



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**Processo nº:** 19135/2015-e<sup>1</sup>

**Apensos nºs:** 094001131/2015<sup>2</sup> e 094000685/2007<sup>3</sup>

**Jurisdicionada:** Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU)

**Assunto:** Tomada de Contas Especial (TCE)

**Ementa:**

- TCE instaurada pelo SLU para o ressarcimento, em regresso, de valores pagos pela jurisdicionada decorrentes de ação judicial em que foi condenada ao pagamento de pensão mensal, em caráter indenizatório, a vítima de acidente causado por agente público daquela autarquia;
- Comissão de TCE: manifestou-se pela imputação de responsabilidade civil ao servidor DENIVALDO ROSA DABADIA em razão dos prejuízos causados ao erário distrital;
- Órgão de Controle Interno: alinhou-se às conclusões da Comissão Tomadora e opinou pela irregularidade das contas especiais do responsável indicado;
- Decisão nº 4366/2018: conhecimento da TCE. Adoção de medida saneadora. Determinação para encaminhamento do inteiro teor do Processo nº 094000685/2007;
- Ofício SEI-GDF nº 1152/2018 – SLU/PRESI: manifestação da jurisdicionada em atendimento à diligência. Remessa de mídia digital com cópia do processo requisitado;
- **Nesta fase:** Verificação quanto ao atendimento da diligência e prosseguimento da análise inicial da TCE;
- Corpo Técnico: propõe considerar cumprida a diligência saneadora e autorizar o arquivamento do feito, sob o argumento de que o dano causado ao erário não decorreu de ato de gestão, o que afastaria a competência do Tribunal para promover a tutela reintegratória mediante TCE;
- MP de Contas: parecer divergente. Sustenta que o agente público causou dano ao erário no desempenho de suas competências administrativas, havendo relação especial de sujeição entre ele e a Administração, o que atrai a competência do Tribunal (CRFB, art. 71, II, parte final);
- **VOTO** convergente para o *Parquet* especial. Cumprimento da diligência. Determinação de citação do responsável.

<sup>1</sup> Convertido do suporte físico para o digital e inserido no e-TCDF (1, volume, e-DOC A4C49105).

<sup>2</sup> Convertido do suporte físico para o digital e inserido no e-TCDF (1, volume, e-DOC 3AEA9291).

<sup>3</sup> Cópia encaminhada em mídia digital e inserida no e-TCDF (3 volumes, e-DOCs 081C0A5C, B0F1027A e 13D95001).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

## **RELATÓRIO**

Trata-se de TCE instaurada pelo SLU com o fito de promover o ressarcimento, em regresso, de valores desembolsados em decorrência de condenação judicial sofrida pela autarquia no Processo nº 2005.01.1.102011-8, que lhe impôs o pagamento indenizatório de pensão mensal a vítima de acidente de trânsito causado pelo servidor DENIVALDO ROSA DABADIA.

Na assentada anterior, em exame formal da composição dos autos, verificou-se que a jurisdicionada deixou de encaminhar o inteiro teor do caderno processual que albergou a instrução da fase interna da TCE, limitando-se a remeter cópias de alguns documentos, encartados no Processo nº 094001131/2015.

Considerando que tal circunstância prejudicava o exercício da plena cognição inicial do feito, obstaculizando a adequada apreciação do conjunto fático-probatório e a formação do juízo acerca dos fatos, fez-se necessário baixar os autos em diligência para determinar, em sede de saneamento, que o SLU encaminhasse cópia integral do Processo nº 094000685/2007, conforme restou estampado na Decisão nº 4366/2018 (p. 88, e-DOC A4C49105):

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da tomada de contas especial objeto do Processo nº 094.001.131/2015; II – **determinar, preliminarmente, a análise inicial do feito ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe ao Tribunal cópia integral do Processo nº 094.000.685/2007, medida que se faz necessária ao saneamento dos autos e à correta instrução do processo**; III – alertar o Serviço de Limpeza Urbana – SLU para que, doravante, após o regular processamento das tomadas de contas especiais em sua fase interna, encaminhe ao Tribunal os autos originais de apuração das irregularidades ensejadoras de prejuízo ao erário, contendo todos os documentos necessários à formação de juízo acerca da materialidade dos fatos e da responsabilidade pelos danos, e não apenas um processo parcial, com algumas peças selecionadas; IV – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU para subsidiar o atendimento da diligência apontada no item II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para a adoção das providências devidas. (grifou-se)*

*(Decisão nº 4366/2018, Processo nº 19135/2015, Rel. Cons. MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA, Sessão Ordinária nº 5070, de 11/09/2018)*

Em resposta, a jurisdicionada manifestou-se por meio do Ofício SEI-GDF nº 1152/2018 – SLU/PRESI (p. 90, e-DOC A4C49105), encaminhando mídia digital com a cópia integral do Processo nº 094000685/2007.

Dessa forma, convém assentar que esta etapa processual compreende a retomada da análise preambular da TCE em epígrafe.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Ademais, a requerimento deste Gabinete (p. 142/143, e-DOC A4C49105), os presentes autos e seus apensos foram digitalizados e incluídos no e-TCDF, encerrando assim sua tramitação em meio físico, nos termos em que dispõe a Portaria TCDF nº 247/2019, de modo a viabilizar o prosseguimento de sua instrução mesmo diante das restrições impostas pelas medidas temporárias de prevenção à transmissão e ao contágio do novo coronavírus (Covid-19).

**MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO**

Inicialmente, por meio da Informação nº 57/2018 – SECONT/1ªDICONTE (p. 55/62, e-DOC A4C49105), a Unidade Técnica havia se manifestado pela citação do responsável, nos termos do art. 13, II, da LO/TCDF, consoante proposta de encaminhamento transcrita a seguir:

*28. Isso posto, sugerimos ao egrégio Plenário:*

*I. tomar conhecimento da presente Tomada de Contas Especial, objeto do Processo nº 094.001.131/2015;*

*II. com fulcro no art. 13, II, da Lei Complementar nº 1/1994, determinar a citação do responsável indicado no parágrafo 26 desta informação, para, em 30 dias, apresentar defesa ou, se preferir, recolher, desde logo, aos cofres do DF o valor do débito apurado de R\$ 224.746,88, atualizado conforme fls. 30/33 dos autos, decorrente da culpabilidade do referido servidor, conforme a Informação Pericial nº 01743/00, cópia às fls. 78/80 do Processo nº 094.001.131/2015, pelos dos prejuízos causados ao erário distrital, bem assim pelas demais parcelas mensais e subsequentes, em virtude da condenação judicial que determinou o pagamento, pela SLU, entre agosto de 2007 até a vítima completar 65 anos, equivalente a dois salários mínimos, em face do acidente de trânsito causado pelo citado responsável, que, ao conduzir o veículo Mercedes-Benz/Caminhão 1514, placa JFP 9561/DF, pertencente ao SLU, atingiu a motocicleta Honda/CG 125, placa JFR 4217-DF, causando danos físicos irreversíveis à vítima;*

*III. alertar o responsável de que as irregularidades apontadas nestes autos podem ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, conforme previsão do art. 17, inciso III, alínea 'c', da Lei Complementar nº 1/1994;*

*IV. autorizar o retorno dos autos à SECONT para a adoção das providências pertinentes.*

Retomada a instrução processual a partir da medida saneadora adotada, o Corpo Técnico, na Informação nº 55/2019 – SECONT/1ªDICONTE (p. 112/119, e-DOC A4C49105), manifestou-se em sentido diverso, sustentando que a TCE não seria instrumento adequado para promover o ressarcimento ao erário no presente caso, visto que o dano não decorreu de atos de gestão:

