



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

**Processo nº:** 19.135/2015<sup>1</sup>-e.

**Apensos nºs:** 094.001.131/2015<sup>2</sup> e 094.000.685/2007<sup>3</sup>.

**Órgão/Entidade:** 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 automobilístico envolvendo veículo oficial daquela autarquia;
- Decisão nº 4.366/2018: conhecimento da TCE. Adoção de medida saneadora. Determinação para encaminhamento do inteiro teor do Processo nº 094.000.685/2007;
- Decisão nº 2.842/2021: cumprimento da diligência saneadora. Determinação de citação de DENIVALDO ROSA D'ABADIA para apresentar alegações de defesa ou recolher, desde logo, o prejuízo lhe imputado;
- **NESTA FASE:** exame das alegações de defesa;
- Corpo Técnico: propõe considerar procedente a defesa apresentada, por reputar que a presente TCE foi inadequadamente utilizada em substituição à ação regressiva;
- MP de Contas: parecer parcialmente divergente. Adere à proposta de procedência da defesa e pugna pelo reconhecimento preliminar da inadequação da via eleita, propondo, em consequência, o encerramento da TCE sem julgamento de mérito. Adicionalmente, sugere determinar ao SLU que avalie a conveniência de se ajuizar demanda regressiva em razão dos fatos apurados nesta TCE;
- **VOTO** convergente. Ausência de fundamental dissidência entre os opinativos técnico e ministerial. Alegações de defesa procedentes. Inadequada utilização da TCE como sucedâneo de ação regressiva. Encerramento do feito sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos para a constituição (art. 207 do RI/TCDF). Determinação. Alerta. Arquivamento.

<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**

Cuidam os autos 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 envolvendo veículo oficial conduzido pelo servidor DENIVALDO ROSA D'ABADIA.

Na assentada anterior, o Tribunal prolatou a Decisão nº 2.842/2021 (peça 34), vazada nos termos transcritos a seguir e na qual restou determinada a citação do servidor nominado acima para apresentar alegações de defesa ou recolher, desde logo, a quantia referente ao prejuízo apurado nos autos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, pelos fundamentos apresentados em seu voto, decidiu: 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), 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, determinar a citação de DENIVALDO ROSA DABADIA (CPF \*\*\*.947.521-\*\*), 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 autos, 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/DF, em razão da condenação judicial sofrida pela autarquia na Ação de Conhecimento nº 2005.01.1.102011-8; III – alertar o responsável de que a irregularidade apontada nos autos em exame pode ensejar o julgamento irregular de suas contas, conforme previsão do art. 17, III, “c”, da Lei Complementar nº 1/1994; IV – autorizar o retorno dos autos à SECONT, para a adoção das providências devidas. (grifo acrescido)***

(Decisão nº 2.842/2021, Processo nº 19.135/2015, Rel. Conselheiro MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA, Sessão Ordinária nº 5264, de 28/7/2021)

Em resposta à citação, o Sr. DENIVALDO ROSA D'ABADIA, por intermédio de seus advogados, apresentou as alegações de defesa juntadas à peça 41, cujo exame meritório é objeto da presente fase processual.

### **MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO**

O Corpo Técnico produziu a Informação nº 035/2022 – DICONTE2 (peça 42), tendo sumarizado os argumentos defensivos na forma abaixo:

*9. Os argumentos de defesa oferecidos pelo Sr. DENIVALDO ROSA D'ABADIA, CPF nº 225.947.521-34, podem ser assim resumidos (peça 41 – e-DOC 1E0B52E9):*



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

- a) *Esclarece, inicialmente, que o acidente de trânsito ao qual alude a TCE deu origem a dois processos judiciais: o primeiro (Processo n.º 2000.01.1.055338-6), tratou da ação de indenização na qual o SLU restou condenado ao pagamento de indenização no valor total de R\$ 53.880,00 (sendo R\$ 50.000,00 a título de danos morais; R\$ 1.000,00, a título de danos materiais; e R\$ 2.880,00, a título de lucros cessantes); o segundo (Processo n.º 2005.01.1.102011-8), tratou da ação que teve por objetivo impor ao SLU/DF a obrigação de pagar pensão à vítima até que a mesma completasse 65 anos de idade, o que em tese ocorrerá apenas em 15.01.2033. Nesta ação, o SLU foi igualmente condenado em caráter definitivo. O dano perseguido na TCE refere-se à segunda ação;*
- b) *Que a 5ª Turma Cível do TJDFT reconheceu a prescrição da pretensão ressarcitória do SLU/DF em relação ao Processo nº 2000.01.1.055338-6,*
- c) *Observa que os precedentes do TCDF relativos a acidentes automobilísticos imputaram responsabilidade aos servidores considerados culpados, mas apenas em relação aos prejuízos materiais causados ao bem público, e não em decorrência de condenação judicial;*
- d) *Que nesses casos o dano seria objetivo, direto e quantificável, o que não ocorre na TCE em apreço;*
- e) *Que o ressarcimento em pauta deveria se dar por meio de ação regressiva judicial. Invoca para tanto os fundamentos do Tema 940 da repercussão geral – STF;*
- f) *Que a pretensão ressarcitória do Tribunal estaria prescrita em face da tese firmada pelo STF quando do julgamento do Tema 899 da repercussão geral, segundo o qual a regra é a prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisões proferidas pelos Tribunais de Contas;*
- g) *Que, segundo o Ministro-Relator, no processo de tomada de contas os Tribunais de Contas não perquirem a ocorrência de dolo ou culpa e apenas se poderia apurar a existência do elemento subjetivo em ação civil de improbidade devidamente ajuizada perante o Poder Judiciário, com a garantia da ampla defesa e do contraditório;*
- h) *Que não sendo os Tribunais de Contas o foro apropriado para se apurar culpa ou dolo dos agentes que praticaram ato ilícito, em tese classificáveis como atos de improbidade, não se poderia concluir de outra forma senão pela prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisões das Cortes de Contas;*
- i) *Que, nos termos do art. 37, §6º, da CF-88, a responsabilização do servidor em ação regressiva somente seria admissível com a cabal demonstração da sua culpa ou dolo no desempenho de suas atividades;*
- j) *Que, em face disso, seria descabida qualquer apuração desta natureza em sede de tomada de contas especial, sob pena de ofensa aos princípios da segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança;*
- k) *Que não houve no caso em apreço a incidência de culpa grave ou erro grosseiro;*
- l) *Por fim, requer que o defendente seja isento de responsabilidade, que não seja aplicada qualquer penalidade e que sejam arquivados os autos.*

(grifos no original)

Em seguida, manifestou-se nos seguintes termos:

10. O debate travado nos autos é deveras interessante.



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

11. De início, releva pontuar que a discussão acerca da incidência ou não da prescrição ao caso vertente nos parece inteiramente distinta e não se confunde com a discussão relacionada à adequação processual da via eleita (TCE) para se buscar o ressarcimento do dano tratado nestes autos.

12. No que toca à prescrição, em que pese o evento danoso ter ocorrido em 30.03.2000 e a TCE para buscar o ressarcimento do dano ter sido instaurada apenas em 10.06.2015, acreditamos que essa questão foi decidida pelo e. TJDF, estando sob o abrigo da coisa julgada, não sendo mais cabível a re-visitação da matéria.

13. Decidiu a Corte de Justiça local que a pretensão ressarcitória regressiva do SLU/DF face aos danos tratados no Processo nº 2000.01.1.055338-6 (danos materiais, morais e lucros cessantes) estaria fulminada pela prescrição, mas não aquela relacionada ao dano tratado no Processo nº 2005.01.1.102011-8 (pagamento de pensão vitalícia), porquanto o dano decorrente desse processo seria de trato sucessivo, protraindo-se periodicamente no tempo, sendo atingida pela prescrição tão somente aquelas parcelas vencidas há mais de 5 (cinco) anos.

14. Nessa quadra, desnecessário, a nosso sentir, o enfrentamento dos argumentos de defesa que sustentam a prescrição da pretensão ressarcitória perseguida na TCE em apreço, com fulcro no entendimento superveniente que foi alcançado pelo e. STF sobre a matéria quando do julgamento do Tema 899 da repercussão geral.

15. De outro lado, no que tange à adequação da TCE para se buscar, regressivamente, o ressarcimento do dano causado ao SLU/DF em decorrência de condenação judicial da Autarquia ao pagamento de pensão vitalícia à vítima, acreditamos que diversos aspectos estão a merecer o devido enfrentamento, senão vejamos.

16. Em primeiro lugar, urge esclarecer que a tese defendida pelo Corpo Técnico de inadequação da TCE para apuração do dano em pauta tinha por fundamento o fato de o dano não ter se originado de ato de gestão irregular do servidor responsável, e não exatamente porque seria ele originário de uma condenação judicial.

17. Referida tese foi contraposta pelo douto MPC, baseada em interpretação extraída do texto do art. 71, II, CF-88, tendo sido sustentado, em resumo, que a jurisdição do Tribunal em sede de TCE, segundo o referido texto, não estaria restrita aos débitos oriundos de atos de gestão irregulares, alcançando também aquelas irregularidades das quais resultassem prejuízo ao erário, ainda que não oriundas de atos de gestão viciados, bastando para tanto que o agente causador do dano possuísse vínculo de sujeição especial com a Administração Pública (grifos acrescidos):

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;

18. O Relator, Conselheiro Márcio Michel, aquiesceu integralmente a tese defendida pelo douto Parquet, qual seja, a de que a via da TCE é perfeitamente cabível para se perseguir danos causados ao erário por agente vinculado à Administração, ainda que o referido dano não tenha se originado da prática de ato de gestão irregular.



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

19. Note-se, portanto, que o fato de o dano ter se originado de uma condenação judicial e a TCE estar sendo utilizada no lugar de uma ação regressiva não foi objeto de discussão, tampouco tais fundamentos foram considerados para se definir se o emprego da TCE, neste caso, seria ou não adequado.

20. Contudo, esse foi exatamente o fundamento da dissidência inaugurada pelo Conselheiro Inácio Magalhães Filho em seu voto de vista, o qual sustentou que, na sua visão, o ressarcimento dos valores referentes ao objeto da segunda ação deveria se dar por meio de ação regressiva judicial, e não pela via da tomada de contas especial.

21. No nosso entendimento, assiste razão ao douto MPC quando advoga que o limite subjetivo da jurisdição especializada de contas não está restrito apenas àqueles gestores sobre os quais recai o dever formal de prestar contas, mas alcança também agentes vinculados à Administração que vierem a dar causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade da qual resulte prejuízo ao erário, o que justifica o fato de a jurisdição de contas se exteriorizar processualmente de forma dicotômica, incumbindo aos primeiros prestar contas ordinárias, e aos outros, excepcionalmente, responder por contas especiais.

22. Enquanto as contas ordinárias se voltam à concretização do dever constitucional de prestação de contas que recai sobre qualquer pessoa à qual seja confiada a gestão de parcela do orçamento ou patrimônio público, as contas especiais se prestam à satisfação da obrigação de ressarcimento que se impõe a qualquer agente vinculado à Administração, ainda que transitoriamente ou não formalmente jungido ao dever de prestar contas, que venha a dar causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade da qual resulte prejuízo ao erário.

23. Essa, enfim, nos parece ser a linha de interpretação que melhor esclarece e soluciona a vagueza e imprecisão deixadas pelo termo “**daqueles**” que integra o dispositivo constitucional (art. 71, II), na medida em que é tão inadequado imaginar que o termo “daqueles” pudesse abranger toda e qualquer pessoa sem nenhum vínculo com a Administração – haja vista a especificidade do interesse do controle externo, voltado ao controle administrativo das contas públicas – quanto interpretar que o termo “daqueles” seria uma mera elisão dos jurisdicionados especificados no primeiro período do dispositivo [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], o que, se verdadeiro, na prática importaria a isenção apriorística de responsabilidade de todos os agentes vinculados à Administração que não estivessem formalmente julgados ao dever de prestar contas.

24. Portanto, perfeitamente cabível lançar-se mão da TCE para perseguir danos causados ao erário por agente vinculado à Administração, ainda que o referido dano não tenha se originado da prática de ato de gestão irregular.

25. Todavia, s.m.j., no caso em apreço, esse dilema parece não existir, porquanto o responsável, além de possuir vínculo funcional com a Administração, no momento do acidente, ‘utilizava bem público’ (art. 70, § único, CF-88) para o desempenho de suas funções e, por meio dele, praticou ato ilícito, dando causa a prejuízo ao erário.

26. Nessas circunstâncias, não conseguimos vislumbrar por qual razão a jurisdição do Tribunal para tomar contas especiais do responsável haveria de ser afastada, visto que, na dicção do art. 70, § único, CF-88, a utilização de bem público é fato gerador do dever de prestar contas, sendo indiferente se tais contas serão ordinárias ou especiais.





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

27. Contudo, na situação em exame, não foi instaurada tomada de contas especial para apurar responsabilidades pelos danos causados ao bem público envolvido no acidente, ou mesmo ao erário em sentido amplo, mas sim uma tomada de contas especial – 15 (quinze) anos depois de ocorrido o sinistro – para fazer as vezes de ação regressiva em face de dano reflexo ao acidente, mas de natureza inteiramente distinta de eventuais danos materiais porventura causados ao bem público que era utilizado pelo agente no momento do acidente.

28. Percebe-se, assim, que a situação tratada nos autos possui contornos jurídicos que vão muito além da discussão sobre o cabimento ou não da TCE nas situações em que o dano não se origina da prática de ato de gestão irregular.

29. Na verdade, o que se discute é se é válido ou não se utilizar a TCE no lugar da competente ação regressiva, visto ter sido esse, declaradamente, o objetivo do Procurador de AJ do DF, André Ávila, ao propor ao SLU/DF a instauração da TCE com o propósito de buscar um meio mais rápido para a formação do título executivo de ressarcimento do dano causado ao erário (págs. 14/16\*).

30. Embora o Tribunal já tenha julgado inúmeras TCEs versando sobre acidente automobilístico, não se tem notícia de um precedente cujo foco de discussão tenha sido esse que ora se apresenta.

31. Pois bem. Não há dúvida de que a situação tratada nos autos se subsume ao quanto estabelecido no art. 37, § 6º, da Constituição Federal:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

32. Vale dizer, como o agente do SLU/DF foi considerado causador do acidente, a Autarquia respondeu objetivamente pelos danos físicos, materiais e morais causados ao terceiro, não havendo dúvida de que lhe assistia, noutra mão, o direito de regresso contra o agente público que deu causa a esses danos, desde que comprovado que este agira com dolo ou culpa, pois somente nessa situação a Constituição assegura o direito de regresso contra o agente responsável.

33. Todavia, ao compulsar a Informação Pericial nº 01743/00 (págs. 152/156\*) e a Sentença<sup>2</sup> que condenou o SLU/DF ao pagamento de pensão vitalícia à vítima, constata-se que a culpa ou dolo do agente público não foi discutida em momento nenhum.

34. A Informação Pericial nº 01743/00 (págs. 152/156\*) limitou-se a identificar a causa determinante do acidente, sem tecer qualquer comentário ou consideração a respeito do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente causador do acidente. Confira-se (pág. 156\*):

Ante o estudo e interpretação dos vestígios materiais analisados, os Peritos concluem que a causa determinante do acidente foi 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 em que as condições de tráfego e segurança não lhe eram favoráveis, resultando interceptar a trajetória da Honda/Motocicleta e ser colidida por ela.

35. Na sentença, prolatada em 22.05.2009, a Juíza também dessa questão não se ocupou, tendo inclusive rejeitado a denúncia à lide requerida pelo SLU/DF em face do agente público causador do acidente, ao argumento de que não haveria qualquer prejuízo à parte ré (SLU/DF), que poderia 'exercer o seu suposto direito de regresso em processo autônomo'. Confira-se:



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

*Rejeito a denúncia da lide requerida, uma vez que sendo tal procedimento fundamentado pela economia processual, não mais se afigura benéfica seu acolhimento neste momento. Ademais, não há qualquer prejuízo à parte ré, que poderá exercer seu suposto direito de regresso em processo autônomo.*

36. A Comissão de TCE, da mesma forma, no seu Relatório de TCE nº 04/2015 (págs. 158/190\*), limitou-se a inferir a culpa do servidor baseada tão somente na conclusão da Informação Pericial nº 01743/00 (págs. 152/156\*), a qual, conforme visto, limitou-se a identificar a causa determinante do acidente, sem tecer qualquer comentário ou consideração a respeito do elemento subjetivo do agente causador do acidente<sup>3</sup>.

37. Ou seja, em nenhum momento foi discutido pela CTCE se o servidor, apesar de ter sido o causador do acidente, agiu com culpa ou dolo, elemento essencial à legítima tutela do direito de regresso da Autarquia.

38. No caso vertente, a ação causadora do acidente (manobra de conversão à direita realizada pelo caminhão do SLU/DF) não induz a conclusão automática de que o condutor do veículo agira, necessariamente, com imprudência, negligência ou imperícia, muito menos que tenha tido a intenção deliberada de causar o acidente.

39. Ilustra bem isso a menção feita pela CTCE ao relato constante do Boletim de Ocorrência Policial nº 675/2000 – 30ª DP (pág. 166\*), de onde é possível inferir que a motocicleta, no momento da manobra de conversão à direita feita pelo caminhão do SLU/DF, encontrava-se no ‘ponto cego do retrovisor do veículo oficial’, o que tornou inevitável o acidente, a despeito das cautelas adotadas pelo motorista. Além disso, consta da referida informação pericial que ambos os veículos, no momento do acidente, trafegavam com velocidade reduzida. Confira-se (pág. 166\*):

*Conforme Boletim de Ocorrência Policial nº 675/2000 30ªDP o servidor DENIVALDO ROSA DABADIA, relatou que trafegava na via da esquerda, que ligou a seta para a direita, olhou pelo retrovisor e entrou na via da direita; vindo a colidir com a moto Honda/CG125 Titan, placa JFR 4217/DF, ano 99, conduzida pelo senhor Geziel de Oliveira Cunha, gerando lesões corporais graves e irreparáveis no condutor da citada moto.*

40. Dessarte, fica fácil ver que a comprovação do elemento subjetivo demanda a conjugação de outros elementos probatórios que não foram produzidos ou colhidos (testemunhas, fotos, depoimentos etc.), não sendo suficiente a simples identificação da causa determinante do acidente.

41. No âmbito judicial, o elemento subjetivo do agente público, ora defendente, não foi discutido porquanto inteiramente desnecessário nesse tipo de ação, uma vez que a Autarquia responde objetivamente pelos danos causados por seus agentes a terceiros, nos termos do art. 37, §6º, da CF-88. O universo apropriado para apuração, comprovação e discussão do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente público seria justamente a ação regressiva, que não foi proposta pelo SLU/DF. Nessa direção, já decidiu o e. STJ. Confira-se (grifos acrescidos):

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. PLEITO DE DANOS MORAIS. INDEPENDÊNCIA DAS AÇÕES PROPOSTAS CONTRA O ENTE OU ENTIDADE PÚBLICA E AÇÃO DE REGRESSO. INTERESSE PROCESSUAL QUE SE MANTÉM MESMO QUANDO AFASTADA EVENTUAL RESPONSABILIDADE DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO. RETORNO DOS AUTOS QUE SE IMPÕE PARA JULGAMENTO DA AÇÃO CONTRA O CONSELHO PROFISSIONAL, QUE RESPONDE OBJETIVAMENTE POR SEUS ATOS.**

**3. A responsabilidade civil do Estado objetiva nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, não se confunde com a responsabilidade sub-**



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

**jetiva dos seus agentes, perquirida em ação regressiva ou em ação autônoma.**

4. Extrai-se da Constituição Federal de 1988 a distinção entre a possibilidade de imputação da responsabilidade civil, de forma direta e imediata, à pessoa física do agente estatal, pelo suposto prejuízo a terceiro, e o direito concedido ao ente público de ressarcir-se, mediante ação de regresso, perante o servidor autor de ato lesivo a outrem, nos casos de dolo ou de culpa.

**5. Consectariamente, essas ações não geram coisa julgada prejudicial, umas em relação às outras, e a fortiori, não autorizam a extinção terminativa dos feitos.**

6. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no seguinte sentido, verbis: No tocante à ação regressiva, asseverou-se a distinção entre a possibilidade de imputação da responsabilidade civil, **de forma direta e imediata**, à pessoa física do agente estatal, pelo suposto prejuízo a terceiro, e entre o direito concedido ao ente público, ou a quem lhe faça as vezes, de ressarcir-se perante o servidor praticante de ato lesivo a outrem, **nos casos de dolo ou de culpa**. Em face disso, entendeu-se que, se eventual prejuízo ocorresse por força de agir tipicamente funcional, não haveria como se extrair do citado dispositivo constitucional a responsabilidade per saltum da pessoa natural do agente. **Essa, se cabível, abrangeria apenas o ressarcimento ao erário, em sede de ação regressiva, depois de provada a culpa ou o dolo do servidor público**. Assim, concluiu-se que o mencionado art. 37, § 6º, da CF, consagra dupla garantia: uma em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado que preste serviço público; [...] A Min. Cármen Lúcia acompanhou com reservas a fundamentação. (RE 327904/SP, rel. Min. Carlos Britto, 15.8.2006 - RE-327904 - Informativo 436).

**7. A marca característica da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa do agente ou do serviço. O fator culpa, então, fica desconsiderado como pressuposto da responsabilidade objetiva (...)**", sendo certo que a caracterização da responsabilidade objetiva requer, apenas, a ocorrência de três pressupostos: a) fato administrativo: assim considerado qualquer forma de conduta comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público; b) ocorrência de dano: tendo em vista que a responsabilidade civil reclama a ocorrência de dano decorrente de ato estatal, *latu sensu*; c) nexo causal: também denominado nexo de causalidade entre o fato administrativo e o dano, consectariamente, incumbe ao lesado, apenas, demonstrar que o prejuízo sofrido adveio da conduta estatal, **sendo despidendo tecer considerações sobre o dolo ou a culpa**. (José dos Santos Carvalho Filho, in *Manual de Direito Administrativo*, 12ª Edição, 2005, Editora Lumen Iuris, Rio de Janeiro, páginas 497-498)

**[STJ, REsp 976730/RS, Rel. para o Acórdão Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 04.09.2008]**

42. Conforme se verifica, as ações são independentes, vale dizer, a ação de indenização não pode funcionar como prejudicial da ação regressiva, simplesmente porque nessas ações de indenização especialmente não se apura, não se discute e nem se comprova o elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente público (salvo se admitida a denúncia à lide, o que não foi o caso), elemento esse essencial à legitimação da pretensão regressiva da Administração.

43. Incumbe à Administração, na ação regressiva, efetivamente provar a culpa ou dolo do servidor pelo ato ilícito que motivou a sua condenação objetiva, sob pena de manejar pretensão destituída de legítimo interesse. Nesse sentido, já decidiu o e. TJDF. Confira-se (grifos acrescidos):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRÂNSITO. PEDIDO DE GRATUIDADE DE JUSTIÇA INDEFERIDO NA ORIGEM. INSURGÊNCIA. PRECLUSÃO. REITERAÇÃO. HIPOSSUFICIÊNCIA COMPROVADA. BENEFÍCIO CONCEDIDO EM SEDE RECURSAL. EFEITOS PROSPECTI-





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

VOS. EFICÁCIA EX NUNC. REPARAÇÃO DE DANOS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO AGENTE PÚBLICO. CULPA. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE FATO IMPEDITIVO, MODIFICATIVO OU EXTINTIVO DO DIREITO DO AUTOR. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

**3. Na ação regressiva, a Administração Pública tem o dever de provar a culpa do servidor pelo ato ilícito que prejudicou o terceiro e em virtude do qual foi condenada.** É dizer, na ação regressiva há perquirição de culpa ou dolo do agente ofensor para que este seja obrigado a ressarcir o erário. Trata-se, pois, de responsabilidade subjetiva a qual possui quatro elementos essenciais: fato, dano, culpa e nexo de causalidade e a ausência de qualquer desses elementos, leva à improcedência do pleito indenizatório.

**[TJDFT, Acórdão nº 1336340, Rel. Des. Gislene Pinheiro, 7ª Turma Cível, DJe 11.05.2021]**

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO REGRESSIVA. LESÃO CORPORAL CAUSADA POR AGENTE PÚBLICO. CONDENAÇÃO IMPOSTA AO DISTRITO FEDERAL EM AÇÃO INDENIZATÓRIA PROPOSTA PELA VÍTIMA. DIREITO PÚBLICO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. PROVA DE EXISTÊNCIA DE DOLO OU CULPA NA ATUAÇÃO DO AGENTE ADMINISTRATIVO. ART. 37, § 6º, DA CF. ART. 186 DO CC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

3. A exigência de ação regressiva pelo Estado passa necessariamente pela comprovação da conduta culposa ou dolosa por parte de seu agente causador do dano (art. 186 do CC), segundo a teoria do risco administrativo, usada para o caso de condutas comissivas, como a presente, nos termos do art. 37, § 6º, da CF.

**[TJDFT, Acórdão nº 1047091, Rel. Des. Robson Barbosa de Azevedo, 5ª Turma Cível, DJe 25.09.2017]**

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO REGRESSIVA. ACIDENTE DE TRÂNSITO. VIATURA DA POLÍCIA MILITAR. CAUSA DO ACIDENTE. AUSÊNCIA DE PROVAS. ÔNUS PROBATÓRIO. INCUMBÊNCIA DE QUEM ALEGA. NÃO COMPROVAÇÃO DA CULPA DO SERVIDOR. RESPONSABILIZAÇÃO DO CONDUTOR DO VEÍCULO OFICIAL. IMPOSSIBILIDADE. SUCUMBÊNCIA RECURSAL. MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. IMPOSIÇÃO LEGAL.

2. A responsabilização do servidor público por dano causado à Administração Pública tem fundamento de validade na Constituição Federal, conforme reza do § 6º, do artigo 37. Para tanto, **é necessário a comprovação da culpa ou dolo do agente público pelo evento danoso. Ausentes nos autos elementos capazes de imputar a culpa do ilícito ao servidor, a pretensão do ressarcimento dos danos materiais deve ser rejeitada pelo Poder Judiciário.**

**[TJDFT, Acórdão nº 1016044, Rel. Des. Silva Lemos, 5ª Turma Cível, DJe 17.05.2017]**

44. O STF, ao apreciar o Tema 940 da repercussão geral (RE 1027633/SP), fixou a seguinte tese (grifos acrescidos): “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”.

45. Ao compulsar os Votos dos Ministros, constata-se que, subjacente à questão processual em debate, discutiu-se também a necessidade de se replicar no enunciado da tese a parte final do § 6º do art. 37 da Constituição, justamente com o propósito de deixar claro que somente é possível a ação de regresso contra o servidor no caso de dolo ou culpa (‘Só se responde perante



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

*a Administração – não a terceiros – e no caso de dolo ou culpa’, Min. Alexandre de Moraes).*

46. Ao fim e ao cabo, restou vencedora a proposta do Min. Ricardo Lewandowski, que defendia ser de crucial importância que o Plenário deixasse assente que o servidor só responde regressiva e civilmente perante a Administração em caso de dolo ou culpa.

47. Noutro giro, ao apreciar o Tema 899 da repercussão geral (RE 636.886/AL), o STF deliberou sobre a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, nos termos do Voto do Relator (Min. Alexandre de Moraes).

48. Embora a questão central fosse outra, no seu Voto, o Relator fez importantes reflexões acerca da apuração do dolo ou culpa do servidor nos processos de contas. Confira-se (grifos acrescentados):

*A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que no processo de tomada de contas, o TCU não perquire nem culpa, nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. **Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal.***

*No procedimento instaurado pelo TCU, não se imputa a existência de ato de improbidade, **nem tampouco se abre a possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo judicial, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo culpa.***

(...)

*(...) ainda mais se tratando, como na presente hipótese, de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, **que nem ao menos analisou o dolo ou culpa do agente.***

49. Como se observa, prevaleceu o entendimento de que nos procedimentos instaurados perante as Cortes de Contas não é possível se assegurar ao responsável todas as garantias do devido processo judicial, franqueando ao acusado todas as oportunidades para ele se eximir do dolo ou culpa que se lhe imputa.

50. Nesse sentido, colhe-se que na visão do STF a TCE não tem aptidão para funcionar como meio hábil à apuração de dolo ou culpa de servidor. E sem a comprovação do dolo ou culpa a Administração se torna carente da ação de regresso.

51. Amparados nessas razões, estamos convencidos, mormente no caso em apreço, **não ser possível à Administração adotar o procedimento de TCE no lugar da ação regressiva**, tendo em conta o seguinte:

a) O direito de regresso da Administração previsto no §6º, art. 37, da Constituição Federal, depende da comprovação de que o servidor agiu com dolo ou culpa;

b) No caso em apreço, o elemento subjetivo (dolo ou culpa) do defendente não foi discutido na Informação Pericial nº 01743/00, nem na sentença que condenou o SLU/DF ao pagamento de pensão vitalícia à vítima, nem na TCE;

c) A denúncia à lide requerida pelo SLU/DF nos autos da ação indenizatória – em face do agente público causador do acidente – foi rejeitada pelo Juízo a quo, o que deveria ensejar a propositura de ação



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

*autônoma por parte da Autarquia para perseguir o seu direito de regresso, nos termos do §1º, art. 125, do CPC<sup>4</sup>, e não a instauração de TCE 6 (seis) anos depois;*

*d) Segundo o e. STJ, a ação de indenização e a ação de regresso são independentes, não podendo aquela funcionar como prejudicial desta;*

*e) A comprovação do dolo ou culpa do agente público constitui elemento essencial à legitimação da pretensão regressiva da Administração, incumbindo a esta, na ação regressiva, efetivamente provar a culpa ou dolo do servidor pelo ato ilícito que causou a sua condenação objetiva (TJDFT);*

*f) Segundo o e. STF, a ação regressiva contra o servidor só é cabível nos casos de dolo ou culpa comprovada, não tendo os processos de contas aptidão para funcionar como meio hábil à apuração de dolo ou culpa, visto que inviável nessa esfera se assegurar ao responsável todas as garantias do devido processo judicial.*

*52. Diante disso, exsurge evidente a conclusão de que **não é viável se adotar o procedimento de TCE em substituição à ação regressiva**. Ademais, no caso vertente, a culpa ou dolo do servidor – elemento essencial à legitimação da pretensão regressiva da Administração – não foi sequer discutida, que dirá comprovada.*

*53. Nessas circunstâncias, a procedência da defesa apresentada é medida que se impõe.*

(grifos no original)

Ao final, foram sugeridas ao Plenário as proposições a seguir, que contaram com a anuência do dirigente da SECONT (peça 43):

*I. tomar conhecimento da defesa apresentada pelo Sr. DENIVALDO ROSA D'ABADIA, CPF nº 225.947.521-34, para, no mérito, considerá-la procedente;*

*II. esclarecer ao SLU/DF que o limite subjetivo da jurisdição especializada de contas não está restrito apenas àqueles gestores sobre os quais recai o dever formal de prestar contas, mas alcança também agentes vinculados à Administração que vierem a dar causa a perda, extravio ou qualquer outra irregularidade da qual resulte prejuízo ao erário. Entretanto, não é viável se adotar o procedimento de TCE em substituição à ação regressiva, na medida em que o direito de regresso da Administração – previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal – depende da comprovação do dolo ou culpa do agente público causador dos danos, não havendo como a ele serem asseguradas, em sede de TCE, todas as garantias previstas no devido processo judicial;*

*III. ordenar o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências fins de arquivamento.*

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP de Contas, representado no feito pelo Procurador DANILO MORAIS DOS SANTOS, pronunciou-se no Parecer nº 347/2022 – G3P (peça 44). Conquanto tenha sinalizado manifestação divergente para o que propôs a Área Técnica, verifica-se que o opinativo ministerial apresenta posição apenas parcialmente dissidente, na medida em que também propõe a procedência das alegações de defesa.



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

De forma semelhante ao entendimento anotado pelo Corpo Técnico, o Órgão Ministerial assinala que a TCE não pode servir como sucedâneo da ação regressiva, única via indicada para exercício do direito de regresso pela Administração. Arguindo essa questão preliminar, sugere o arquivamento dos autos, deixando-se de apreciar o mérito das presentes contas especiais, conforme excerto abaixo:

*37. No entanto, **entendo que há preliminar de caráter processual que antecede, in casu, o próprio exame prescricional, que é matéria de mérito impróprio, de caráter prejudicial, no sentido da inadequação da via eleita, eis que reputo inviável o manejo de tomada de contas especial como sucedâneo de ação regressiva.***

*38. Como é consabido, em matéria geral de processo, **resolvem-se primeiro as preliminares para, acaso vencida a etapa de admissibilidade da actio, proceder-se ao exame das prejudiciais e, se o caso, avançar-se ao julgamento de mérito.***

*39. Pois bem, neste passo, **arguo por preliminar que a via eleita é inadequada e, nessa ordem de ideias, entendo pela necessidade de arquivamento da TCE, sem julgamento de mérito.***

*40. É que a TCE não pode ser empregada como sucedâneo de ação de regresso, por duas singelas razões.*

*41. A uma, **por demandar a comprovação do elemento subjetivo do agente público, o que é incompatível com o processo de contas**, pautado por singularidades, como o (1) dever de prestar contas, inclusive com o fim de prejudicar-se em termos probatórios, (2) a inversão do ônus da prova, (3) a produção probatória exclusivamente documental e (4) a irrelevância do dolo ou culpa para fins de imputação do débito.*

*42. A duas, **por ser via que reputo limitadora da ampla defesa, notadamente quando em contraste com o processo civil, locus próprio da ação regressiva. Com efeito, sendo o processo controlador exclusivamente documental e tendo o responsável interesse em ampla produção de meios de prova alternativos** que eventualmente elidam a presença do seu dolo ou culpa, entendo que a adoção da TCE como via alternativa à ação de regresso revelar-se-ia de todo imprópria.*

*43. Não havendo meios práticos de viabilizar o exercício desta faculdade constitucional em um processo controlador cujas especificidades não se coadunam com meios alternativos de prova que não o documental (e.g. pericial, testemunhal, confessional etc.), **impõe-se reconhecer a imprestabilidade desta via para o aventado fim.***

Sem embargo disso, de forma subsidiária, caso o Tribunal não venha a acolher a aludida preliminar, anotou as considerações a seguir transcritas relativas ao mérito das presentes contas especiais, argumentando, em suma, no sentido de não ter havido adequada demonstração da presença de culpa ou dolo:

*44. Caso rejeitada a preliminar retro, entendendo a Corte pela necessidade de julgar o mérito, passo ao exame da questão de fundo, que orbita em torno da presença ou não do elemento subjetivo na conduta do agente público.*

*45. Nesse passo, a culpa do servidor, conforme já defendido nos autos, estaria demonstrada a partir do Laudo Pericial nº 01743/00, que consignou a informação de que o acidente teria como "causa determinante (...)" a manobra de conversão à direita do Mercedes Benz/Caminhão, o qual se encontrava na*





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

*faixa de sentido oposto ao do fluxo que trafegava, no momento em que as condições de tráfego e segurança não lhe eram favoráveis, resultando interceptar a trajetória da Honda/Motocicleta e ser colidida por ela”.*

*46. Com as vênias de estilo, **considero que as informações disponíveis no referido Laudo Pericial são insuficientes para demonstrar cabalmente a existência de culpa do servidor**, porquanto a conclusão do laudo pericial se mostra deveras genérica.*

*47. Ademais, a prova denominada “pericial” nem ao menos foi produzida em sede judicial, sendo, em sentido próprio, mera prova documental resultante de intervenção da polícia científica em momento pré-processual. Não tendo sido produzida em procedimento que tivesse por parte o servidor, não lhe foi facultado interferir na perfectibilização de tal prova, formulando quesitos ou arguindo, em audiência de instrução e julgamento, o perito. Não tendo se sujeitado ao crivo do contraditório, **desca-be admitir tal elemento documental com a força de prova pericial**, que, aliás, nem ao menos é admitida no processo controlador.*

*48. Em tempo, observo que, na sentença do Processo nº 2005.01.1.102011-8, a denúncia à lide foi rejeitada pelo juízo responsável, **não havendo título judicial evidenciador do elemento subjetivo naqueles autos**. Com efeito, conforme remansosa jurisprudência, tal admissão de intervenção de terceiros no processo civil seria, ademais, indevida, eis que atrairia a necessidade de discussão do elemento subjetivo para os autos, cuja demanda principal funda-se em responsabilidade objetiva, retardando indevidamente o desfecho do processo.*

*49. A demonstração da presença de culpa ou dolo é pressuposto indispensável para a configuração do direito ao regresso e **tenho por insuficiente tal comprovação nestes autos**.*

*50. Reitere-se que o irrestrito exercício do contraditório e da ampla defesa perante o e. TCDF, no caso vertente, encontraria óbices na limitação dos instrumentos de apuração à disposição da c. Corte de Contas, especialmente por se tratar de fato não incluído nas matérias prioritariamente tratadas pelo Controle Externo.*

*51. Dessa forma, ausentes elementos suficientemente comprobatórios da culpa do agente público, acima de qualquer dúvida razoável, entendo pela necessidade de, no mérito, pronunciar-se a absolvição.*

*52. A propósito, ressalto que o Laudo Pericial não precisou o motivo pelo qual o veículo oficial estaria circulando na faixa de sentido oposto ao do fluxo em que trafegava, nem mesmo as circunstâncias desfavoráveis para as condições de tráfego e segurança no momento da conversão que contribuíram para o acidente.*

Derradeiramente, também sugere a adoção de determinação para que o SLU avalie a possibilidade de mover ação regressiva em razão da matéria tratada nestes autos, conforme exposto no parágrafo a seguir:

*53. Sem embargo da presente proposição, em acautelamento ao interesse do Erário, **reputo pertinente determinar-se à jurisdicionada que avalie a conveniência de ajuizar a demanda regressiva em tela no foro judicial próprio, justificando à Corte, em prazo razoável, as razões do eventual não acolhimento da determinação, caso conclua administrativamente ausência do elemento subjetivo indispensável a tal aforamento**.*

Tendo ao final sugerido os seguintes encaminhamentos:



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

*I. tomar conhecimento da defesa apresentada pelo Sr. DENIVALDO ROSA D'ABADIA, CPF nº 225.947.521-34, para, no mérito, considerá-la procedente;*

*II. preliminarmente reconhecer a inadequação da via eleita, tendo em conta a imprestabilidade de tomada de contas especial como sucedâneo de ação regressiva, deixando de apreciar o feito no mérito;*

*III. determinar à jurisdicionada que avalie a conveniência de ajuizar a demanda regressiva em tela no foro judicial próprio, informando à Corte, em prazo razoável, as providências adotadas a este respeito, inclusive explicitando as razões do eventual não acolhimento da determinação, caso conclua administrativamente ausência do elemento subjetivo indispensável ao aforamento desta demanda judicial;*

*IV. Se vencida a preliminar descrita em II, desconsiderar a sugestão de determinação constante do item III e, no mérito, julgar improcedente a tomada de contas especial, ante a ausência de comprovação do elemento subjetivo autorizador da demanda regressiva.*

É o Relatório.

## **VOTO**

Trata-se de TCE constituída com o objetivo de promover o ressarcimento, em regresso, de valores desembolsados em decorrência de condenação judicial sofrida pelo SLU 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 D'ABADIA.

Nesta etapa, examinam-se as alegações de defesa apresentadas pelo mencionado servidor, conforme citação ordenada na Decisão nº 2.842/2021.

Pois bem. Ao compulsar a referida defesa, observo que as razões defensivas estruturam-se, resumidamente, em torno dos seguintes argumentos:

- a) que o ressarcimento dos valores relativos à condenação na Ação de Conhecimento nº 2005.01.1.102011-8, a teor do disposto no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, deveria ocorrer mediante o ajuizamento de ação regressiva em desfavor do defendente; e
- b) que a pretensão ressarcitória estaria prescrita, haja vista que a conduta atribuída ao defendente não configuraria ato doloso de improbidade administrativa, afastando a excepcional hipótese de imprescritibilidade reconhecida pelo STF no julgamento do Tema 897 da repercussão geral (RE 852.475, *leading case*).



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

A respeito da linha argumentativa sumarizada na letra “b”, é de se ter presente que o julgamento de condutas que venham a caracterizar atos tipificados como improbidade administrativa foge à competência desta Corte de Contas, não havendo razões para que esta questão seja debatida nos presentes autos.

Vale notar que os processos de controle externo com trâmite no TCDF, dentre eles o de TCE, não se confundem com as ações judiciais para verificar a prática de ato tipificado como improbidade administrativa. A jurisdição controladora exercida pelo Tribunal assenta-se em fundamento constitucional diverso (art. 70, parágrafo único, e art. 71), sendo exercida de forma autônoma.

E para que um agente jurisdicionado seja sancionado, tenha contas julgadas irregulares ou seja condenado a ressarcir ao erário não se exigem os mesmos pressupostos para a imputação judicial de improbidade administrativa, bastando, para tanto, a responsabilização subjetiva do referido agente, caracterizada pela mera presença de culpa *stricto sensu*, sem necessidade de comprovar dolo.

Não merece guarida, por conseguinte, a pretensão defensiva de condicionar o julgamento pela irregularidade de contas e a condenação ao ressarcimento ao erário à ocorrência de ato de improbidade administrativa. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana.

Quanto à alegação de prescrição, faz-se necessário clarificar que o fato gerador do prejuízo apurado nestes autos envolve prestações de trato sucessivo (pensão mensal à vítima do acidente). Dessa forma, a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento deve ser examinada isoladamente para cada parcela, na forma da Decisão Normativa nº 5/2021, e não de modo geral, como pugna o defendente. De mais disso, não há se falar em prescrição das parcelas sequer pagas.

No que se refere ao eixo argumentativo sinteticamente enunciado na letra “a”, verifico que os opinativos técnico e ministerial foram uniformes em reconhecer a inadequação ou inépcia da TCE enquanto instrumento jurídico para se demandar a reparação, em regresso, de prejuízo decorrente de condenação judicial sofrida pela Administração Pública por conta de ato praticado por um de seus agentes.

Para ser justo, convém assentar que semelhante arrazoado já havia sido consignado pelo i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho em seu voto-vista de peça 31, em que, apesar de ter anuído à proposta de citação, deixou assente a peculiaridade de a TCE em epígrafe ter sido instaurada pela jurisdicionada visando a reparação de prejuízo cuja origem ou pressuposto era uma condenação judicial.



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

Com efeito, para fins do direito de regresso, aflora a conclusão – a que chegaram tanto a Unidade Técnica como o MP de Contas, cujos argumentos adoto como razões de decidir – de que é indevida a adoção da TCE, como o fez o SLU, em substituição à ação regressiva, mormente porque o *locus* dessa pretensão deve ser necessariamente o Poder Judiciário, como assentou o STF quando do julgamento do Tema 940 da repercussão geral (RE 1.027.633, *leading case*).

Sendo assim, tendo em vista o acatamento desse argumento defensivo e que ele, como bem frisou o *Parquet* especial, ostenta caráter preliminar, reputo, em sintonia com o opinativo ministerial, que as presentes alegações de defesa devem ser consideradas procedentes para, reconhecendo a ausência de pressupostos para a constituição da presente TCE, determinar o encerramento do feito, sem julgamento de mérito, em consonância com o que dispõe o art. 207 do RI/TCDF<sup>4</sup>.

Claro também está, como também anotou o membro do Órgão Ministerial, que a jurisdicionada – com vistas a acautelar o interesse público de recomposição do erário – precisa avaliar “a conveniência de ajuizar a demanda regressiva em tela no foro judicial próprio”. Avalio que tal providência também deve se somar à proposta instrutiva de esclarecer o SLU sobre a inviabilidade jurídica de “se adotar o procedimento de TCE em substituição à ação regressiva”.

Nesse prumo, por convergir, na essência, com ambas as propostas, tenho que a deliberação a ser prolatada deve compatibilizar os referidos encaminhamentos, razão pela qual proponho os ajustes de forma pertinentes.

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

- I - conheça das alegações de defesa apresentadas por DENIVALDO ROSA D'ABADIA para, no mérito, considerá-las procedentes;
- II - considere encerrada a presente tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 207 do RI/TCDF;
- III - determine ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU) que avalie a conveniência de ajuizar ação regressiva por conta da condenação sofrida na Ação de Conhecimento nº 2005.01.1.102011-8, informando ao TCDF, na Prestação de Contas Anual relativa ao exercício financeiro de 2022, as providências adotadas a este respeito, inclusive explicitando as razões de eventual não acolhimento da determinação, caso

---

<sup>4</sup> Art. 207. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.





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

conclua administrativamente pela ausência dos pressupostos para o aforamento desta demanda judicial;

IV - alerte o SLU de que a tomada de contas especial não deve ser utilizada como sucedâneo de ação regressiva;

V - autorize:

- a) a ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao defendente, por intermédio de seus advogados;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para registro em seus assentamentos da determinação consignada no item III e posterior arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 11 de maio de 2022.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator