemplo do Termo de Cooperação nº 06/2010, firmado entre o DETRAN e a CRC.

Outrossim, a maioria da doutrina pátria[1] e dos Tribunais Superiores[2] considera indispensável a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) para a caracterização das condutas tipificadas como atos de improbidade administrativa. Enquanto a responsabilidade administrativa no âmbito dos Tribunais de Contas independem da ocorrência de dolo ou má-fé, sendo suficiente a prática da conduta comissiva ou omissiva que caracterize grave infração à norma legal ou regulamentar, nos termos do art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 05/1991.

Os doutrinadores abalizados entendem que, em se tratando de responsabilidade administrativa, o elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa) não seria requisito inafastável para

[1]OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**, São Paulo: RT, 2007. p. 291;
JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 889;
PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 783;
FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. rev. e atual., Belo Horizonte: Forúm, 2013, p. 968.

[2]REsp. 751.634/MG, 1ª Turma. Rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 02/08/2007;
REsp. 799.511/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13/10/2008;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

efeito de aplicação das medidas sancionatórias aos respectivos agentes. Nesse trilho, cumpre registrar o escólio de Marcelo Abelha Rodrigues[3] ao analisar o regime jurídico da responsabilidade administrativa no Código de Defesa do Consumidor:

> Assim, conclui-se neste tópico que, regra geral, para que incida a responsabilidade administrativa no Código de Defesa do Consumidor, é mister que ocorra uma infração de consumo, ou seja, ato ilícito às normas e princípios insculpidos no CDC, sendo que para a configuração da ilicitude é irrelevante que o infrator tenha agido com dolo ou culpa. **É de se recordar que enquanto o princípio da culpabilidade em sede penal tem raiz constitucional, o mesmo não se passa nas sanções administrativas, permitindo que o legislador, atento aos valores protegidos, possa adotar ou não o dito regime jurídico.** (Grifou-se)

Em linha semelhante, discorre Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem basta a mera voluntariedade do sujeito na prática do ilítico para que ocorra a sua responsabilização administrativa:

> O Direito propõe-se a oferecer às pessoas uma garantia de segurança, assentada na previsibilidade de que certas condutas podem ou devem ser praticadas e suscitam dados efeitos, ao passo que outras não podem sê-lo, acarretando consequências diversas, gravosas para quem nelas incorrer. Donde, é de meridiana evidência que descaberia qualificar alguém como incurso em infração quando inexista a possibilidade de prévia ciência e prévia eleição, in concreto, do comportamento que o livraria da incidência na infração e, pois, na sujeição às sanções para tal caso previstas. Note-se que aqui não se está a falar de culpa ou dolo, mas de coisa diversa: meramente do *animus* de praticar dada conduta.
>
> É muito discutido em doutrina se basta a mera voluntariedade para configurar a existência de um ilícito administrativo sancionável, ou se haveria necessidade ao mesmo de culpa. **Quando menos até o presente, temos entendido que basta a voluntariedade**, sem prejuízo, como é claro, de a lei estabelecer exigência maior perante a figura tal ou qual. (grifamos)

Até para aqueles que entendem que a culpabilidade é um limite constitucional ao exercício do poder sancionador na esfera administrativa, sendo imprescindível a presença da culpa (lato sensu) para a caracterização da infração punível, desprezam a ideia de dolo como requisito indispensável à responsabilização administrativa do agente. Nesta senda, preleciona Regis Fernandes de Oliveira[4]:

> Assim, diante do atual quadro normativo vigente, entendemos imprescindível a culpa, lati sensu, como elemento necessárfio para caracterização da infração administrativa.

[3]RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Sanções administrativas no Código de Defesa do Consumidor**. Salvador: Ed. Juspodvum, 2009, p.115.
[4]OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.44.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

> […]
>
> O ilícito é o comportamento contrário àquele estabelecido pela norma, seja obrigatório, seja proibido. O núcleo do tipo, consbstancionado na conduta objetivamente aguardada, pode encerrar um mandamento positivo ou negativo. Se o comportamento determinado é proibido, mas, mesmo assim, a pessoa que se encontra na situação fática correspondente ao núcleo do verbo pratica a ação proibida, parece n]ao haver dúvida de que o seu comportamento positivo qusee sempre é doloso, afrontando a norma que não pode desconhecer, salvo por erro.

O Tribunal de Contas da União, ao apreciar semelhante tese de defesa, entendeu ser desnecessária a comprovação do dolo ou má-fé para efeito de responsabilização dos jurisdicionados por atos considerados irregulares. No entedimento da Corte, *"para aplicação de multa não há necessidade de existência de dolo"* (AC 3336/2011). Veja-se, a título exemplificativo, trechos de alguns precedentes do Tribunal Federal a respeito do tema:

> **Enunciado:**
> **Para aplicação de multa <u>não</u> há necessidade de existência de dolo.**
> Excerto: [VOTO] [...]
> 4. Ressalto que, de fato, **para fins de aplicação de multa, não há necessidade de comprovação da existência de dolo no ato praticado com grave infração à norma legal, bastando a chamada "culpa contra a legalidade",** consoante jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão nº 2.303/2010 – Plenário.
> [...] 13. Assiste razão aos recorrentes quando asseveram a inexistência de dolo nos atos praticados quando da realização da citada Tomada de Preços, pois não se mencionou no Relatório ou Voto condutor do Acórdão atacado esse elemento volitivo na conduta dos agentes públicos envolvidos no ato. 14. Contudo, o fundamento da apenação desses recorrentes não se assenta na existência ou não de dolo, mas sim na violação a diploma legal de observância obrigatória por aqueles agentes públicos designados para integrar comissão de licitação, cuja consequência, nas palavras do Relator a quo, foi `a restrição à competitividade do certame' (fl. 101, v.p.). A restrição à competitividade do certame é que fundamentou a multa aplicada aos responsáveis, e não eventual dolo dos membros da CPL. [ACÓRDÃO]
> 9.1. conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;
> **(AC 3336/2011 - Segunda Câmara, Julgado em 24/05/2011).**
>
> **Enunciado:**
> **<u>Não</u> é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU.**
> Excerto:
> [ACÓRDÃO] 9.1. conhecer do recurso de revisão [...] para, no mérito, negar-lhe provimento,
> [...];
> [VOTO]
> 4. [...], é improcedente o argumento de que o Acórdão recorrido não teria se posicionado, de maneira expressa, quanto à presença de má-fé na conduta do 9 agente. **Tal fato é irrelevante, uma vez que a ação dolosa, por si só, não é conditio sine qua non para imputação de responsabilidade a entes e**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

> **gestores jurisdicionados a esta Corte,[...]**
> 5. Registro, ainda, que a conduta do agente público e de suas consequências para fins de responsabilização, é analisada mediante a utilização de parâmetros objetivos traçados na jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos mencionados acórdãos 2343-49/06-P - Ministro-Relator Benjamin Zymler (imprudência, negligência e culpa in elegendo); 1157-23/08-P - MinistroRelator Augusto Sherman Cavalcanti (omissão, imprudência ou negligência no atendimento a cláusulas obrigacionais de convênios e contratos ou em decorrência de inobservância de prescrições legais regedoras da realização de despesas, licitações e contratações); 0585-12/09-P - Ministro-Relator Benjamin Zymler (caráter culposo da conduta do responsável, "por negligência, ou seja, culpa por omissão, por deixar de praticar a ação que lhe era devida, à luz do cuidado e da diligência que de todos se espera").
> **(AC 243/2010 – Plenário, Julgado em 24/02/2010).**

Em resumo, no âmbito do TCE/BA não se releva indispensável a demonstração de que os gestores praticaram condutas com dolo ou má-fé, bastando, para efeito de responsabilização administrativa dos jurisdicionados, a descrição objetiva do comportamento faltoso, de modo que a nova documentação juntada pela CRC não altera o entendimento já esposado no parecer ministerial de Ref.2234958.

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **RATIFICA** o parecer conclusivo e Ref. 2234958 pelos seus próprios fundamentos, opinando:

a) pela **juntada** de cópia da presente auditoria ao Processo de Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito relativa ao exercício de 2015 **(TCE/001893/2015**), que continua em trâmite neste Tribunal, comunicando-se ao Relator esta decisão em face do pedido de sobrestamento feito naqueles autos;

b) em razão da continuidade das graves inconsistências ocorridas no bojo da atividade de registro de contratos de financiamento de veículos implementada pelo DETRAN/BA, requer que a 6ª CCE continue a acompanhar a sua execução, **solicitando o envio a este Tribunal da documentação relativa ao contrato celebrado com a empresa NCK Gestão de Informação S.A.,** após o término de sua vigência, a fim de que seja aferida a sua legalidade e o cumprimento dos princípios constitucionais atinentes à matéria;

c) pela expedição de **determinações** ao DETRAN para que:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

c.1) apresente, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação** que contenha cronograma de medidas adotadas pelo DETRAN no sentido aparelhar a sua estrutura física, técnica e operacional objetivando a execução direta e autônoma dos serviços de registro de veículo, sem participação de entidades privadas;

c.2) durante o período de implementação das medidas contidas no mencionado Plano de Ação, revogue ou readeque os termos da Portaria nº 2131 de 22/12/2014 aos dispositivos legais aplicáveis ao credenciamento (artigos 61, § único a 63, da Lei Estadual nº 9.433/2005), a fim de viabilizar o acesso permanente a **qualquer interessado que preencha as exigências estabelecidas em regulamento**, em ordem a preservar a lisura, a transparência e economicidade do procedimento.

É o parecer.

Salvador, 01 de outubro de 2019.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Camila Luz de Oliveira Procuradora do Ministério Público - Assinado em 01/10/2019

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G5MDM2NDGX