**DA ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO**

*7. À vista dos novos documentos enviados em sede da diligência ora analisada, determinada pela Decisão nº 4.366/2018, bem como dos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU) a seguir delineados, este Corpo Técnico opina pela alteração do posicionamento e das conclusões emitidas na oportunidade da instrução inicial destes autos, em março de 2018, por meio da Informação nº 57/2018-SECONT/1ª DICONT, fls. 35/41, conforme as adições a seguir.*

*8. Como principal fundamento ao que ora se propõe, destacamos alguns excertos do Relatório, Voto e Acórdão emitidos no âmbito do Processo TC 006.978/2012-6, fls. 71/89, no qual houve intensa discussão acerca da competência do TCU para, por intermédio de TCE como instrumento de ação de regresso, buscar o ressarcimento de prejuízo decorrente de indenização paga por órgão público em razão de atuação faltosa de agente público.*

*35. O fato que se faz relevante nestes autos é a constatação da ocorrência de dano ao erário, decorrente das indenizações pagas pelo Confea em razão das condenações sofridas na Justiça do Trabalho. (fl. 73)*

*[...]*

*39. A alegação de que a condenação judicial foi imposta ao Confea e não à defendente não afasta o poder-dever de exercício do direito de regresso junto ao responsável que deu causa ao dano ao erário. (fl. 74)*

*[...]*

*50. Trata-se aqui de Tomada de Contas Especial (TCE) – processo devidamente formalizado, com rito próprio que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e à obtenção do respectivo ressarcimento, instaurado com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, na qual foi ordenada, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do RI/TCU, a citação em débito da senhora Carmen Eleonôra Cavalcanti Amorim Soares. (fl. 76)*

*[...]*

*8. Submetidos os autos a julgamento, na Sessão da Segunda Câmara de 28/05/2013, foi formulado pedido de vista pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, com base no art. 112 do Regimento Interno do TCU, tendo sido elaborado novo parecer do Parquet especializado (...):*

*[...]*

*3. Embora seja incontroversa a existência de dano ao erário – materializado no prejuízo causado ao Confea em decorrência de sua condenação judicial pela prática de atos de sua então empregada, Senhora (...) –, **não restam, a nosso ver, configurados os pressupostos de constituição do processo de tomada de contas especial (TCE).** (fl. 77)*

*4. **A interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais que delineiam as competências do Tribunal de Contas da União, em especial o art. 70, parágrafo único, e o art. 71, inciso II, conduz ao entendimento de que a jurisdição de contas alcança, no que se refere aos agentes públicos, apenas atos de gestão,** o que faz com que, no âmbito de um processo de tomada de contas especial, o elemento dano seja condição necessária, e não suficiente, de constituição e desenvolvimento válido.*

*5. Quanto ao presente caso, embora haja dano causado ao Confea em decorrência de conduta comissiva perpetrada por sua ex-empregada, não se cogita da prática de ato de gestão, e sim de conduta funcional faltosa da Senhora (...) (consubstanciada na prática de assédio moral), o que, em consequência, elimina a possibilidade de atuação da Corte de Contas. **O presente caso retrata, de modo inequívoco, dano oriundo de relação jurídica regida pelo Direito do Trabalho, o qual não se insere no âmbito de competência do Tribunal de Contas da União, conforme, inclusive, dispõe a Súmula n.º 134:***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*'Refoge da competência do Tribunal de Contas da União o exame e julgamento dos processos de tomadas de contas instaurados para ressarcimento de débitos, que não se configuram como alcances, provenientes de relação jurídica de natureza trabalhista, por servidores de órgãos ou entidades cujos ordenadores de despesa, dirigentes ou administradores se acham sob a jurisdição do Tribunal.'* [...]

6. No mesmo sentido, cite-se o Acórdão n. 153/2006-Plenário:

[...]

9.3. *firmar entendimento no sentido de que o instrumento de tomada de contas especial nas empresas estatais deve ser utilizado precipuamente para buscar ressarcimento de prejuízos decorrentes de ato de gestão e não de ressarcimento de débitos trabalhistas decorrentes da execução ordinária do contrato de trabalho celetistas.'* (fl. 78)

[...]

8. No âmbito do TC 004.274/2005-4 (...):

*'No caso em comento, apesar de agentes públicos, não estão a gerenciar recursos públicos, não sendo alcançados, isoladamente, pela jurisdição deste Tribunal. Logo, na hipótese da ausência da participação do gestor público (Reitor ou Pré-Reitor de Administração) no cometimento da irregularidade geradora do dano em foco, penso que a irregularidade por eles cometida (descumprimento do regime de DE) consubstancia-se em infração meramente disciplinar, que deve ser apurada no âmbito da própria entidade, não ensejando a atuação deste Tribunal. **É dizer, a conduta dos docentes, apesar de ilegal, não caracterizou ato de gestão. Não compete a este Tribunal apurar faltas funcionais.**'* (grifamos) (fl. 78)

9. Os precedentes colacionados orientam que o dano decorrente de ato que não se enquadre como de gestão não é capaz de deflagrar a competência estatuída no art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Nesse sentido, os referidos autos foram arquivados no TCU, apesar da discordância de entendimento do relator do feito.

11. *Em que pese entender que a esfera de competência do TCU abrange a questão tratada nestes autos, considero mais conveniente, para o caso concreto em tela, acompanhar o encaminhamento sugerido pelo Ministro Revisor Raimundo Carreiro, no sentido de que os presentes autos sejam arquivados, sem julgamento de mérito, utilizando, contudo, outros fundamentos, consoante argumentação que passo a expor.* (fl. 83)

10. Nesta TCE, busca-se ressarcir o erário distrital em razão do pagamento de pensão vitalícia ao Sr. Geziel de Oliveira Cunha, decorrente do acidente de trânsito envolvendo o veículo oficial, de propriedade do Distrito Federal, dirigido pelo motorista do SLU, Sr. Denivaldo Rosa Dabadia, de que resultou a condenação judicial do SLU.

11. No caso em tela, o motorista do SLU, ao conduzir veículo oficial e se envolver no acidente, cometeu falha no exercício de sua atividade funcional, porque a atividade relativa à condução de veículos oficiais expõe o servidor detentor de tal cargo público aos riscos do tráfego pelas vias públicas, bem como exige o fiel cumprimento da legislação de trânsito. As falhas verificadas nestes autos são semelhantes aos casos citados no parágrafo 8º retro, em que se entendeu que os prejuízos ocorridos não foram decorrentes de ato de gestão do agente público envolvido.

12. Há de se destacar que a ação de regresso se dá nos casos de prejuízos causados por agentes públicos contra terceiros, que, por sua vez, buscam no Poder Judiciário a indenização pelos danos sofridos. Ora, nesses casos, não há que se falar em atos de gestão, mas sim em situações a serem solucionadas no campo do Direito Civil. O entendimento trazido na jurisprudência do TCU é que, nesses casos, a TCE não é instrumento





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*adequado para promover o ressarcimento ao erário, sendo razoável, salvo melhor juízo, estender tal entendimento para fixar que a TCE não deve servir para a promoção das ações de regresso decorrentes de condenações judiciais.*

13. Destacamos que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o RE 1.027.633, o STF firmou a seguinte tese com repercussão geral:

**14/08/2019 - Julgado mérito de tema com repercussão geral<sup>2</sup>**

*“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 940 da repercussão geral, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, da votação de mérito, o Ministro Gilmar Mendes. Em seguida, por maioria, acolhendo proposta do Ministro Ricardo Lewandowski, fixou a seguinte tese: **“A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”**, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Luiz Fux. Falou, pela interessada, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 14.08.2019.” (grifamos)*

14. Neste mês de agosto de 2019, o Plenário do STF concluiu o julgamento de processo em que se discutia a responsabilidade civil do agente público por danos causados a terceiros no exercício de atividade pública. Os ministros entenderam que, nesses casos, o agente público não responde diretamente perante a vítima: a pessoa prejudicada deve ajuizar ação contra o ente público ao qual o agente é vinculado. O ente público, por sua vez, poderá acionar o causador do dano para fins de ressarcimento (ação de regresso).

15. O entendimento da Corte Suprema do país parece demonstrar que as ações regressivas devem ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, mas não de procedimentos administrativos como a TCE.

16. Trazidos os argumentos expostos para o caso tratado nestes autos, tem-se que a TCE se constitui em instrumento inviável para a promoção da ação regressiva prevista no § 6º do art. 37 da CF/1988, porque o prejuízo causado ao erário, como antes dito, não foi decorrente de ato de gestão do servidor envolvido, mas no desempenho estrito de sua atividade funcional de motorista do SLU.

17. Baseado no nosso entendimento pela razoabilidade de tal analogia, somos por sugerir à Corte o arquivamento destes autos, comunicando à PGDF para, se entender pertinente, promover as medidas cabíveis ao ressarcimento ao erário, por meio da via judicial. (grifos do original)

Tendo ao final sugerido ao Plenário as proposições a seguir, que contaram com a anuência do dirigente da SECONT:

*I. tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF Nº 1152/2018 – SLU/PRESI e do seu anexo (mídia digital composta por três arquivos, contendo os 3 volumes do Processo nº 094.000.685/2017);*

*II. considerar cumprida a diligência saneadora determinada pela Decisão nº 4.366/2018;*

*III. oficiar o MPJTCDf para a adoção das providências que entender necessárias com vistas à promoção de ação regressiva na via judicial;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*IV. autorizar o retorno dos autos à SECONT para a adoção das providências pertinentes e o arquivamento dos autos.*

**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O MP de Contas, por intermédio do Parecer nº 756/2020 – GPDA (p. 120/141, e-DOC A4C49105), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, divergiu das proposições alvitadas pelo Órgão Instrutivo, tendo reiterado integralmente o Parecer nº 734/2018 – GPDA (p. 63/82, e-DOC A4C49105), nos termos da fundamentação transcrita a seguir:

21. O Parquet especializado discorda das proposições instrutivas. As competências do Tribunal de Contas, maxima venia dos entendimentos contrários, no tocante aos agentes públicos, não decorrem exclusivamente da prática de atos de gestão, embora neles encontre uma das maiores expressões do relevante papel do Tribunal no exercício auxiliar do controle externo, na medida em que encerra, conforme esclareci no Parecer precedente, atividade judicante exclusiva da Corte atinente ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, primeira parte, da CF).

22. Trata-se, nesse caso, no entendimento do Parquet especializado, de competência funcional, instrumental do Tribunal; assim como as demais a ele conferidas, destinada a concretizar o conspícuo desiderato do exercício do controle externo, em auxílio ao Órgão Legislativo; cujo fundamento primário é o **princípio republicano** e, por conseguinte, na importante lição da Min. Carmem Lúcia<sup>16</sup>, os princípios que o informam: princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da moralidade, princípio da responsabilidade e princípio da igualdade; todos de observância obrigatória e talhados para alcance dos objetivos fundamentais da República.

23. Nesse particular, importante registrar, desde já, que, antes de constituírem poderes, as competências atribuídas a qualquer órgão da estrutura estatal encerram deveres. Conforme lapidar ensinamento de Bandeira de Mello<sup>17</sup>, verbis:

*Costuma-se dizer – insatisfatoriamente, aliás – que competências são uma demarcação de poderes, um feixe de poderes ou um círculo de poderes. Esta forma de expressar é imprópria e escamoteia a verdadeira natureza das competências. Com efeito, inobstante os poderes que elas exprimem sejam, efetivamente, seu lado mais aparente, antes que poderes as competências são deveres, [...] É que ditas competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades pública consagradas em lei; isto é, para que possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade.*

[...]

*6. Destarte, ditos poderes têm caráter meramente instrumental; são meios à falta dos quais restaria impossível, para o sujeito, desempenhar-se do dever de cumprir o interesse público, que é, a final, o próprio objetivo visando e a razão mesma pela qual foi investido nos poderes atribuídos. O que a ordem jurídica pretende, então, não é que um dado sujeito desfrute de um poder, mas que possa realizar uma certa finalidade, proposta a ele como encargo do qual tem de se desincumbir. Como, para fazê-lo, é imprescindível que desfrute de poderes, estes são outorgados, sob o signo assinalado. Então, o poder, na competência, é a vicissitude de um dever. (destaquei).*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

24. De sorte que, dizer que as competências constitucionais do Tribunal de Contas estão assentadas e derivam, em qualquer caso, da existência da prática de atos de gestão é, no entendimento do MPCDF, atribuir-lhe envergadura e importância especialmente mitigada no contexto da Constituição Federal; substituindo equivocadamente o continente pelo conteúdo e subtraindo-lhe, em retrocesso, caros mecanismos de atuação e judicância, conforme registrei no Opinativo precedente. A lógica e a teleologia do sistema constitucional, neste particular aspecto, máxima venia, não autorizam essa interpretação.

25. O rol das competências do art. 71 da CF, ao passo em que instrumentaliza a função fiscalizadora da Corte, a teor do art. 70, caput da Carta; encontra suporte fático e jurídico de existência no vínculo especial de sujeição entre a Administração e todos aqueles que com ela, de alguma forma, se relacionam, seja na intimidade da própria Administração – agentes públicos – seja em decorrência negócios jurídicos com ela entabulados por particulares – exempli gratia, mediante contratos, convênios ou instrumentos congêneres – e que, em face desse singular vínculo – tanto agentes públicos, quanto particulares –, passam a se submeter, compulsoriamente, a observância de regras e princípios (normas), regulamentos específicos e regimes jurídicos peculiares destinados, em última análise, a concretizar o princípio republicano e o interesse público; como se disse, fundamento primário do controle externo; função que a Carta Política, sob esse particular prisma, conferiu ao Tribunal de Contas na condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, munindo-o das ferramentas necessárias à concretização desse objetivo, entre elas, sem dúvidas, mas não somente, o julgamento dos atos de gestão.

26. Esclareça-se que tal relação especial de sujeição com o Estado e com Administração constitui circunstância fática e jurídica completamente distinta daquela a que estão submetidos os particulares em geral que, não estando a ela sujeitos, por esse motivo, diferentemente, submetem-se ao poder de polícia estatal. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>18</sup> diferencia asseverando que é perfeitamente reconhecível a existência de relações específicas intercorrendo entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem, de maneira a compor situação muito diversa da que atina à generalidade das pessoas, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração<sup>19</sup>.

27. Desse modo, não tenho dúvidas de que é esse vínculo – gênero – do qual a prática de atos gestão constitui espécie, a vis atrativa da jurisdição e da competência da Corte de Contas, consoante art. 71, II (primeira parte), porquanto julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Mesmo vínculo impõe a jurisdição do Tribunal a todos aqueles que – sob sua égide – causem dano ao erário, conforme dicção do art. 71, II (última parte); uma vez que à Corte também foi conferida a competência para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

28. Deslindado o ponto de convergência, facilmente se observa que o próprio dispositivo legal distingue a denominada prática de atos de gestão, abrangida na primeira parte da norma, daquela outra; cujo núcleo deixa de ser a administração e a responsabilidade por dinheiros, bens e valores públicos e passa a ser a prática de irregularidades ensejadora de dano ao erário. Ambas as competências, embora claramente distintas, confluentes no que toca ao especial vínculo de sujeição que lhes autoriza compor o rol do art. 71 da Carta Política.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

29. Assim, o Parquet especializado entende que, feita a distinção pela própria norma, ignorá-la, constitui exercício de exegese inapropriado, porquanto, partindo de premissa equivocada, conduz, necessariamente, à conclusão igualmente inoportuna; na medida em que, considerada a prática de ato de gestão condição de incidência da jurisdição de contas presente tanto na primeira, quanto na última parte do art. 71, II, da CF; relega-se que verba cum effectu sunt accipienda.

30. Ademais, abraçar tese contrária, para sustentar que a jurisdição da Corte deve quedar restrita à prática de atos de gestão, ignora o universo de atos, que, embora não impliquem responsabilidade por dinheiros, bens e valores públicos, atraem a competência do Tribunal, exempli gratia da responsabilidade de terceiros contratados; porquanto, a rigor, não praticam tais atos; mas, causando dano ao erário, terão e têm, igualmente, suas contas julgadas pelo Tribunal, podendo, inclusive, ser sancionados pela Corte; em face do vínculo especial de sujeição a que estão adstritos em razão da contratação entabulada.

31. A Corte de Contas Federal, debruçando-se recentemente sobre o tema, no bojo do Incidente de Uniformização TC 013.967/2012-6 – com o objetivo de dirimir divergência de entendimentos a respeito da competência do TCU para julgar contas de terceiros particulares que causem dano ao erário – naqueles autos, acatando tese da Procuradora-Geral Cristina Machado, reconheceu expressamente a existência e a influência desse vínculo, como fenômeno jurídico essencial a legitimar a jurisdição de contas e, conseqüentemente, das competências instrumentais da Corte especializada. Reproduzo excerto do Voto condutor, verbis:

[...]

Por fim, registro que a preocupação externada nas discussões sobre o assunto, isto é, a respeito da ampliação em demasia da jurisdição do TCU para alcançar situações rotineiras em que ocorram prejuízos ao erário, pode ser racionalmente contornada com a interpretação ora apresentada pela procuradora-geral de que, por ter o Tribunal o objetivo precípua de fiscalizar a gestão da coisa pública, à luz das disposições do art. 70, caput, da Constituição de 1988, o julgamento das contas do particular deve ter por pressuposto vínculo jurídico com a Administração relacionado a essa gestão.

23. A douta procuradora ressaltou que o vínculo jurídico deve decorrer de (i) ato da Administração regido pelo direito privado (ato de gestão), (ii) ato administrativo em sentido estrito ou em (iii) contrato da Administração, em regime de direito público ou privado, que se relacione à gestão da coisa pública. Esse raciocínio é importante para afastar da jurisdição do TCU casos como os mencionados no parecer (depredação do patrimônio público por delinquente, dano ao erário causado por particular em acidente de trânsito, etc.), que, embora sujeitos a ressarcimentos e sanções na via administrativa ou judicial, não são objeto de tomada de contas. (Acórdão n.º 321/2019–Plenário) (destaquei).

32. De sorte que, adotando-se essa exegese para, apropriadamente, compreender e justificar a jurisdição de contas sobre particulares; maxima venia, entendo que não há plausibilidade jurídica a fim de admitir outra interpretação para justificar a jurisdição da Corte de Contas também sobre atos praticados por agentes públicos no exercício de suas atribuições; porquanto, conforme asseverei, embora por razões de fato e de direito diversas, idêntico vínculo especial de sujeição; o que, nesse sentido, lhes aproxima, justifica sua submissão, legitima a atuação da Corte de Contas e, ao fim e cabo, lhes impõe o dever de prestar contas, tanto de forma ordinária, pela prática de atos de gestão, como de forma especial, em razão da prática



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

de atos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade causadora de danos ao erário.

33. O Tribunal de Contas da União, em lapidar Voto que conduziu o Acórdão 946/2013, deixou expresso a interpretação que entendo consentânea e adequada ao caso, verbis:

O art. 70 da Constituição Federal assim dispõe em seu parágrafo único:

*'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.'*

45. A primeira parte do inciso II do art. 71 da Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas da União a competência de:

*'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, [...]'*

46. Esses dois dispositivos constitucionais estão fortemente entrelaçados. O primeiro disciplina o princípio constitucional da prestação de contas e estabelece aqueles que devem prestá-las. O segundo estabelece a jurisdição do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

47. Da análise dos limites subjetivos fixados por essas disposições, verifica-se que o dever de prestar contas e a jurisdição do TCU sobre os responsáveis envolvem tanto os agentes públicos quanto os privados. Para o surgimento do dever de prestar contas basta que a pessoa esteja na condição de responsável pela administração de dinheiros, bens e valores públicos, a qual é atribuída a todos aqueles que arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

48. A segunda parte do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, por sua vez, atribui ao TCU a competência para julgar:

*'II – [...] as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. [...]'*

49. Nesse caso, exige-se um evento específico para ocorrer a necessidade da apresentação das contas, qual seja, a existência de eventual prejuízo ao patrimônio público. Por isso, trata-se de contas especiais ou não ordinárias.

50. Também, aqui, a norma não teve o seu alcance subjetivo delimitado. Ou seja, estaria alcançado pela obrigação de prestar contas todo aquele cuja conduta provoque prejuízo ao erário. Não há, pois, nesse dispositivo constitucional a distinção entre agentes públicos ou particulares e tampouco há a exigência de que esses últimos estejam exercendo múnus público ou que tenham agido em solidariedade com qualquer agente público.

51. Poder-se-ia, é bem verdade, interpretar que essa segunda parte do mencionado inciso II abrange somente aqueles tratados na primeira parte desse inciso, ou seja, os responsáveis por bens públicos. Entretanto, caso se adote tal entendimento, chegar-se-ia à conclusão de que a segunda parte do dispositivo em exame encerraria uma regra inútil, ou seja, uma redundância, porquanto os agentes públicos ou particulares a exercer múnus público, independentemente de terem cometido dano ou não, já são alcançados pelo dever de prestar contas e estão sujeitos à jurisdição do TCU. Trata-se, portanto, de ilação a ser rechaçada.

52. Outra interpretação possível seria a de que a norma somente se refere aos agentes públicos não responsáveis originariamente pela gestão de bens. Ou seja, aqueles servidores públicos ou agentes particulares no exercício de múnus público, não incluídos no rol de responsáveis das contas ordinárias. Por não estarem abrangidos na primeira parte do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

**inciso II do art. 71 da Constituição Federal, seria razoável supor que a segunda parte do inciso II a eles se refira.**

**53. Entretanto, entender desse modo significa impor uma restrição não autorizada ao significado da norma constitucional. Ora, se a parte final do dispositivo em exame preconiza que compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, não há qualquer razão jurídica para delimitar o sentido da expressão ‘daqueles’ aos agentes administrativos ou particulares no exercício de múnus público.**

[...]

59. Dessa forma, deve-se tomar o sentido etimológico como limite da atividade interpretativa, a qual não pode ser superado, a ponto de destruir a própria norma a ser interpretada. Ou, como diz Konrad Hesse, ‘o texto da norma é o limite insuperável da atividade interpretativa.’ (Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 71).

[...]

62. Por fim, trato da suposta incompatibilidade do § 2º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992 com os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal. Acerca do assunto, reproduzo mais uma vez as considerações por mim esposadas na supramencionada comunicação ao Plenário.

63. À primeira vista, o § 2º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992 limitaria o campo de atuação do TCU.

64. Entretanto, o campo de jurisdição do Tribunal de Contas da União foi definido no Capítulo II do Título I da Lei 8.443/1992, sendo que o seu art. 5º dispõe que:

‘Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta lei 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;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;’ 65. Ou seja, a norma legal estabelece parâmetros praticamente idênticos aos da Constituição Federal no que diz respeito à fixação da jurisdição do TCU. Assim, sob esse aspecto, não haveria que se falar em incompatibilidade entre a norma legal e a norma constitucional.

[...]

68. Em nome do princípio da conservação das normas e da presunção de constitucionalidade das leis, cabe, na hipótese de haver mais de uma interpretação possível, acatar aquela que preserva a validade da norma. Assim, tendo em conta as ponderações efetuadas acerca do disposto nos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal, entendo ser possível extrair do comando legal supramencionado o mesmo sentido dos referidos artigos da Constituição.

[...]

70. Como consequência dessas considerações, não haveria que se falar em incompatibilidade entre esse dispositivo legal e a Constituição Federal. (destaquei).

34. Dito isso, resta enfatizar que o direito de regresso incide sobre o mesmo eventus damni; de sorte que não há diferença ontológica entre o dano causado diretamente ao erário a partir do evento e o prejuízo experimentado pelo SLU em decorrência do desembolso imposto pela condenação judicial que, reconhecendo os danos sofridos pela vítima, imputou-os, objetivamente, à autarquia; porquanto ambos, igualmente, ao fim e ao cabo, impõem a obrigação de ressarcimento ao responsável.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

35. Logo, diferente do que defende a Instrução, no entendimento do Ministério Público de Contas, não há qualquer fundamento jurídico para obstruir a jurisdição e a competência da Corte em face da pretensão de ressarcimento fundada no exercício do **direito de regresso**<sup>20</sup> pela via administrativa; porquanto, inclusive, é essa a expressão efetivamente utilizada pelo Texto Constitucional, e não **ação de regresso**, como alude o Corpo Técnico. A doutrina especializada<sup>21</sup>, inclusive, reconhece expressamente a possibilidade, verbis:

No que respeita à responsabilização do servidor público em razão de danos causados a terceiros no exercício de suas funções ou sob o pretexto de exercê-las, diga-se que depende da comprovação de sua culpa ou dolo em ação de regresso proposta pela pessoa a que está vinculado, uma vez paga a indenização a que foi condenada (art. 37, § 6º, da CF). Embora seja a regra, cremos que essa responsabilização do servidor público pode ser promovida administrativamente.

[...]

Ação regressiva é medida judicial, de rito ordinário, prevista na fase final do § 6º do art. 37 da Constituição da República para a Administração Pública reaver o que desembolsou a custa do patrimônio do agente causador do dano que tenha agido com dolo ou culpa. Tal medida deve ser interposta após o trânsito em julgado da sentença que condenou a Administração Pública a satisfazer o prejuízo.

[...]

Esse procedimento pode ser levado a efeito na esfera administrativa. De fato, satisfeito o dano, o seu agente causador é convocado a recompor o prejuízo que com sua ação, dolosa ou culposa, propiciou à Administração Pública. [...] (destaquei).

36. Também o Tribunal de Contas da União, em circunstância fática semelhante, no Processo n.º TC 003.831/2015/2015-9, verbis:

3. Os danos aos cofres da ECT dizem respeito: i) ao conserto dos veículos envolvidos no acidente (R\$ 59.118,20, valores originais); e ii) à reparação por danos materiais e morais à viúva e ao filho da vítima, resultado de sentença proferida pela 4ª Vara da Seção Judiciária do Espírito Santo, no âmbito do Processo 2004.50.01.003118-3 (peça 2, p. 22-24). Considerando que os danos morais e materiais ainda não foram desembolsados pela ECT, a presente tomada de contas especial tem por objetivo apenas a recomposição dos valores despendidos com o reparo dos veículos. O restante do dano será objeto de TCE a ser instaurada oportunamente.

4. A unidade instrutora e o MPTCU propõem, em uníssono, que as contas de Delson Mariani sejam julgadas irregulares, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa. De pronto, corroboro as análises empreendidas, reproduzidas no relatório que antecede este voto, e as incorporo às minhas razões de decidir.

5. Os elementos probatórios juntados são mais do que suficientes para comprovar a culpa exclusiva do motorista da ECT pelo ocorrido. Os depoimentos das testemunhas, condizentes com o boletim de ocorrência do acidente, corroboram a adversidade do local para ultrapassagens. Ao mesmo tempo, não há, além das alegações da ECT e de Delson Mariani, nenhuma prova de que o veículo Corolla, que colidiu frontalmente com o caminhão conduzido pelo responsável nestes autos, estava em velocidade superior à permitida ou tenha invadido a pista contrária à de sua direção.

6. Ademais, não foi possível comprovar a boa-fé objetiva do ex-motorista da ECT. Sua conduta foi, inclusive, agravada pelo fato de ter se ausentado do local do acidente antes do registro do boletim de ocorrência para “evitar represálias dos familiares das vítimas” (peça 1, p. 385 e peça 2, p. 6).

7. Sendo assim, o responsável deve ter suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*Enunciado: Evidenciada culpa de agente público no uso de veículo da Administração, os prejuízos decorrentes de acidente de trânsito por ele provocado sujeitam-no à recomposição, mediante tomada de contas especial, dos valores desembolsados pelo erário para reparação de danos materiais e morais. (destaquei) (Acórdão n.º 1.597/2017–Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, 14/3/2017)*

**37. No mesmo sentido:**

**1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULAR. CONTRATAÇÃO/MANUTENÇÃO DE TERCEIRO EM CARGO DE OUTRO PROFISSIONAL (MÉDICO). FRAUDE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. GESTORES. RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA.**

*O Tribunal de Contas do Estado julgou irregular Tomada de Contas Especial do Município de Costa Marques, originada em representação ofertada pelo MPRO, cujo relato foi de contratação/manutenção fraudulenta de terceiro em cargo de profissional médico, pelo qual se passava (utilização de CRM de outrem).*

*Tal quadro resultou em prejuízo ao erário, uma vez que o médico que teve seu nome indevidamente envolvido no caso, ingressou com ação judicial reparatória de danos em face do ente referido, sendo-lhe reconhecido o direito à indenização.*

*O Tribunal, então, concluiu ser o caso de violação dos princípios da legalidade e moralidade, porque constatado o nexo causal entre as condutas/omissões dos agentes públicos envolvidos (Prefeito, Secretários Municipais de Saúde e Administração e Diretor do Departamento de Recursos Humanos) e o dano gerado aos cofres públicos.*

*Além disso, não constatado o ajuizamento de ação regressiva, por parte da municipalidade aludida, determinou-se a restituição do valor da indenização paga pelo ente, de forma solidária, por todos ocupantes dos cargos mencionados, à época dos fatos (Processo n.º 01468/12 - TCE-RO) (Informativo de Jurisprudência n.º 1/2017).*

**PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. RECONHECIMENTO. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. INDENIZAÇÕES PAGAS EM RAZÃO DE ACIDENTES ENVOLVENDO VEÍCULOS DA PREFEITURA. OMISSÃO QUANTO AO DIREITO DE REGRESSO DO MUNICÍPIO. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. CONFIGURADA. DETERMINADO RESSARCIMENTO.**

*1. Nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar n. 102, de 2008, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, em relação às irregularidades que poderiam ensejar a aplicação de sanção aos responsáveis.*

*2. Os pagamentos de indenizações relativas a danos causados a terceiros sem que tenham sido tomadas as medidas necessárias para o exercício do direito de regresso é irregular e de responsabilidade do gestor, que deve devolver aos cofres municipais os valores despendidos a esse título, atualizados monetariamente, porquanto configurado prejuízo ao erário. (Processo Administrativo n. 672534, rel. Conselheiro Gilberto Diniz, publicação em 3 de dezembro de 2019).*

**38. Logo, no entendimento do Parquet especializado, havendo dano ao erário, assim considerado o reflexo econômico da lesão (dano patrimonial e extrapatrimonial<sup>2</sup>), seja ele causado imediatamente ao erário ou, apenas de forma mediata, em decorrência de condenação judicial da Administração, por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados a terceiros – lesão esta comprovadamente provocada por particulares ou por agentes públicos na intimidade desse vínculo especial de sujeição, haverá jurisdição de contas e, portanto, competência do Tribunal para julgamento da conduta, imposição de ressarcimento e sancionamento dos responsáveis, observado o due process of law; ainda que o eventus damni tenha sido**





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*provocado em razão da prática de atos da Administração considerados meramente materiais, como é o caso da condução de veículos oficiais.*

*39. De qualquer modo, o caso concreto de que se ocupa a Corte nestes autos possui nuances que o diferenciam substancialmente do precedente trazido pelo Corpo Técnico. Em primeiro lugar, ressalto que aqui, embora não se possa falar na prática de ato de gestão, inconteste que, conforme fiz questão de enfatizar no Parecer precedente, o condutor oficial utilizava bem público, sob sua guarda e responsabilidade e, por esse motivo, sujeito ao dever de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único, da CF. Assim, seja em razão do dever de prestar contas, seja porque responsável pelos danos dos quais o SLU pretende ver-se ressarcido em regresso ou, de maneira mais ampla, em face do vínculo especial de sujeição a que está adstrito; sujeito, de qualquer modo, à jurisdição da Corte de Contas.*

*40. Além disso, aqui, embora o SLU tenha sido objetivamente responsabilizado pelo ressarcimento da vítima, a responsabilidade subjetiva do agente público condutor no evento foi exaustivamente examinada e reconhecida em sentença transitada em julgado no Processo n.º 2000.01.1055338-6, com base em Laudo Pericial oficial, onde restou caracterizada prática do ilícito<sup>23</sup>, a culpa e o nexo de causalidade, em face da denunciação da lide ocorrida naquele processo; de sorte que o Tribunal de Contas não se ocupa, nesse momento, do reexame desses elementos sobejamente demonstrados em sede do Poder Judiciário, mas apenas da imputação a fim de, concretizando o direito de regresso, permitir o ressarcimento e o julgamento das contas, sem olvidar da possibilidade de eventual sancionamento pecuniário, nos termos da legislação de esteio.*

*41. Convém lembrar, ainda, que o ressarcimento em regresso cuja pretensão se processa nestes autos, incide sobre danos pessoais causados à vítima do acidente, com reflexos patrimoniais traduzidos em lucros cessantes (pensão vitalícia), em face do acidente provocado pelo agente público; mas, por decisão judicial transitada em julgado no Processo n.º 2005.01.1.102011-8, custeados pelo SLU, com incidência direta sobre a esfera patrimonial da Autarquia, com efetivo desembolso atual (presente<sup>24</sup>) e continuado (futuro<sup>25</sup>) de recursos públicos do orçamento do Distrito Federal, conforme detalhado no Parecer precedente; assim importando evidente dano patrimonial material ao erário, causado por conduta reconhecidamente culposa de servidor público no desempenho de suas competências operacionais, na intimidade do vínculo especial de sujeição atrativo da competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal.*

*42. A despeito desse específico escopo processual, ressalto que, no Opinativo precedente, na pendência do exame da Repercussão Geral no RE 636.886 RG/AL<sup>26</sup> (Tema 89927), registrei entendimento de que – embora tenha sido declarada a prescrição executiva do débito pelo Poder Judiciário no Processo n.º 2000.01.1055338-6, restava hígida a pretensão ressarcitória decorrente da condenação do SLU naqueles autos, remanescendo a possibilidade jurídica e o dever legal de exercitar a pretensão, pela via administrativa, em sede de Tomada de Contas Especial, porquanto imprescritível; razão pela qual sugeri que a Corte determinasse ao SLU que lançasse mão de procedimentos sumários e econômicos de apuração, nos termos do art. 12 e 14 da Resolução n.º 102/1998 em face do desembolso parcial pela Autarquia de R\$ 20.340,0028; procedendo, ao mesmo tempo, ao acompanhamento do Precatório n.º 2013.002.007.512-4 junto à Procuradoria Geral do Distrito Federal para que, ocorrendo o pagamento, instaurasse Tomada de Contas Especial a fim de ver-se ressarcido do dano remanescente.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

43. Pois bem, quanto a isso, o julgamento da aludida Repercussão Geral pela Suprema Corte, nada alterou o posicionamento do Ministério Público de Contas quanto à imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, porquanto limitou-se a assentar a prescrição da pretensão executiva fundada em decisão do Tribunal de Contas, fixando-se que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, o que efetivamente ainda não ocorreu; motivo pelo qual o Parquet especializado mantem a proposta de determinação ao SLU. Nesse sentido, compartilho do entendimento registrado no recente Voto condutor do Acórdão 6.589/2020–2ª Câmara/TCU (Processo n.º 030.807/2015–8, Rel. Min. Raimundo Carreiro, 16/6/2020), verbis:

55. Em relação à prescrição das ações de ressarcimento de débitos advindos de danos ao erário causados por agentes públicos, invocada pelos responsáveis, é bom ressaltar que as decisões adotadas pelo STF no RE 669.069 e no RE 852.475 não definiram qual seria o prazo prescricional que vale para o TCU. Tampouco na recente decisão adotada no RE 636.886, esse prazo restou estabelecido, tendo o STF deixado assente que a estipulação de prazos de prescrição deve ser feita por leis infraconstitucionais.

56. Cabe destacar que o entendimento do TCU se mostrava pacífico sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, conforme o art. 37, §5º, da CF/88, o qual foi sumulado nos seguintes termos (Súmula 282) : As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

57. No RE 636.886, julgado pelo Plenário em recente Sessão Virtual de 10/04/2020, a Suprema Corte expressou entendimento, com repercussão geral, segundo o qual: É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. Consta da ementa desse julgado que A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). Vê-se que como, no caso concreto, tratou-se de execução judicial de título executivo formado a partir de decisão do TCU, o STF adotou o rito previsto na Lei de Execução Fiscal.

58. Claramente, o Recurso Extraordinário sob enfoque tratou de prescrição que ocorreu na fase de execução judicial do acórdão condenatório desta Corte de Contas, e não da prescrição da pretensão de ressarcimento associada a processo de controle externo. Nesses termos, compreendo que a tese assentada no RE 636.886 não é aplicável ao caso ora em análise, em que ainda poderá se formar título executivo extrajudicial, a depender da confirmação do julgamento de mérito a ser proferida em Acórdão que analisa recursos de reconsideração. (destaquei).

44. Quanto à tese de Repercussão Geral fixada pelo STF a partir do Tema 940 (RE 1.027.633), citada pelo Corpo Técnico, maxima venia, não deduzo qualquer influência sobre estes autos, porquanto nele não restaram abordados os assuntos controvertidos sob exame; o que, portanto, não autoriza a dedução aventada pelo Corpo Técnico.

45. Por fim, cabe registrar que o Ministério Público de Contas não ignora o fato de que a Corte, por meio da Decisão n.º 9.822/1999, recomendou aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo a adoção de medidas tendentes à regulamentação da interposição de ação regressiva no âmbito do Distrito Federal; o que restou inicialmente disciplinado pelo Poder Executivo local na forma da Portaria PGDF n.º 6/2012, posteriormente revogada a teor dos artigos 121 a 124 da Portaria PGDF n.º 470/2019; procedimento que, dada a independência das instâncias, entendo pode ser adotado; sem prejuízo do adiantado curso da presente Tomada de Contas Especial e sem obstrução ou afastamento da competência da Corte para o exame das contas do responsável.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*46. Em face do exposto, o Parquet especializado, nesta assentada, no mérito, divergindo da Instrução, reitera integralmente o Parecer n.º 734/2018-G3P, porquanto os elementos agregados a partir da diligência determinada pela Corte na Decisão n.º 4.366/2018, cumprida pela Jurisdicionada, não ensejam modificação do entendimento do Ministério Público de Contas. (grifos do original)*

É o Relatório.

## **VOTO**

Cuidam os autos de TCE constituída pelo SLU com o objetivo de promover o ressarcimento, em regresso, de valores desembolsados em decorrência de condenação judicial sofrida pela autarquia na Ação de Conhecimento nº 2005.01.1.102011-8, ajuizada perante a Segunda Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, que lhe impôs o pagamento indenizatório de pensão mensal a GEZIEL DE OLIVEIRA CUNHA, vítima de acidente de trânsito causado pelo servidor DENIVALDO ROSA DABADIA.

Informação pericial elaborada à época do acidente pelo Instituto de Criminalística da Polícia Civil do Distrito Federal (IC/PCDF) apontou como causa determinante do ocorrido *“a manobra de conversão à direita do Mercedes Benz/Caminhão, o qual se encontrava na faixa de sentido oposto ao do fluxo que trafegava, no momento que as condições de tráfego e segurança não lhe eram favoráveis, resultando interceptar a trajetória da Honda/Motocicleta e ser colidida por ela”* (p. 156, e-DOC 3AEA9291).

A TCE foi instaurada em 10/06/2015 por ato do Diretor-Geral do SLU (p. 79, e-DOC 3AEA9291) e comunicada ao TCDF na mesma data, mediante o Ofício nº 428/2015-DIGER/SLU (p. 1, e-DOC A4C49105).

A Comissão Tomadora, em seu relato conclusivo (p. 158/190, e-DOC 3AEA9291), opinou pela responsabilização do servidor da autarquia, imputando-lhe como prejuízo os valores já desembolsados pelo SLU de agosto de 2007 (início do pagamento da pensão) até agosto de 2015, equivalente ao montante não atualizado de R\$ 109.588,00; bem como as demais parcelas mensais e subsequentes ainda não quitadas pela jurisdicionada.

Por sua vez, instada a se manifestar, a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) alinhou-se às conclusões exaradas pela Comissão de TCE, consoante exposto no Relatório e no Certificado de Auditoria nº 47/2017-



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

CONIP/COGEI/SUBCI/CGDF (p. 205/210, e-DOC 3AEA9291), opinando, ainda, pela irregularidade das contas especiais em apreço.

Na assentada anterior, após colher pareceres convergentes da Unidade Instrutiva e do MP de Contas (p. 55/82, e-DOC A4C49105), que articularam, entre outros encaminhamentos, proposta de citação do Sr. DENIVALDO ROSA DABADIA, propus a adoção de diligência saneadora, ante necessidade de ter vista integral do Processo nº 094000685/2007, o que resultou na prolação da Decisão nº 4366/2018 (p. 88, e-DOC A4C49105).

Repasadas essas noções iniciais, passo ao exame.

Verifico que a determinação para que fosse encaminhada a íntegra do Processo nº 094000685/2007 foi atendida pelo SLU (p. 90, e-DOC A4C49105). Assim, dou por cumprida a diligência saneadora.

No que diz respeito à instrução lançada pelo Corpo Técnico (p. 112/119, e-DOC A4C49105), observo ter havido modificação nos encaminhamentos anteriormente assinalados na manifestação inaugural.

Em linhas gerais, a Unidade Instrutiva postula que a TCE não seria instrumento adequado para promover o ressarcimento do prejuízo tratado neste feito. Sustenta tal conclusão com esteio no argumento de que o dano não teria sido *“decorrente de ato de gestão do servidor envolvido, mas no desempenho estrito de sua atividade funcional de motorista do SLU”*. Essa circunstância fática, no entender da Instrução, afastaria a competência do TCDF, devendo a reparação pretendida ser tutelada em ação regressiva aforada perante o Poder Judiciário.

Com esteio nessas considerações, sugere ao Tribunal que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) seja comunicada dessa deliberação para que adote as providências judiciais que entender pertinentes, autorizando-se o posterior arquivamento dos autos.

Tal proposição não foi endossada pelo membro do Órgão Ministerial (p. 120/141, e-DOC A4C49105), o qual asseverou, em apertada síntese, que a jurisdição desta Corte instrumentalizada por intermédio do processo de TCE não se restringe apenas aos débitos oriundos de atos de gestão, alcançando também as irregularidades que – mesmo não decorrentes da atividade de gestão – resultem prejuízo ao erário (conforme dicção do art. 71, II, última parte, da CRFB<sup>4</sup>), bastando,

---

<sup>4</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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;** (Destacou-se)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

para tanto, que o agente causador do dano possua vínculo de sujeição especial com a Administração Pública.

Com as vênias de estilo, discordo da interpretação afiançada pelo Corpo Técnico, no sentido de demarcar e limitar a competência judicante desta Corte de Contas, de modo que a responsabilização reintegratória pela via da TCE seria viável tão somente quando o prejuízo apurado tenha o fato gerador em atos de gestão praticados pelo seu agente causador. Explico.

O dever de prestar contas é preconizado no retrocitado art. 70, parágrafo único, da CRFB<sup>5</sup>, e define como pessoas submetidas a esse encargo todas aquelas que utilizem, arrecadem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em seu nome, assumam obrigações de natureza pecuniária.

O rol de condutas aptas a atrair o dever de prestar contas, numa primeira leitura, poderia conduzir ao raciocínio de que apenas aquelas pessoas responsáveis por atos de gestão (isto é, que atuam ao longo do ciclo de gestão, conforme sinalizam os verbos utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar) estariam sujeitas à responsabilização financeira perante os Tribunais de Contas.

Necessário consignar, todavia, que o mencionado dispositivo constitucional – a pretexto de disciplinar o princípio republicano da prestação de contas – não buscou fixar o escopo de sujeição ou limite subjetivo da jurisdição especializada exercida pelas Cortes de Contas, cuja competência judicante foi assinalada mais adiante, no art. 71, II, da CRFB: *“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”*.

A primeira parte do inciso II do art. 71 (*“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos...”*) realça a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas daqueles que possuem o dever de prestá-las, devendo ser interpretada em conjunto com o parágrafo único do art. 70. As contas prestadas por esses agentes públicos são denominadas ordinárias e permitem o exame da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, devendo ser submetidas regular e periodicamente (em regra anual) para julgamento dos Tribunais de Contas.

---

<sup>5</sup> 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, assumam obrigações de natureza pecuniária.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Já a segunda parte do dispositivo (“... e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”) assinala a competência dos Tribunais de Contas para apreciarem as contas constituídas em razão de uma circunstância específica: a ocorrência de evento do qual resulte prejuízo ao Poder Público. Daí se denominarem tais contas de especiais, porque não-ordinárias, isto é, não se prestam ao exame da gestão, mais sim de um fato peculiar, capaz juridicamente de atrair a responsabilização financeira por intermédio do controle externo administrativo-financeiro.

Essa competência especial – instrumentalizada por meio da tomada de contas especial – tem por objetivo primordial a recomposição do prejuízo causado à Administração Pública. E como substancialmente enfatizado e defendido pelo representante do MP de Contas, o dano propiciado ao Estado pode ou não decorrer de um ato de gestão *stricto sensu*, sendo tal circunstância irrelevante para delimitar a competência reintegratória atribuída constitucionalmente aos Tribunais de Contas. É se dizer, portanto, que o alcance subjetivo da competência para julgar contas especiais não se confunde com o das contas ordinárias.

Sem embargo disso, como também salientou com proficiência o Órgão Ministerial, não é qualquer ato lesivo à Fazenda Pública que possui aptidão para atrair a tutela reintegratória engendrada pela tomada de contas especial, ou seja, a jurisdição dos Tribunais de Contas não abrange todo o universo de possibilidades de lesão patrimonial da Administração Pública. Apesar do amplo alcance das competências conferidas às Cortes de Contas, não se pode ignorar que o mister do controle externo se ocupa da atividade administrativa do Estado.

Sendo assim, a atuação reintegratória das Cortes de Contas, por estar inserida nos limites institucionais e finalísticos do controle externo, pressupõe haver um vínculo especial entre o causador do dano e o Poder Público, ou, como aduzido pelo MP de Contas, uma relação de sujeição especial.

Nesse ponto, é útil destacar lição de Rafael Munhoz de Mello (*in* Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007), sobre as relações de sujeição especial no tocante às sanções administrativas, comparando-a com a situação de sujeição geral:

*Ao lado da situação de sujeição geral que marca a relação de particulares com o Estado, fruto do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, é possível identificar uma situação de sujeição especial, que atinge não a todos os particulares indiscriminadamente, mas apenas os particulares que mantêm com o Estado uma relação específica, em virtude do seu ingresso no seio do aparato administrativo. Fala-se, então, em relação de sujeição especial, caracterizada por uma submissão mais aguda do particular*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*à Administração Pública, já que ele está agindo no âmbito do aparelho estatal.*

Outrossim, outro ponto a mencionar é que o julgado do TCU, utilizado pela Unidade Técnica para alicerçar sua proposta de inépcia da TCE em se buscar o ressarcimento de prejuízos não relacionados a atos de gestão, diz respeito a um caso particular em que a entidade jurisdicionada foi condenada ao pagamento de indenizações decorrentes de ações trabalhistas.

Além de não vincular os demais Tribunais de Contas, possuindo mero valor persuasivo, deve-se observar que, mercê da argumentação engendrada nesse caso concreto, que conduziu à extinção da TCE em razão de o débito ser proveniente de relação trabalhista e não de ato de gestão, não se pode afiançar que o argumento em questão represente a posição majoritária daquela Corte.

Com efeito, colhem-se diversos precedentes uniformes do próprio TCU a respeito do cabimento de TCE em casos de acidentes de trânsito nos quais se restou comprovada a culpabilidade dos servidores públicos envolvidos (Acórdãos nºs 314/1997 – Segunda Câmara, 331/2001 – Segunda Câmara, 104/2002 – Segunda Câmara, 239/2002 – Primeira Câmara, 607/2003 – Segunda Câmara, 47/2005 – Primeira Câmara, 1148/2008 – Segunda Câmara, 1112/2014 – Segunda Câmara, 8668/2017 – Primeira Câmara, e 1597/2017 – Primeira Câmara). Em nenhum desses julgados (todos envolvendo condutas antijurídicas dos condutores dos veículos, ou seja, despidas de qualquer qualidade relativa à gestão) foi sequer suscitada a tese de que o ressarcimento não poderia ser perseguindo pela via da TCE porque tais lesões não teriam resultado de ato de gestão.

Oportuno também realçar que o enunciado da Súmula TCU 187<sup>6</sup>, ainda não cancelado, apenas afasta a jurisdição do Tribunal em relação a prejuízo causado *“por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor”*, não havendo qualquer condicionante ou juízo de valor no que concerne à qualificação do ato ensejador do dano, o qual pode vir ou não a ser considerado uma conduta com *status* de gestão ou administração *stricto sensu*, afigurando-se irrelevante essa circunstância para a fixação da competência do Tribunal.

Nesse quadrante, parece fora de dúvida que, para a Corte de Contas federal, como regra geral, o elemento balizador da sua competência ressarcitória em sede de TCE é presença ou não de relação jurídica de vínculo especial com o Estado,

---

<sup>6</sup> SÚMULA TCU 187: Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gere recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

sendo essa a circunstância jurídica apta a atrair a sindicabilidade da lesão ao erário pela jurisdição de contas.

Não bastasse isso, impõe sublinhar que a jurisprudência firmada por este TCDF em casos envolvendo acidentes automobilísticos é pacífica, referendando desde sempre a posição acima delineada (Acórdãos nºs 152/2002, 206/2002, 187/2003, 19/2004, 109/2004, 206/2004, 25/2005, 64/2005, 181/2005, 182/2005, 204/2005, 219/2006, 250/2006, 275/2006, 196/2007, 197/2007, 135/2009, 147/2009, 152/2009, 173/2009, e 225/2009), tendo afastado a responsabilização dos agentes públicos tão somente quando comprovado que o acidente decorreu do estrito cumprimento do dever legal (Acórdãos nºs 153/2004, 153/2005, 157/2005, 160/2005, 182/2006, e 176/2013), circunstância que, como se sabe, é considerada excludente de ilicitude na seara penal (art. 23, III, do Código Penal) e possui aplicação nos demais regimes jurídicos do *ius puniendi* estatal.

No caso dos presentes autos, vale recordar que o evento danoso foi causado por servidor público do SLU no exercício das suas atribuições administrativas. Assim, é estreme de dúvidas o vínculo de sujeição especial. Além disso, como se depreende dos elementos de cognição extraídos da ação judicial que condenou a autarquia ao pagamento indenizatório, o acidente ocorreu por culpa exclusiva do aludido agente público, que praticou manobra indevida em via pública, inobservado as leis de trânsito e o dever de cautela.

Comprovado, portanto, o elemento subjetivo para a imposição de responsabilidade extracontratual. Dessa forma, bem se vê que estão preenchidos todos os elementos reclamados para a imputação de responsabilidade financeira pelo dano: (i) conduta antijurídica; (ii) dano ao erário; (iii) nexo causal entre a conduta e o dano; e (iv) vínculo de sujeição especial entre o causador do dano e a Administração Pública.

Nessa ordem de ideias, lamentando dissentir da Área Técnica, entendo assistir razão ao MP de Contas no tocante à competência do TCDF para, mediante a TCE em voga, buscar a devida reparação do prejuízo causado ao erário distrital, devendo o Tribunal dar prosseguimento ao feito, ordenando a citação do Sr. DENIVALDO ROSA DABADIA. Perfilho, por conseguinte, do quanto foi exposto no Parecer nº 756/2020 – GPDA (120/141, e-DOC A4C49105), a cujo signatário rendo meus elogios pela profundidade da manifestação, de modo que incorporo seus fundamentos e conclusões às minhas razões de decidir.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento do Ofício SEI-GDF Nº 1152/2018 – SLU/PRESI e do seu anexo (mídia digital composta por três



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

arquivos, contendo os 3 volumes do Processo nº 094.000.685/2017), considerando cumprida a diligência constante do item II da Decisão nº 4366/2018;

- II - com fulcro no art. 13, II, da Lei Complementar nº 1/1994, determine a citação de DENIVALDO ROSA DABADIA (CPF 225.947.521-34), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente alegações de defesa ou recolha, desde logo, aos cofres do Distrito Federal a quantia referente ao prejuízo apurado nos presentes, no valor de R\$ 285.246,47, corrigido até 28/03/2019 (p. 92, e-DOC A4C49105), o qual deverá ser atualizado na data de sua efetiva quitação, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001, além das parcelas mensais vincendas impostas ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU) em razão da condenação judicial sofrida pela autarquia na Ação de Conhecimento nº 2005.01.1.102011-8;
- III - alerte o responsável de que a irregularidade apontada nestes autos pode ensejar o julgamento irregular de suas contas, conforme previsão do art. 17, III, “c”, da Lei Complementar nº 1/1994;
- IV - autorize o retorno dos autos à SECONT para a adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 9 de junho de 2021.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator