

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RENATO AVELINO DA COSTA

**A LEGALIDADE DA DECISÃO 4423/2004 – TCDF, APLICADA À POLÍCIA
MILITAR DO DISTRITO FEDERAL EM CASOS DE SINISTRO COM VIATURAS**

**BRASÍLIA-DF
2014**

RENATO AVELINO DA COSTA

**A LEGALIDADE DA DECISÃO 4423/2004 – TCDF, APLICADA À POLÍCIA
MILITAR DO DISTRITO FEDERAL EM CASOS DE SINISTRO COM VIATURAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado para a banca examinadora
como exigência parcial para a conclusão do
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Administrativo, ano 2013/2014, do
Instituto Brasiliense de Direito Público –IDP.

**BRASÍLIA-DF
2014**

RENATO AVELINO DA COSTA

**A LEGALIDADE DA DECISÃO 4423/2004 – TCDF, APLICADA À POLÍCIA
MILITAR DO DISTRITO FEDERAL EM CASOS DE SINISTRO COM VIATURAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a banca examinadora como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo, ano 2013/2014, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Brasília-DF, 20 de agosto de 2014.

Orientador

Membro

Membro

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, à minha esposa e filhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sem o qual nada seria possível.

Agradeço aos meus filhos e esposa, Rosi Costa, pelo inestimável apoio, além da compreensão pelas horas de ausência.

Aos membros da Auditoria da Polícia Militar do Distrito Federal pela obtenção dos meios de pesquisa, pelo incentivo e apoio constantes.

“Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.”

Martin Luther King

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade abordar aspectos da legalidade da absorção dos prejuízos experimentados pelo erário em casos de sinistros de trânsito envolvendo viaturas da Polícia Militar do Distrito Federal em face da aplicação da Decisão nº 4423/2004, oriunda do Tribunal de Contas do Distrito Federal, o qual firmou entendimento que para haver imputação de débito ao servidor faz-se haver, além da culpa e nexos de causalidade, que o mesmo não agia no estrito cumprimento do dever legal ou que expôs o bem público a riscos irrazoáveis, estranhos à atividade policial ou inexigíveis para a situação de serviço em que se encontrava no momento do acidente; fato comprovado os prejuízos serão absorvidos pelo erário distrital. A pesquisa procurou esclarecer, de modo simplificado, o controle exercido tanto pelo Tribunal de Contas da União - TCU, como pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF na Polícia Militar do Distrito Federal, com fim de buscar o fundamento constitucional exercido pelos tribunais citados, bem como as eventuais contradições em tal fiscalização, sem olvidar-se do pacto federativo.

Palavras-chave: Polícia Militar do Distrito Federal. Dano ao Erário. Decisão nº 4423/2004 – TCDF, Tomada de Contas Especial. Tribunal de Contas da União. Tribunal de Contas do Distrito Federal.

ABSTRACT

This study aims to address aspects of the legality of the absorption of losses experienced by the public coffers in cases of traffic accidents involving vehicles of the Military Police of the Federal District in the face of the application of Decision No 4423/2004, coming from the Court of the Federal District which has executed understanding that to be charging debit to the server is done there, beyond the fault and causation, that it did not act in strict compliance with legal obligations or that exposed the public good to unreasonable risks, strangers to the activity police or unenforceable for service situation that existed at the time of the accident; proven fact the losses will be absorbed by the district exchequer. The research sought to clarify, in a simplified way, the control exerted by both the Court of Audit - TCU, as the Court of the Federal District - TCDF in the Military Police of the Federal District, in order to seek the constitutional basis exercised by the courts cited as well as any contradictions in such supervision, without forgetting the federal pact.

Keywords: Military Police of the Federal District. Damage to the Treasury. Decision nº 4423/2004 - TCDF, Taking Special Accounts. Court of Audit. Court of the Federal District.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	- Artigo
CC	- Código Civil Brasileiro
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CLDF	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
CPC	- Código de Processo Civil
FCDF	- Fundo Constitucional do Distrito Federal
IPM	- Inquérito Policial Militar
LC	- Lei Complementar
LODF	- Lei Orgânica do Distrito Federal
PAD	- Processo Administrativo Disciplinar
PMDF	- Polícia Militar do Distrito Federal
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TCDF	- Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	- Tomada de Contas Especial
TCU	- Tribunal de Contas da União
TJDFT	- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 RESPONSABILIDADE CIVIL	14
1.1 Conceito	14
1.2 Espécies	16
1.2.1 <i>Responsabilidade subjetiva</i>	16
1.2.2 <i>Responsabilidade objetiva</i>	17
1.2.3 <i>Responsabilidade Contratual</i>	18
1.2.4 <i>Responsabilidade Extracontratual</i>	19
1.3 Elementos da responsabilidade civil	20
1.3.1 <i>Dano</i>	21
1.3.2 <i>Ação ou omissão</i>	23
1.3.3 <i>Nexo de causalidade</i>	25
2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	27
2.1 Conceito	27
2.2 Características	29
2.7 Pressupostos e finalidades	30
2.3 Distinções entre TCE, PAD, Sindicância e IPM	32
2.3.1 <i>Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância</i>	32
2.3.2 <i>Inquérito Policial Militar</i>	33
2.4 Normas referentes à tomada de contas especial	34
2.5 Dano ao erário como fato ensejador de tomada de contas especial	38
2.5.1 <i>Ato ilegal</i>	39
2.5.2 <i>Ato ilegítimo</i>	40
2.5.3 <i>Ato antieconômico</i>	41

2.5.3	<i>Excludentes de responsabilidade</i>	42
2.6	Fases da Tomada de Contas Especial	43
2.6.1	<i>Fase interna</i>	43
2.6.2	<i>Fase externa</i>	43
3	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	45
3.1	Competência do Tribunal de Contas da União	45
3.2	Competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal	48
3.3	Atuação dos tribunais de contas junto a PMDF	50
3.3.1	<i>Controle externo na PMDF pelo Tribunal de Contas da União</i>	50
3.3.2	<i>Controle externo na PMDF pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal</i>	52
3.3.3	<i>Qual Corte de Contas compete julgar os casos de processos de TCE da PMDF, referente a recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal?</i>	54
4	FASES ADMINISTRATIVAS NA PMDF	55
4.1	Inquérito Técnico - PMDF	57
4.2	Supervisão de tomada de contas especial	58
4.3	Decisão nº 4423/04 – TCDF	60
	CONCLUSÃO	65
	REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa abordar aspectos legais da possibilidade de absorção dos prejuízos experimentados pelo erário nos casos de sinistros de trânsito envolvendo viaturas da Polícia Militar do Distrito Federal, em sede de tomada de contas especial, por ocasião da edição da Decisão nº 4423/2004,¹ oriunda do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

É certo que o princípio geral da ação do controle tem como base a responsabilização de todo aquele que provoque redução do patrimônio público de forma ilícita, de que resulta a obrigação de ressarcimento, ou seja, a restituição do erário ao status quo, de forma a anular os efeitos da ação ilícita.

Em linhas gerais, ancora no Direito Administrativo a concepção de que a presença de dano ao patrimônio público deverá ter como consequência geral o ressarcimento do prejuízo pelo agente público que lhe deu causa. Decorre essa obrigação do que se pode denominar de “responsabilidade funcional”, considerando-se que a natureza pública do cargo exercido transmite ao seu possuidor uma carga adicional de responsabilidade que é a de exercer o cargo com vistas a atender o interesse público e responder pelo correto exercício dessa obrigação.

Algumas ponderações, no entanto, são necessárias, o Estado, ao empregar seus veículos em atividade de risco, mormente os veículos utilizados na área de segurança pública, em especial as viaturas da Polícia Militar Distrito Federal, eis que estão diuturnamente em patrulhamento e deslocamentos de urgência e emergência, advindos, nessa situação, potenciais sinistros de trânsito e conseqüentemente dano ao patrimônio do Estado, inconcusso que a conta deve ser debitada ao próprio ente estatal, dado o risco da atividade administrativo que assume.

¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 1386/03** – Decisão 4423/04. Interessado: PMDF. Relator: Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, Brasília, 30 de setembro de 2004. Disponível em: < <https://www.tc.df.gov.br/processo>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

A pesquisa possui relevância política, social e acadêmica. Isto porque ao mesmo tempo em que o acidente envolvendo veículo público, viatura policial, é caso de dano ao erário; é também um ato ilegal, justificando em tese a instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, se o prejuízo for superior ao valor de alçada, chegando a possível responsabilização do agente público; noutra prisma o policial militar designado para desenvolver atividade de policiamento motorizado não pode transformar o labor em uma atividade seguradora de bem público.

Inicialmente, cabe salientar que um dos principais problemas enfrentados neste trabalho foi no sentido de que embora haja literatura abundante quanto à responsabilidade civil do Estado nos danos que causa a terceiros, o mesmo não se verifica para as situações em que é ele que sofre o dano. Existem poucas obras a tratar do assunto e a maioria concentra-se em aspectos processuais das tomadas de contas especiais.

Para se alcançar o objetivo do tema proposto, a principal técnica utilizada para abordar o problema foi a pesquisa exploratória, fundamentalmente por meio de levantamento bibliográfico e documental, com a finalidade de examinar o plano teórico dos princípios e conceitos gerais indispensáveis à interpretação, construção e sistematização dos regramentos e institutos de que compõe os aspectos jurídicos do dano causado à Administração Pública.

Tratou-se, ainda, de uma pesquisa desenvolvida com uma abordagem dogmática instrumental, em face de sua peculiaridade, tendo em vista a problemática apresentada exigir a análise do texto constitucional, da legislação vigente, com a necessidade de emprego dos critérios de interpretação sistemática, teleológica, autêntica, dentre outras, bem como com o estudo de doutrina e de eventuais decisões judiciais e dos tribunais de contas acerca do tema, com o desígnio de verificar a coerência do sistema jurídico e de seus elementos.

O trabalho será desenvolvido em quatro capítulos dispostos conforme exposição a seguir: no primeiro capítulo serão abordadas as espécies e elementos da responsabilidade civil, dando ênfase maior ao dano, cumprindo distingui-lo entre ação ou omissão e nexo de causalidade.

No capítulo a seguir será relacionado à tomada de contas especial. Neste tópico, serão apresentados os conceitos, características e distinções com relação ao processo administrativo disciplinar ou sindicância e inquérito policial militar, também serão analisados a sua estrutura normativa, o dano ao erário como um de seus fatos ensejadores, além de suas fases, pressupostos e finalidades.

Já no terceiro capítulo, buscou-se evidenciar as particularidades do Distrito Federal enquanto ente federativo, com viés nas peculiaridades da Polícia Militar como objeto de duplo controle externo, estabelecendo as competências e atribuições dos tribunais de contas, de forma a explicitar as atividades do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, buscando o fundamento constitucional exercido pelas respectivas Cortes de Contas, bem como as eventuais contradições em tal fiscalização, sem olvidar do pacto federativo.

Por fim, no último capítulo serão analisadas as fases administrativas na PMDF, referente ao Inquérito Técnico, a supervisão da tomada de contas especial e a aplicação da Decisão nº 4423/2004 - TCDF, dando maior destaque ao estrito cumprimento do dever legal em razão de ser o mais evidenciado para uma real formação de valores quanto um dos principais motivos que ensejaram o interesse pela presente pesquisa.

Cabe advertir que não se pretende aqui esgotar o tema, mas tão somente suscitar uma discussão jurídica sobre a dicotomia entre a busca da recomposição *in totum* do patrimônio público lesado, e a de onerar o condutor policial militar da viatura sinistrada de um ônus constitucional da atividade de risco, pertinente ao Estado, que é a segurança pública.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL

1.1 Conceito

À medida que a sociedade cresce e se desenvolve, as relações humanas ficam mais complexas, necessitando, a partir daí, de maior observação e cuidado com as normas, para um melhor convívio social. Dessa maneira, ao longo da história, a ordem jurídica evoluiu, adotando, como objetivo principal, a tarefa de constituir um dever geral de não violação de direitos de terceiros, em outros termos, uma norma geral de prudente limitação à atividade humana. Assim, a ninguém é lícito agir visando somente os seus interesses pessoais, em detrimento dos interesses alheios. A conduta externa do indivíduo passou a ser, portanto, disciplinada e balizada pelo direito, com a finalidade máxima de atender os interesses alheios e de resguardar, com justiça e equidade, os direitos de cada indivíduo. Nesse sentido, violar um dever jurídico constitui ato ilícito e, se acarretar dano a outrem, incide em responsabilidade civil.

A conceituação e o entendimento do instituto da responsabilidade civil são cruciais para alcançarmos aspectos relevantes nos casos de abertura de tomada de contas especial pelos Cortes de Contas.

Segundo, Sérgio Cavalieri Filho, a responsabilidade civil pode ser conceituada como sendo:

A violação de um dever jurídico configura o ilícito, que, quase sempre, acarreta dano para outrem, gerando um novo dever jurídico, qual seja, o de reparar o dano. Enfim, visa à reconstituição da situação existente anteriormente, antes da ocorrência do fato causador do dano.²

² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25.

Ao definir a responsabilidade civil, Caio Mário da Silva Pereira, após deter-se nas diversas definições ofertadas por outros doutrinadores, leciona que ela "consiste na efetivação da reparabilidade abstrata em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como o princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano".³

De acordo com Pablo Stolze Gagliano a noção jurídica de responsabilidade pressupõe a atividade danosa de alguém que, atuando *a priori* ilicitamente, viola uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às consequências do seu ato (obrigação de reparar).⁴

Já a jurista e professora Maria Helena Diniz conceitua a responsabilidade civil como sendo:

A aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.⁵

Ademais, a responsabilidade civil tem caráter de acessoriedade, à medida que tende restaurar um equilíbrio moral e patrimonial desfeito pela violação da obrigação originária. Portanto, só haverá a obrigação de reparação se o dever jurídico inicial for violado. Assim expõe José de Aguiar Dias:

É a responsabilidade a situação de quem, tendo violado uma norma qualquer, se vê exposto às consequências desagradáveis decorrentes dessa violação, traduzidas em medidas que a autoridade encarregada de velar pela observação do preceito lhe imponha providências estas que podem ou não estar previsto.⁶

Em síntese, diante das definições acima transcritas, é possível afirmar que a responsabilidade civil disciplina a necessidade de indenizar ou reparar o dano

³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 11.

⁴ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, volume III. 6. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 9.

⁵ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, v. 7. Responsabilidade Civil. 17. ed. aum. atual. de acordo com o Novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 36.

⁶ DIAS, José Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973/1977, p. 03.

causado a outrem, em razão de um acordo anteriormente firmado, ou por imposição de lei.

Todavia, em determinados casos, que serão vistos mais adiante, mesmo havendo prejuízo causado, não há a imputação do dever de indenizar.

1.2 Espécies

1.2.1 *Responsabilidade subjetiva*

A responsabilidade civil subjetiva deriva de uma conduta, ação ou omissão, que viola um bem jurídico, resultando num dever de repará-lo. Os pressupostos dessa responsabilidade são a conduta culposa, o nexo causal e o dano.

Assim, o Código Civil, filiou-se à teoria subjetiva, é o que pode verificar em seu art. 186, que erigiu o dolo e a culpa como fundamento para a obrigação de reparar o dano: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Verifica-se que a culpa é o principal fundamento da responsabilidade subjetiva, visto que é necessária a comprovação da conduta culposa do ofensor para haver o conseqüente dever de reparação. Assim arrazoza o douto mestre, Sérgio Cavalieri Filho:

A ideia de culpa está visceralmente ligada à responsabilidade, por isso que, de regra, ninguém pode merecer censura ou juízo de reprovação sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir. Daí ser a culpa de acordo com a teoria clássica, o principal pressuposto da responsabilidade civil subjetiva.⁷

Conforme o fundamento que se dê à responsabilidade, a culpa será ou não considerada elemento da obrigação de reparar o dano.

⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 26.

Em face da teoria clássica, a culpa era fundamento da responsabilidade. Esta teoria, também chamada de teoria da culpa, ou “subjetiva”, pressupõe culpa como fundamento da responsabilidade civil. Em não havendo culpa, não há responsabilidade.

Diz-se, pois, ser “subjetiva” a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Dentre essa concepção, a responsabilidade do causador do dano somente se configura se agiu com dolo ou culpa.

1.2.2 *Responsabilidade objetiva*

A lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano cometido sem culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou “objetiva”, porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexos de causalidade. Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexos de causalidade, independentemente de culpa.

No caso de responsabilidade objetiva, não se exige prova de culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano. Em alguns, ela é presumida pela lei. Em outros, é de todo prescindível, porque a responsabilidade se funda no risco, objetiva propriamente dita e pura.

Quando a culpa é presumida inverte-se o ônus da prova. O autor da ação só precisa provar a ação ou omissão e o dano resultante da conduta do réu, porque sua culpa já é presumida. Trata-se, portanto, de classificação baseada no ônus da prova. É objetiva porque dispensa a vítima do referido ônus. Mas como se baseia em culpa presumida, denomina-se objetiva imprópria ou impura. É o caso, por exemplo, previsto no Art. 936 do Código Civil, que presume a culpa do dono do animal que venha a causar dano a outrem. Mas faculta-lhe a prova das excludentes ali

mencionadas, como inversão do *onus probandi*. Se o réu não provar a existência de alguma excludente, será considerado culpado, pois sua culpa é presumida.

Há casos em que prescinde totalmente da prova da culpa. São as hipóteses de responsabilidade independente de culpa. Basta que haja relação de causalidade entre a ação e o dano.

Uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. Para esta teoria, todas as pessoas que exercem alguma atividade criam um risco de dano para terceiros. E deve repará-la ainda que sua conduta seja isenta de culpa.

1.2.3 Responsabilidade Contratual

A responsabilidade contratual resulta de um contrato entre as partes, onde aquele que não cumprir o estipulado, violando cláusula do contrato deverá indenizar o outro pelo dano ou prejuízo, conforme determina o Art. 389 do Código Civil ao dispor que “Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado”.

Assevera, Sílvio Rodrigues, que a responsabilidade contratual cria obrigação de indenizar para aquele que não cumpriu sua parte no contrato, ocasionando prejuízo a outra parte, pois “na hipótese de responsabilidade contratual, antes de a obrigação de indenizar emergir, existe, entre o inadimplente e seu contratante, um vínculo jurídico derivado da convenção”.⁸

Portanto, para existir a responsabilidade contratual deve existir antes do dano um contrato entre as partes, cabendo ao prejudicado comprovar que a outra parte não adimpliu o contrato e que o inadimplemento lhe causou dano. O dever de ressarcir é devido ao dano, ao prejuízo sofrido pela vítima em virtude do

⁸ RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 4, p. 9.

descumprimento do contrato e não pelo descumprimento em si. Caso aquele que não adimpliu o contrato comprove que o não cumprimento se deu devido à ocorrência de uma das excludentes da responsabilidade, fica isento da obrigação de reparar o dano, conforme preconiza o Art. 393 do CC/2002 que determina que “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.”

Tanto o caso fortuito quanto a força maior excluem a responsabilidade civil por quebra do nexo causal, salvo se havia responsabilização expressa em contrato para tal caso, situação das seguradoras.

1.2.4 Responsabilidade Extracontratual

A responsabilidade extracontratual é aquela que não deriva de contrato e sim da inobservância de regras referentes a direitos pessoais ou reais. A existência de vínculo jurídico anterior ao fato que cria a responsabilidade é desnecessária, bastando apenas que haja um dever contido em uma norma legal e que este dever seja violado pelo agente, quando este pratica ato ilícito, causando dano a vítima; o exemplo mais comum na doutrina é o clássico caso da obrigação de reparar os danos ocorridos de acidente entre veículos.

Esta responsabilidade é também chamada de responsabilidade Aquiliana, pois se originou da *Lex Aquilia*, que previa que poderia se responsabilizar alguém pelo dano mesmo sem a existência de um contrato anterior. O professor Carlos Roberto Gonçalves esclarece que:

Enquanto a contratual tem a sua origem na convenção, a extracontratual a tem na inobservância do dever do dever genérico de não lesar, de não causar dano a ninguém (*neminem laedere*), extraído no art. 186 do Código Civil.⁹

⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 28.

Na prática, tanto a responsabilidade contratual como a extracontratual dão ensejo à mesma consequência jurídica: a obrigação de reparar o dano. Desta forma, aquele que, mediante conduta voluntária, transgredir um dever jurídico, existindo ou não negócio jurídico, causando dano a outrem, deverá repará-lo.

1.3 Elementos da responsabilidade civil

O primeiro problema a ser enfrentado é identificar os pressupostos da responsabilidade civil subjetiva. Não existe consenso entre os autores na enumeração formal ou doutrinária dos pressupostos da responsabilidade.

No direito brasileiro, via de regra, assentava-se a responsabilidade civil subjetiva sobre três elementos: culpa, nexa causal e dano.¹⁰

Da mesma forma, entende Agostinho Alvim serem esses três elementos os pressupostos da responsabilidade civil:

142 - Os requisitos ou pressupostos da obrigação de indenizar são três: o prejuízo, a culpa e o nexa causal. Tais requisitos tanto dizem respeito à culpa aquiliana como à contratual.¹¹

O jurista Sérgio Cavalieri Filho associa, como pressupostos da responsabilidade civil, a conduta culposa do agente, o nexa causal e o dano. Esses três elementos foram introduzidos pela doutrina francesa. A conduta voluntária que viola um dever jurídico é o elemento formal. O elemento subjetivo é o dolo ou a culpa. O elemento causal-material é formado pelo binômio dano e relação de causalidade.¹²

¹⁰ DIAS, José Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 155.

¹¹ ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 194.

¹² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 41.

Por derradeiro, o Art. 186 do Código Civil consagra uma regra universalmente aceita, a de que todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo. Estabelece o aludido dispositivo legal, informativo da responsabilidade aquiliana: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Na análise do artigo supratranscrito, Sílvio Rodrigues distingue quatro pressupostos da responsabilidade civil: ação ou omissão do agente; culpa do agente; relação de causalidade; e dano experimentado pela vítima.¹³

Conforme visto acima, o quantitativo, o conteúdo e a terminologia utilizada são divergentes entre doutrinadores. Neste trabalho serão considerados pressupostos da responsabilidade civil subjetiva: o dano, a ação ou omissão e o nexos de causalidade.

1.3.1 *Dano*

O dano é o pressuposto que, em última instância, é a razão de ser da responsabilidade civil. Dessa forma, dano pode ser definido, em um primeiro momento, como sendo toda lesão a um bem juridicamente protegido, causando prejuízo de ordem patrimonial ou extrapatrimonial.

Sem que tenha ocorrido dano a alguém, não há que se cogitar em responsabilidade civil. Ao contrário do que ocorre na esfera penal, aqui o dano sempre será elemento essencial na conformação da responsabilidade civil; não há responsabilidade civil por ‘tentativa’, ainda que a conduta tenha sido dolosa.

É evidente que não basta o fato antijurídico para gerar o dever de indenizar. É necessário que se cause dano a alguém, conforme o exemplo de Fernando

¹³ RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**: Responsabilidade Civil. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v.4, p. 14.

Noronha: "Não basta, porém, a existência de um ato ou fato antijurídico, para que surja a obrigação de indenizar: o simples fato de se conduzir veículo na contramão, em estrada deserta, não gerará obrigação de indenizar".¹⁴

Mesmo considerado como elemento imprescindível da responsabilidade civil, o seu conceito ainda é bastante debatido. Assim, Antonio Montenegro começa sua definição a partir da aceção de Hans Fischer: "dano é todo o prejuízo que o sujeito de direito sofra através da violação dos seus bens jurídicos, com exceção única daquele que a si mesmo tenha inferido o próprio lesado: esse é juridicamente irrelevante". E por fim, o autor expõe o seu próprio entendimento para o conceito de dano: "Parece-nos, pois, exato definir o dano como prejuízo que alguém sofre em um bem jurídico, contra a sua vontade".¹⁵

Sem prova do dano ninguém pode ser responsabilizado civilmente. O dano pode ser material ou simplesmente moral, ou seja, repercussão na órbita financeira do ofendido. O Código Civil consigna um capítulo sobre a liquidação do dano, ou seja, sobre o modo de se apurarem os prejuízos e a indenização cabível. A inexistência de dano é óbice à pretensão de uma reparação, aliás, sem objeto.

O novo Código aperfeiçoou o conceito de ato ilícito ao dizer que o pratica quem, "violando direito e causando dano a outrem" (Art. 186), substituindo o "ou" ("violando direito ou causando dano a outrem") que constava do Art. 159 do diploma de 1916.

Com efeito, o elemento subjetivo da culpa é o dever violado. A responsabilidade é uma reação provocada pela infração a um dever preexistente. No entanto, ainda mesmo que haja violação de um dever jurídico e que tenha havido culpa, e até mesmo dolo, por parte do infrator, nenhuma indenização será devida, uma vez que não se tenha verificado prejuízo.

Se, por exemplo, o motorista comete várias infrações de trânsito, mas não atropela nenhuma pessoa nem colide com outro veículo, nenhuma indenização será devida, não obstante a ilicitude de sua conduta. A obrigação de indenizar decorre, pois, da existência da violação de direito e do dano, simultaneamente.

¹⁴ NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1, p. 471.

¹⁵ MONTENEGRO, Antonio Lindbergh C. **Ressarcimento de Danos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 7-10.

Na opinião de Mário Moacyr Porto, o dever de reparar assume, ainda que raramente, o caráter de uma pena privada, uma sanção pelo comportamento ilícito do agente.¹⁶ Assim, o credor não precisa provar um prejuízo para pedir e obter pagamento de uma cláusula penal (Art. 416 do CC); quem demandar dívida já paga fica obrigado a pagar em dobro ao devedor (Art. 940 do CC); as ofensas ao direito de personalidade autorizam uma reparação pecuniária mesmo que nenhum prejuízo material advenha das ofensas. São hipóteses de infração a uma norma jurídica tuteladora de interesses particulares.

Observa-se assim que a ação ou omissão que geram a obrigação de indenizar deve atender a uma série de condições. No entanto, também deve ser demonstrado que foi a conduta que de fato causou o dano, conforme será visto a seguir.

1.3.2 *Ação ou omissão*

A finalidade primordial da responsabilidade civil é restituir o prejudicado à situação anterior. Assim, um dos primeiros problemas que se apresenta é definir se o dano é ressarcível, isto é, se alguém pode ser responsabilizado pelo prejuízo. Com o objetivo de segregar os danos oriundos de fatos naturais daqueles decorrentes de fatos humanos voluntários, exige-se a presença de conduta humana na responsabilidade civil subjetiva.

A definição de ato ilícito está presente no Art. 186 do Código Civil: "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". Verifica-se assim, que a responsabilização pode decorrer de ação ou omissão. Daí a

¹⁶ PORTO, Mário Moacyr. **O caso da culpa como fundamento da Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Revista Forense, abr./junho 1988. v. 302, p. 45-48. Disponível em: <<https://secure.jurid.com.br/revistaforense/>>. Acesso em 22 mai. 2014.

preferência de Cavalieri Filho pela expressão "conduta" que abarca as duas hipóteses, pois "Conduta é gênero de que são espécies a ação e a omissão".¹⁷

Ação e omissão, embora impliquem situações antagônicas, podem dar origem a atos ilícitos, quando implicam a inobservância de deveres jurídicos. Na primeira um dever de abstenção; na segunda, uma obrigação de agir para impedir o resultado.

O conceito de conduta, entretanto, não estabelece que a ação humana seja intencional, almejando o resultado, o dano. Mas não basta que a ação ou omissão tenha causado dano, pois é necessário que ela seja ilícita. Daí a importância de se tratar da antijuridicidade, ou ilicitude, no âmbito da responsabilidade civil. De acordo com Fernando Noronha:

Bastaria o fato de a mera antijuridicidade ser suficiente para desencadear a responsabilidade objetiva, para se poder afirmar que a distinção entre antijuridicidade e culpabilidade é importante no Direito Civil.¹⁸

A importância da antijuridicidade também revela-se na assertiva de que nem sempre que alguém causa prejuízo a outrem ocorre um ato ilícito. E não se está referindo às excludentes de ilicitude.

Observa-se assim que a ação ou omissão que geram a obrigação de indenizar deve atender a uma série de condições. No entanto, também deve ser demonstrado que foi a conduta que de fato causou o dano, conforme será visto adiante.

¹⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 47.

¹⁸ NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1, p. 368.

1.3.3 *Nexo de causalidade*

Um dos pressupostos da responsabilidade civil é a existência de um nexo causal entre o fato ilícito e o dano por ele produzido. Sem essa relação de causalidade não se admite a obrigação de indenizar. O Art. 186 do Código Civil a exige expressamente, ao atribuir a obrigação de reparar o dano àquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, causar prejuízo a outrem. É necessário que se torne absolutamente certo que, sem esse fato, o prejuízo não poderia ocorrer.

A professora Caitlin Sampaio Mulholland explana que o nexo causalidade exerce uma dupla função no âmbito da responsabilidade civil. A primeira é a imputação jurídica do resultado danoso ao responsável. A segunda consiste na limitação das verbas indenizatórias.¹⁹

A primeira função é bastante conhecida, e resume-se a identificar qual a conduta que deu causa ao resultado:

A rigor, portanto, depois de reconhecida a existência do dano (sem o qual não há que se falar em obrigação de indenizar) a investigação do nexo de causalidade é o próximo passo a ser seguido. Antes de verificarmos, por exemplo, se o agente teve uma conduta culposa, faz-se necessário averiguar se esta conduta foi capaz de gerar o dano que se pretende indenizar. O exame dos fatores de atribuição vem em seguida, já que não faria sentido investigar-se conduta culposa ou a existência de uma atividade perigosa, se estas não são a potencial causa do dano.²⁰

A segunda função é definir a extensão do dano, conforme determina o Art. 944 do Novo Código Civil. Na lição de Gisela Sampaio da Cruz sobre o nexo causal, a autora salienta que:

A extensão do dano, portanto, deve ser sempre verificada a partir do nexo causal, e não da culpa, que apenas suscita a incidência da

¹⁹ MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. **A Responsabilidade Civil por Presunção de Causalidade**. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 80.

²⁰ *Ibidem*. p. 81.

regra jurídica de concorrência de culpa, que melhor se exprimiria como regra jurídica de concorrência de causação.²¹

A autora destaca que a valorização da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social impostas pela Constituição Federal de 1988, exigem que os institutos de direito civil priorizem a proteção da vítima do dano, ocasionando uma migração do sistema de responsabilidade subjetiva para a objetiva. Dessa forma a culpa deixa de ser o elemento essencial da responsabilidade civil, assumindo o nexo causal um papel fundamental.

O tema relativo ao nexo de causalidade é complexo e pode levar a soluções jurídicas e administrativas diversas, especificamente com relação aos danos causados ao erário habitualmente apreciados pelas Cortes de Contas.

²¹ CRUZ, Gisela Sampaio da. **O Problema do Nexo Causal na Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 334.

2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

2.1 Conceito

A tomada de contas especial consiste em importante instrumento a cargo dos tribunais de contas, no exercício de suas atribuições constitucionais de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte dano ao erário.

A Constituição Federal de 1988 não refere à tomada de contas especial como um tipo de processo autônomo, mas ao definir as competências do Tribunal de Contas da União indica a necessidade de um procedimento específico para apurar prejuízos causados ao erário.

Tal prerrogativa esta prevista no Art. 71, inciso II, da CF/88 que, no campo da União e, no que couber, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece:

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.

O Tribunal de Contas da União dispôs que:

Art. 3º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública

federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.²²

Já o Tribunal de Contas do Distrito Federal definiu que:

Art. 2º A tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, que visa apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos, objetivando o seu integral ressarcimento, e recomendar providências saneadoras, com vistas à autotutela administrativa.²³

O doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes conceitua a tomada de contas especial como um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.²⁴

A análise de todas as definições doutrinárias e normativas expostas permite concluir de forma direta e objetiva que se trata de procedimento administrativo, excepcional, que visa apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar possíveis danos ao erário, decorrente da omissão de prestar contas, da prestação irregular de contas ou da ocorrência de prejuízo causado pela prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, com vistas a possibilitar a recomposição do patrimônio público da forma mais célere e eficiente possível.

²² BRASIL. **Instrução Normativa nº 71**, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração e organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

²³ DISTRITO FEDERAL. **Instrução Normativa nº 05**, de 07 de dezembro de 2012. Disciplina a instauração, a organização e o processamento das tomadas de contas especiais no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, em observância às normas do tribunal de Contas do Distrito Federal. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

²⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4. ed., ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 29.

2.2 Características

Partindo-se dos elementos distintivos dos processos administrativos em geral, podemos afirmar que algumas das características da tomada de contas especial são consistentemente definidas. Exatamente nesse ponto é que, por desinformação, até conceituados juristas, advogando em Tribunais de Contas, sente-se em meio a certa agitação.

A tomada de contas especial é instaurada por uma autoridade integrante da própria unidade administrativa ou superior hierarquicamente àquela em que ocorreram as condutas (pressupostos de admissibilidade): omissão no dever de prestar contas; prestação de contas de forma irregular; e, dano causado ao erário. Entretanto, ao contrário do ocorre com outros processos administrativos, como regra, o julgamento não é feito pela autoridade instauradora ou a que dirigiu, pois o mesmo compete privativamente aos Tribunais de Contas.

Não prescinde a rigor do acatamento do princípio do contraditório enquanto se desenvolve na fase interna, isto é, antes de ser remetida à Corte de Contas. Quanto ao princípio da ampla defesa deverá ser sempre assegurada pelos Tribunais de Contas, sob pena de nulidade do processo.

Outra importante característica é que terá força de título executivo, conforme o Art. 70, § 3º, da Constituição Federal, a decisão que imputar débito ou multa.

A tomada de contas especial passou a ser processo excepcional, a partir da alteração a qual deu início através da Instrução Normativa nº 13/96,²⁵ assim, tanto diante de dano causado ao erário, quanto da omissão no dever de prestar contas, em decorrência de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

²⁵ BRASIL. **Instrução Normativa nº 13**, de 04 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

Após frustrados todos os esforços, impõe-se o dever de instaurar a tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária para a autoridade omissa.

Cumpre advertir que não há razão em se instaurar uma Tomada de Contas Especial quando, por meio de providências administrativas outras, é possível sanear as irregularidades que nela seriam apuradas.

2.7 Pressupostos e finalidades

Conforme se extrai do art. 9º da Lei Complementar Distrital nº 1/94,²⁶ são quatro os pressupostos de existência da tomada de contas especial:

- a) Omissão no dever de prestar contas;
- b) Não comprovação de aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- c) Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- d) Prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário.

Somente essas circunstâncias ensejam a instauração de tomada de contas especial, cuja iniciativa pertence à autoridade administrativa competente, que deverá instaurá-la de ofício, sob pena de responsabilidade solidária.

O Tribunal também poderá determinar a instauração de tomada de contas especial quando, no exercício de suas atribuições, deparar-se com irregularidades cuja apuração deva processar-se por esta via, ou para suprir a omissão da autoridade administrativa competente, fixando neste caso prazo para cumprimento da decisão.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 05**, de 09 de maio de 1994. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

As finalidades ou objetivos da tomada de contas especial devem ser visualizados em função das fases que a compreendem. A fase interna, que se desdobra no órgão de origem, tem natureza apuratória e investigatória. Nesta fase, basicamente, apuram-se as irregularidades, coligindo-se todos os indícios de materialidade e autoria, devendo os trabalhos da comissão apuradora cumprir três objetivos ou finalidades básicas:

- a) Apuração dos fatos - envolve a verificação de circunstâncias, reunião de provas, tomada de depoimentos etc.;
- b) Identificação dos responsáveis - envolve a análise de documentos e depoimentos em face da legislação vigente, bem assim demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o dano etc.;
- c) Quantificação do dano - diz-se respeito a mensuração dos prejuízos, mediante cálculos, avaliações, pesquisas de preço etc., de modo a reduzir o dano a uma expressão monetária.

Essas finalidades básicas, quando não cumpridas na fase interna, muito provavelmente renderão ensejo à formulação de diligências saneadoras na fase externa.

A fase externa, que se desdobra no âmbito do Tribunal, tem natureza decisória e judicante, na medida em que se emite um juízo final sobre a ocorrência e a conduta dos envolvidos, materializado sob a forma de uma decisão (julgamento), que os exonera ou imputa um débito, ou, ainda, lhes comina multa. Em síntese, busca-se com a tomada de contas especial, nesta fase, ultimar a recomposição do erário e assegurar a transparência da gestão de bens e valores públicos. É evidente que esses fins devem ser buscados com estrita observância ao devido processo legal, garantindo-se aos eventuais responsabilizados a ampla defesa e o contraditório.

É oportuno lembrar que esse juízo de valor formulado pelas Cortes de Contas (julgamento) tem natureza tridimensional, isto é, não se ancora apenas em aspectos de legalidade, mas também em aspectos de legitimidade e economicidade.

2.3 Distinções entre TCE, PAD, Sindicância e IPM

Ante o princípio da independência das instâncias é importante destacar as principais diferenças entre o processo de tomada de contas especial e alguns dos institutos afins (processos administrativo disciplinar, sindicância e inquérito policial militar), que por vários aspectos se relacionam, visando o controle da Administração Pública e proteção do erário.

2.3.1 *Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*

A tomada de contas especial objetiva o resguardo da integridade dos recursos públicos; a sindicância e o processo administrativo disciplinar são instrumentos destinados a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições.

Outra distinção importante é que a TCE não é julgada pela autoridade administrativa que a instaura, enquanto que o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar é feito pela autoridade instauradora ou superior, dependendo da penalidade a ser aplicada, ficando o julgamento, em quaisquer circunstâncias, adstrito à própria Administração.

Quanto aos efeitos patrimoniais, no processo administrativo disciplinar ou na sindicância, a eventual decisão de recompor o erário por prejuízos que lhe foram causados terá necessariamente que subordinar-se à discussão para ter eficácia no juízo comum, inclusive quanto à origem do débito. Já na TCE, a decisão que imputar débito ou multa terá força de título executivo, nos termos do § 3º do Art. 71 da Constituição Federal.

Apesar das diferenças, a tomada de contas especial, o processo administrativo disciplinar e a sindicância guardam correspondências entre si, quais sejam: pode ser instaurado apenas um desses processos, dois deles ou até os três,

em decorrência de um mesmo fato; elementos de um ou mais processos podem subsidiar a instrução de outro; a condução dos trabalhos pode ser exercida pelos mesmos servidores ou não; e o Judiciário pode rever todos os processos quanto à observância dos procedimentos legais, mas não pode adentrar no mérito da TCE, nem na gradação da penalidade da Sindicância ou do Processo Administrativo Disciplinar.

Observe as seguintes situações: um servidor pode atentar contra disciplina sem causar dano ao erário e não estar sujeito à prestação de contas de recursos recebidos, por outro lado, pode um servidor, mesmo cumprindo todas as normas administrativas, causar dano ao erário. No primeiro caso tem-se um processo administrativo disciplinar, antecedido ou não de sindicância, sem instauração de tomada de contas especial; no segundo, se não houver a recomposição ao erário no prazo legal, será instaurada a tomada de contas especial, sem a necessidade de um processo administrativo disciplinar ou sindicância.

2.3.2 *Inquérito Policial Militar*

Inicialmente pode-se destacar que nos próprios autos de um inquérito policial militar poderá ocorrer a reparação do dano, a exemplo do processo administrativo disciplinar. Constatando-se tal hipótese, e estando presente a boa-fé do agente envolvido, pode ser dispensada a instauração da tomada de contas especial. No entanto, se um agente der causa à danificação de um bem e promover o seu ressarcimento, encerrar-se-á a TCE em qualquer de suas fases, podendo, ainda, subsistir a responsabilização administrativa ou criminal.

Antes da Instrução Normativa nº 13/96, do Tribunal de Contas da União²⁷ era possível a coexistência dos dois procedimentos administrativos, mesmo nas

²⁷ Após o advento da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 13/96, em princípio os ressarcimentos poderão ser realizados nos autos do próprio Inquérito Policial Militar e, se efetivadas dispensarão a instauração de tomada de contas especial.

organizações militares. Efetivamente por terem natureza distinta e visarem a diferentes propósitos, podem ter instauração e tramitação independentes.

O inquérito policial militar é um procedimento administrativo prévio, para apurar as infrações penais e para fundamentar a denúncia ou a queixa. É peça investigatória, inquisitiva, não sujeita ao contraditório, podendo revestir-se de sigilo, dentro do necessário. Visa à apuração da conduta de crime militar, ordenando a recomposição do erário com objetivo mediato; a tomada de contas especial tem neste último propósito o fim imediato das apurações, mesmo não ocorrendo ilícito penal militar.

Ao contrário dos processos administrativos em geral, na TCE deve-se partir do fato de que a Administração tem por dever envidar esforços para proteger o erário, recompondo prejuízos experimentados ou determinando providências para obter a prestação de contas de autoridades omissas. Enquanto que nos processos em geral há uma acusação direta a alguém ou uma lide entre determinadas pessoas, no processo de TCE, a relação jurídica que se desenvolve liga o dano (fato) ao dever de recompor o erário.

2.4 Normas referentes à tomada de contas especial

As normas referentes à tomada de contas especial como forma de integração consistem em suprir uma lacuna da lei, conservando a manutenção do sistema jurídico.

Dispõe o Art. 126 do Código Civil Brasileiro que “o Juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide, caber-lhe-á aplicar as normas legais. Não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais do direito”.

Alguns parâmetros devem ser assentados para, com segurança, guiar o aplicador do direito diante da omissão do texto legal. Só pode ocorrer integração se

houver lacuna no texto normativo. Significa isso que a lei no caso, a Orgânica do Tribunal de Contas deve ser omissa sobre o assunto que pretenda ver regrado, como ocorre com a citação do responsável que se encontra em lugar incerto e não sabido.

Utilizou-se a expressão “texto normativo” para indicar que o regramento do assunto pode advir de norma infralegal, como o regimento interno ou instrução normativa, desde que exista previsão legal para o seu advento. A integração deverá respeitar os princípios informativos da tomada de contas especial, devendo ser vista com cautela a possibilidade do recurso à analogia de lei civil, porque na tomada de contas especial prevalece a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade,²⁸ enquanto que no direito civil os interesses das partes estão em condições de igualdade e é possível a disponibilidade patrimonial pelo proprietário.

A tomada de contas especial, como espécie de processo administrativo também segue os princípios que os modernos administrativistas proclamam fundamentar o gênero, possuindo, como é natural para a preservação de sua identidade, outros específicos.

Entre os princípios gerais do processo administrativo, a doutrina pátria, com razoável uniformidade dos mais expressivos juristas, destaca os princípios: da legalidade; da oficialidade; do informalismo; da publicidade; da verdade material; da economia processual; e, do contraditório e da ampla defesa.

Como princípios específicos do processo de tomada de contas especial, podem-se elencar os seguintes: princípio da proteção do erário e princípio da razão suficiente ab-rogável.

Ao contrário dos processos administrativos em geral, na tomada de contas especial deve-se partir do fato que a Administração tem por dever envidar esforços para a proteção do erário, recompondo os prejuízos experimentados ou determinando providências à prestação de contas de autoridades omissas.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Malheiros: São Paulo, p. 43.

Enquanto que nos processos em geral há uma acusação direta a alguém ou uma lide entre determinadas pessoas, no processo de tomada de contas especial a relação jurídica que se desenvolve liga o dano ao dever de recompor o erário.

Iniciada a apuração envolvendo um servidor, não haverá qualquer nulidade se, verificado o envolvimento de outros, a Comissão der continuidade às apurações em relação aos novos agentes. De igual modo, se o Tribunal de Contas isentar um servidor por ausência de responsabilidade provada na defesa, sem negar o fato gerador do dano ao erário, pode e deve a Administração dar continuidade às apurações.

Um exemplo elucidativo desse princípio: as escolas do Distrito Federal eram vítimas de constantes furtos. Ocorrendo o prejuízo ao erário, instauravam o processo de tomada de contas especial, normalmente para apurar a conduta do vigia, sendo que, no curso das apurações, por vezes, descobria-se que o servidor havia sido dispensado da frequência por deliberação do diretor da escola ou que trabalhava apenas parte do horário porque não havia substituto. Iniciado o processo o seu desenvolvimento visava alcançar os que efetivamente concorreram para o dano, no caso, o diretor da escola ou o agente da Secretaria de Educação responsável pela não contratação de vigia ou reposição de mão-de-obra.

Poderia associar o princípio referido ao do impulso oficial, mas com ele não se confunde, porque esse é mais restrito. Enquanto que no impulso oficial a força do movimento processual extingue-se com o julgamento, na proteção do erário ela permanece e continua na busca de um responsável até que ocorra a recomposição do erário dilapidado.

Aliás, com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, § 5º, esse princípio teve sua eficácia renovada, pois as ações de ressarcimento dos prejuízos causados à Fazenda Pública foram consideradas imprescritíveis.

O princípio da razão suficiente ab-rogável, o qual pode ser simplesmente explicado como afirmação de que nada acontece sem que tenha uma causa ou razão determinante. Manifesta juntamente com o princípio examinado anteriormente o fato de que, se o agente responsável pelo dano ao erário ou omissão no dever de

prestar contas adota providências para afastar do mundo jurídico a causa, o procedimento ou processo de tomada de contas especial deve ser encerrado.

Assim, se um servidor der causa à danificação de um bem e promover o ressarcimento, encerrar-se-á a tomada de contas especial em qualquer de suas fases, em relação a esse fato, podendo, no entanto, subsistir a conduta disciplinar ou falta residual punível. Se, por outro lado, o agente foi omissor no dever de prestar contas, dando causa à instauração da tomada de contas especial, a prestação de contas inibe o prosseguimento do processo, porque não mais existente a causa determinante, permanecendo, contudo, a possibilidade de apenação pela extemporaneidade da prática do ato.

Constitui, sempre, direito da parte, mesmo antes da formalização da denúncia pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas e ainda na fase interna, extinguir a razão suficiente ou o motivo determinante da instauração da tomada de contas especial. Todavia, em se tratando de recomposição do erário há necessidade da liquidação da dívida. Sempre que o agente procede a recomposição antes do julgamento, ou no prazo determinado pelo Tribunal de Contas, poderá pleitear a baixa da responsabilidade e até a decisão pela regularidade das contas.

Essa última consequência, contudo, dependerá da ocorrência de outros requisitos formais, como o exame de *animus* do agente na prática do ato irregular; assim, embora tendo direito à quitação, dependendo das circunstâncias, pode ser mantido o julgamento pela irregularidade. Constituem consequências diversas e distintas do pagamento.

Cabe anotar e demonstrar a força do princípio que o Tribunal de Contas da União consagrou no Art. 25, § 2º de sua Lei Orgânica, “reconhecida pelo Tribunal à boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas”.

2.5 Dano ao erário como fato ensejador de tomada de contas especial

O dano ao erário como causa para instauração de tomada de contas especial é hipótese mais comum e de maior relevância para os trabalhos dos Tribunais de Contas.

Na apreciação desse tipo de processo é que as Cortes de Contas revelam a grandeza e significação de sua própria existência, exercitando na esfera administrativa o significado da justiça. Também é aqui que o Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas deve se fazer mais presente, porque representará o interesse da sociedade no resguardo das verbas públicas.

De acordo com as considerações apresentadas, firmam-se as seguintes premissas: de que o dano deve ter significado econômico para justificar a instauração da tomada de contas especial e de que a competência dos Tribunais de Contas só se estabelece quando, subjacente ao dano, houve a conduta de um agente jurisdicionado a essa corte especializada, mesmo que tal conduta decorra de ato culposos, em qualquer das modalidades: negligência, imprudência ou imperícia.

É interessante entender que a noção de ocorrência de prejuízo ao erário, independentemente da causa, deve ser objeto de investigação por parte das autoridades. Essa verificação pode ser realizada sem maiores formalidades, mas de algum modo documentada, seja por meio de ofício de um órgão a outro informando que teve conhecimento do fato danoso, pedindo a apuração de responsabilidade, seja por outro meio que documente as circunstâncias.

Entretanto, a lei que rege o tema na esfera federal exige que o fato decorra de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. Por indicar ato, faz exsurgir as noções jurídicas de conduta humana e de excludentes de responsabilidades.

2.5.1 Ato ilegal

O ato ilegal é aquele praticado ou procedimento administrativo adotado em desconformidade com o estabelecido em lei ou normas legais que o regem.

É obrigatória a instauração de tomada de contas especial quando o dano decorre de ato ilegal. Em arremate a este entendimento, é correto concluir que a prática de um ato não previsto em lei e que gera despesa é um ato ilegal, danoso ao erário, impondo o dever de ressarcir ao responsável e aos que tiveram proveito.

Por sua vez, Jacoby Fernandes destaca dois parágrafos assinalados por Celso Ribeiro Bastos, dignos de registro, em, que:

Os administradores são concordes em reconhecer que tal princípio ganha no direito público uma significação especial. Embora o primado da lei (e nele obviamente há de se compreender a própria Constituição) vigore tanto no que diz respeito aos comportamentos privados quanto aos das autoridades administrativas, o grau de adscrição desse atuar ao referencial da lei é muito diverso. No que diz respeito às pessoas privadas, o objetivo da lei é o de prestigiar tanto quanto possível a vontade dos diversos atores da cena privatística, envolvendo diretamente os interesses da pessoa humana. Admitindo-se ser, a liberdade individual de um dos valores fundamentais do Estado de Direito, segue-se inexoravelmente que o papel da lei apenas há de cifrar-se à sua contenção tão-somente nos casos em que essa liberdade passa a ganhar uma feição incompatível com o interesse coletivo. Essa liberdade, aliás, é procurada como fonte de criatividade. De iniciativa e de impulso em todas as modalidades da vida social.

Já quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhuma a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer.²⁹

²⁹ BASTOS, Celso Ribeiro, apud FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4. ed., ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 159-161.

Acrescenta o citado mestre que “de tudo ressalta que a administração não tem fins próprios, mas há de buscá-los na lei, assim como, em regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da ordem jurídica”.

2.5.2 *Ato ilegítimo*

Ilegítimo é o ato que não atende ao requisito da legitimidade, caracterizado como imoral ou que não atenda o interesse público, cabendo lembrar que tem sido comum estabelecer-se a sinonímia entre a legalidade e a legitimidade.

Nos dicionários, legítimo está associado ao que está de acordo com a lei, mas para a presente pesquisa deve-se tomar a expressão com o sentido mais próximo à ciência processual denotando o interesse que justifica ou que atribui a alguém justa causa para prática do ato.

Pode o dano ao erário decorrer de prática de ato ilegítimo, ensejando a instauração de tomada de contas especial.

Afirma, Hely Lopes Meirelles, que os atos administrativos, como emanção do poder público, trazem em si certos atributos que os distinguem dos atos jurídicos privados e lhes emprestam características próprias e condições peculiares de atuação. Referindo-se à presunção de legitimidade, à imperatividade e à auto-executoriedade.³⁰

A professora Odete Medauar, sustenta que em um Estado Democrático de Direito, na medida em que o ato externamente se conforma com a lei e substancialmente é praticado com o objetivo de satisfazer um interesse público, antevisto e agasalhado pelo legislador, sem laivo de dúvidas satisfaz o requisito da legitimidade. A mesma autora afirma que o termo legitimidade não deve ser utilizado na linguagem do Direito Administrativo, sobretudo brasileiro; embora na doutrina

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed., atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, p. 166.

italiana, por exemplo, apareça a distinção entre competência (do órgão) e a legitimação (do agente); no Direito Administrativo brasileiro, a titularidade, ou atribuição legal de agir, ou poder legal de agir, ou habilitação de agir, quer se refira ao órgão, quer se refira ao agente, denomina-se competência.³¹

Segundo esse atributo do ato administrativo, a presunção de legitimidade decorre do Estado Democrático de Direito, que pontifica no princípio da legalidade sua atuação, mas com ele não se confunde, bastando lembrar, que também os regimes ditatoriais atuam mediante leis.

As Cortes de Contas, por determinação constitucional, ficaram encarregadas de avaliar a legitimidade dos atos da Administração. Embora os atos administrativos nasçam com presunção de legitimidade, conforme assenta a doutrina nacional, não pode a mesma ser erigida para os órgãos de controle, ficam restritas às relações entre a Administração e o particular.

2.5.3 *Ato antieconômico*

O ato antieconômico, em linhas gerais, é a ação praticada pelo gestor público, mesmo que de forma legal e legítima, mas caracterizado como inoportuno e inadequado do ponto de vista econômico.

O Art. 70 da Constituição Federal enfatiza um grande avanço na área do controle, consagrando o dever de fiscalizar a legitimidade e a economicidade dos atos da Administração:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará conta qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou

³¹ MEDAUAR, Odete. **O Controle da Administração Pública**. São Paulo: RT, 1993, p. 33.

administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

É interessante lembrar que, o ato antieconômico que justifica a instauração da TCE deve também resguardar o princípio da economicidade, reservando esse instrumento de controle para quando infrutíferos os esforços do gestor público para reparar o dano, atenuar as consequências ou evitar a sua repetição; a tomada de contas especial é instrumento para uso restrito.

2.5.3 Excludentes de responsabilidade

Existem atos que embora à primeira vista configurem um ilícito civil, mas a própria norma se encarrega de retirar-lhes essa qualidade. Assim, esses atos, quando praticados, inobstante serem causadores de danos a alguém, excluem o dever de reparar, porquanto encerram um legítimo motivo e rompem o liame de causalidade.

As excludentes de ilicitude embora ainda não sistematizadas nas normas das Cortes de Contas, parece ser juridicamente correta sua aplicação, tal instituto jurídico contemporâneo está consagrado no Código Civil Brasileiro, que assim dispõe:

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I – Os praticados em legítima defesa ou no exercício regular do direito reconhecido;

II – a deterioração ou destruição da coisa alheia, a fim de remover perigo iminente;

Parágrafo único. Neste último caso, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias a tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

É importante advertir que a prova da excludente cabe ao interessado, pois constitui fato extintivo em relação ao dever de reparar o dano e deve ser sempre visto de forma cautelosa pelos julgadores na sua aplicação.

2.6 Fases da Tomada de Contas Especial

2.6.1 *Fase interna*

O processo de Tomada de Contas Especial desenvolve-se em duas fases distintas: uma interna e outra externa.

A fase interna é a que se desdobra no âmbito do próprio órgão ou entidade onde ocorreu o fato gerador da tomada de contas especial.

No âmbito do Distrito Federal, inicia-se com a instauração e encerra-se com o pronunciamento do Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou Secretário de Estado supervisor da área, depois de passar pelo órgão central do sistema de controle interno do respectivo Poder para as providências de sua alçada.

Ou seja, esta fase compreende desde o ato de instauração até a remessa do processo ao Tribunal,³² desenvolvendo-se, em princípio, sem qualquer participação deste.

2.6.2 *Fase externa*

A fase externa é a que se desdobra perante o Tribunal de Contas, iniciando-se com a entrada do processo na Corte, passando pelo exame do corpo técnico e parecer do Ministério Público, culminando com a apreciação e julgamento da TCE pelo órgão colegiado – Câmara ou Plenário. O relator do processo, Ministro do TCU ou Conselheiro nos demais Tribunais de Contas, elabora o voto e submete a

³² Em nome da racionalidade administrativa, estabelece a Resolução 102/98 – TCDF, de 15 jul. 1998, que nem todos os processos são fisicamente remetidos ao Tribunal, mas apenas aqueles cujo valor do dano seja superior ao limite de alçada fixado pela Resolução 181/07 (R\$ 25.000,00), embora todos seja objeto de apreciação plenária, isto é, individualmente ou em conjunto com a respectiva Tomada de Contas Anual (demonstrativos).

votação dos demais membros do colegiado. Estando também incluídas nesta fase as eventuais diligências saneadoras e os recursos porventura interpostos. É obrigatório nesta fase, sob pena de nulidade, garantir-se aos envolvidos o contraditório e a ampla defesa.

As contas podem ser julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Quando julgada uma conta irregular, ou regular com ressalva, o Tribunal de Contas pode ainda imputar multa. Havendo dano, a multa será proporcional a esse. A condenação a ressarcir o erário, bem como multa, é lavrada em forma de acórdão que tem, por extração judicial, força de título executivo.

3 COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O dano ao erário como causa para instauração de Tomada de Contas Especial é hipótese mais comum e de relevância para os trabalhos dos Tribunais de Contas. É na apreciação desse tipo de processo que as cortes de contas manifestam a grandeza e significação de sua própria existência, exercitando na esfera administrativa o significado de Justiça.

3.1 Competência do Tribunal de Contas da União

Inicialmente, será realizado um estudo das competências dos tribunais de contas, para então se analisar o controle externo exercido na Polícia Militar do Distrito Federal, que em tese possui uma dupla fiscalização de contas.

Importante salientar que além da função típica legislativa, cabe ao Poder Legislativo, a função fiscalizatória, exercida por meio do controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Desse modo, as atribuições do Poder Legislativo não se restringem a elaboração de leis, uma vez que englobam as funções fundamentais de representação, de legislação, de legitimação da atuação governamental e, por fim, a de controle externo.

Neste particular, cabe esclarecer que o controle externo constitui-se no conjunto de ações de controle de um organismo, não integrados na estrutura controlada, de modo a desenvolver, com procedimentos, atividades e recursos próprios, a fiscalização e a correção de atos.

É importante salientar que não há hierarquia entre os sistemas de controle externo e interno, mas uma complementariedade no trabalho que realizam. O controle externo, graças ao aparato jurídico que o cerca, é mais contundente que o

interno, competindo aos Tribunais de Contas, por exemplo, a condenação de responsáveis por malversação de recursos, bem como a aplicação de sanções. Já o controle interno possui a vantagem de ter um contato mais próximo com o objeto controlado, vez que integra a própria administração.

Constituindo-se conjuntos de funções integradas com vistas à salvaguarda do patrimônio público, normal e salutar a conjugação de esforços dos dois controles, interno e externo, no sentido de melhor cumprirem o seu desiderato.

A competência do Tribunal de Contas da União encontra-se evidenciada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, além do Art. 1º, da Lei Federal de nº 8443/92,³³ e sua função abarca o exercício do controle financeiro e orçamentário de toda a Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, que em última instância, é o responsável constitucional pela fiscalização, como garante a docente Odete Medauar:

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.³⁴

A Corte de Contas não é um órgão meramente auxiliar, tanto que dotado estrutura própria e competência especificada na Constituição Federal.

Não obstante a independência funcional do Tribunal de Contas acima citada, o seu atrelamento ao Poder Legislativo se mostra patente pela leitura do texto constitucional, uma vez que atua em seu auxílio ao desenvolver as suas funções típicas de controle externo, apesar de sua atuação independente.

Cabe esclarecer, neste quesito, que o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo não configura a ingerência ou interferência de um Poder sobre os

³³ BRASIL. **Lei nº 8443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

³⁴ MEDAUAR, Odete. **O Controle da Administração Pública**. São Paulo: RT, 1993, p. 140.

outros, pois se trata de uma função típica estabelecida pela própria Constituição. O professor Jacoby Fernandes esclarece que:

O Poder Legislativo exerce o controle externo sobre atos do Poder Executivo, não constituindo isso uma indébita interferência sobre outro poder. Ao contrário, na vetusta tripartição das funções de Estado, delineada por Aristóteles e aprimorada por Montesquieu, o poder controla o poder, num sistema de freios e contrapesos, conhecido pela elíptica expressão *checks and balances*. A interferência, contudo, deve se fazer sentir apenas no desempenho da função de controle, não podendo um poder substituir outro e passar a realizar suas funções.³⁵

De qualquer sorte, o Tribunal de Contas da União atua como órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo Federal, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, atinentes basicamente à fiscalização.

A este respeito, convém esclarecer que o Tribunal de Contas não possui função jurisdicional, ou seja, suas decisões não possuem força de definitividade, podendo ser apreciadas pelo Poder Judiciário, diante do contido no inciso XXXV, do Art. 5º da CF/88.

Entretanto, pode-se destacar que a Constituição Federal consagra um sistema harmônico, integrado e de perfeita convivência entre os controles internos de cada poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, conforme prescreve o Art. 74, inciso IV da Carta Maior.

Desse modo, o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, cuja competência está expressa no Art. 71 da Constituição. Assim os atos praticados pelo Tribunal podem ser acatados ou não pelo Legislativo, uma vez que a função típica de fiscalização é do Poder Legislativo, apenas com o auxílio do Tribunal de Contas, sem que com isto exista uma subordinação entre eles.

A despeito da previsão constitucional (Art. 71 da CF), o controle realizado pelo Tribunal de Contas, em auxílio ao Congresso Nacional, não impede a

³⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil - Jurisdição e Competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 102.

realização de auditorias também a pedido do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.

De igual modo, importa salientar que o controle no atual modelo constitucional é do tipo legalidade, legitimidade e economicidade, sem que com isso se afaste outros tipos de controle, como o controle contábil e operacional.

Por fim, cabe notar a existência da Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal,³⁶ que afirma que no exercício de suas atribuições, pode o Tribunal de Contas apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Assim, no caso concreto, pode o Tribunal reconhecer a desconformidade formal ou material de normas jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária.

3.2 Competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Ao interpretar o disposto no Art. 75 da Constituição Federal, as regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União deverão ser observadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

Dessa forma, a competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, encontra prescrita na Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF,³⁷ que em cumprimento ao acima delineado pela Constituição Federal, estabeleceu regras semelhantes às atribuições do Tribunal de Contas da União, conforme prescrito no Art. 78 da LODF, onde o controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/sumulas>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

³⁷ DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 08 de junho de 1993. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n.ºs 1 a 81 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cldf.df.gov.br/leis>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

Como já exposto, a função típica fiscalizatória é inerente ao Poder Legislativo, exercida por meio do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, atribuição esta também destacada na LODF, na forma de seu art. 77, em que se reforça a sua competência constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

No caso do Distrito Federal, além do disposto na LODF, as competências do Tribunal de Contas local encontram-se prescritas na Lei Complementar Distrital de nº 1/94,³⁸ que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, cuja competência está definida logo em seu Art. 1º.

No tocante à competência do TCDF, a divergência com o TCU tem como ponto nodal o disposto nos Arts. 21, XIV, 1ª parte, e 71, VI, todos da Constituição Federal.

O primeiro preceptivo constitucional reza que compete à União organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Já o segundo dispõe que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao DF e a Município.

Da leitura dos dispositivos constitucionais citados, de fato, infere-se que compete à União Federal organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal. Esse dado é incontroverso.

No entanto, não obstante essa afirmação, não é perfilhada por parte da jurisprudência a competência do TCU para exercer o controle externo sobre a PMDF. Primeiro, porque o Art. 71, VI, da CF/88 estabelece que compete ao TCU fiscalizar os repasses derivados de convênio, ajuste, acordo etc. O repasse previsto no Art. 21, XIV, também da CF/88, não se trata de repasse voluntário, mas de

³⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 01**, de 19 de maio de 1994. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n.ºs 1 a 81 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo STF e pelo TJDF até 24 dez. 2013. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cldf.df.gov.br/leis>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

cumprimento de expressa determinação constitucional. Segundo, porque a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 144, § 6º, confere ao Governador do Distrito Federal o comando da Polícia Militar do Distrito Federal. O que significa reconhecer que a PMDF integra a estrutura administrativa do Distrito Federal.

Além da regra insculpida no Art. 32, § 4º, da CF/88: “Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo Governador do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiro militar”. De efeito, por força do Art. 78 da LODF, combinado com o Art. 75 da CF/88, compete ao Tribunal de Contas do Distrito Federal o controle externo da PMDF, órgão integrante da estrutura administrativa distrital.

De mais a mais, vale destacar que o excelso Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 24.312-1/DF, de 19 de fevereiro de 2003,³⁹ decidiu, observadas as peculiaridades inerentes ao caso examinado, que não há que se falar em aplicação do disposto no Art. 71, VI, da Constituição Federal de 1988, ou seja, em competência do TCU, quando a receita a ser examinada não deriva de repasse voluntário, mas sim de verba confiada diretamente ao Estado pela Constituição Federal. Nessa esteia, firmou o STF a competência do Tribunal de Contas Estadual.

3.3 Atuação dos tribunais de contas junto a PMDF

3.3.1 Controle externo na PMDF pelo Tribunal de Contas da União

Estabelecidas as competências dos respectivos tribunais de contas, é importante apresentar, que além das previsões constitucionais, a atuação do TCU

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 24.312-1/DF**, Impetrante: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2003. STF, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencias>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

na PMDF encontra fundamento na Lei Federal de nº 8.443/92,⁴⁰ que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, em especial nos incisos I e VII do Art. 5º e inciso IV, do Art. 41, que assim preceitua:

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 assumam obrigações de natureza pecuniária;

[...]

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

[...]

IV - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Dessa forma, considerando que compete à União organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal, em cumprimento ao inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, foi criado o Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído por meio da Lei Federal de nº 10.633/02,⁴¹ cujos artigos 1º e 3º merecem destaque:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 3º Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 10.633**, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

públicas, consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda".

Diante dos dispositivos supracitados, sem esquecer o contido na Constituição Federal, verifica-se que o Tribunal de Contas da União possui fundamento legal para exercer o controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal, não obstante se tratar de um órgão pertencente à estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme previsto no Art. 42 da Carta Maior, além do que descreve o Parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital nº 32.716/11.⁴²

Assim, como a PMDF é mantida e organizada pela União, por meio de recursos oriundos do Fundo Constitucional acima citado, sob a supervisão do Ministério da Fazenda, sem olvidar-se da competência do Congresso Nacional para deliberar assuntos inerentes ao órgão, somada as competências normativas do TCU, conclui-se que a sua atuação no exercício do controle externo encontra fundamento normativo.

Desta forma, o Tribunal de Contas da União, em primeira análise, tem respaldo para sua atuação efetiva no controle externo exercido no âmbito da PMDF, em cumprimento aos dispositivos normativos que regem a sua competência, sempre em auxílio ao Congresso Nacional, no exercício de sua função típica fiscalizatória, uma vez que compete a União organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal.

3.3.2 Controle externo na PMDF pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal

Como visto antes, compete à União organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal, na forma do inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal. No

⁴² DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 32.716**, de 01 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

entanto, tal dispositivo não transforma a PMDF em um órgão da União, uma vez que a própria Constituição afirma que seus membros são considerados militares do Distrito Federal, nos termos de seu artigo 42.

Desse modo, a Polícia Militar do Distrito Federal pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme se depreende do parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, que a coloca como órgão especializado da Administração direta da Capital Federal.

Tal entendimento também encontra posicionamento favorável no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que afirmou nos autos do Acórdão nº 338.777/08, da 1ª Turma Cível,⁴³ que a PMDF é um órgão integrante da estrutura administrativa do Distrito Federal, e que, portanto, compete ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, o controle externo sobre a Polícia Militar, conforme fundamentação do voto da Relatora, Desembargadora Ana Catarino, a seguir:

Da leitura dos dispositivos constitucionais citados, de fato, infere-se que compete à União Federal organizar e manter a Polícia Militar do DF. Esse dado é incontroverso.

No entanto, não obstante essa afirmação, não vejo como reconhecer a competência do TCU para exercer o controle externo sobre a PMDF. Primeiro, porque o art. 71, VI, da CF/88 estabelece que compete ao TCU fiscalizar os repasses derivados de convênio, ajuste, acordo etc. Ora, o repasse previsto no art. 21, XIV, também da CF/88, não se trata de repasse voluntário, mas de cumprimento de expressa determinação constitucional. Segundo, porque a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 6º, confere ao Governador do DF o comando da PMDF. O que significa reconhecer que a PMDF integra a estrutura administrativa do Distrito Federal. Basta ler, aliás, a regra do art. 32, § 4º, da CF/88: “Lei Federal disporá sobre a utilização, pelo Governador do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiro militar”. De efeito, por força do art. 78 da LODF, combinado com o art. 75 da CF/88, compete ao TCDF o controle externo da PMDF, órgão integrante da estrutura administrativa distrital.

De mais a mais, vale destacar que o excelso Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.312/DF, decidiu – observadas as peculiaridades inerentes ao caso examinado – que não há falar em aplicação do disposto no art. 71, VI, da Constituição Federal de 1988, ou seja, em competência do TCU, quando a receita a ser examinada não deriva de repasse voluntário, mas sim de verba confiada diretamente ao Estado pela Constituição

⁴³ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão n.º 338.777**, Apelante: Antônio Queiroz Monte. Apelado: Distrito Federal. Relatora: Desembargadora Ana Catarino, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2008. TJDFT, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

Federal. Nessa esteira, firmou o STF a competência do Tribunal de Contas Estadual.

Outro dispositivo legal que reforça a competência do TCDF está presente no inciso VII, do Art. 1º da Lei Complementar de nº 01/94,⁴⁴ que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, onde se garante que compete ao TCDF a fiscalização de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, a exemplo do Fundo Constitucional do DF, o que engloba o controle, além da Polícia Militar, sobre a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Distrito Federal também realiza a sua atuação efetiva no controle externo exercido no âmbito da PMDF, em auxílio à Câmara Legislativa, no exercício de sua função típica fiscalizatória.

3.3.3 Qual Corte de Contas compete julgar os casos de processos de TCE da PMDF, referente a recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal?

Conforme restou evidenciado, a PMDF pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, diante do contido no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, bem como pelo previsto no artigo 42 da Constituição Federal, em que se afirma que os membros da PMDF são considerados militares do Distrito Federal, entre outros, todos amparados em entendimento na decisão colacionada do Acórdão nº 338777/08, da 1ª Turma Cível/TJDFT, onde apurou-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal possui fundamento normativo e é competente para o exercício do controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal.

Neste sentido e com escopo de dar sequência a pesquisa proposta, apesar de ser assunto não pacificado, verifica-se que na atual conjuntura, prepondera-se o entendimento, utilizado na prática, de que nos casos de tomada de contas especial

⁴⁴ DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 01**, de 19 de maio de 1994. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n.ºs 1 a 81 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo STF e pelo TJDFT até 24 dez. 2013. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cldf.df.gov.br/leis>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade no âmbito da PMDF e que resulte prejuízo dos recursos advindos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, serão encaminhados e julgados pelo Tribunal de Contas Distrital.

4 FASES ADMINISTRATIVAS NA PMDF

A Carta Magna preceitua que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para a preservação da segurança pública o Estado atua junto aos órgãos a ele inerentes, tais como: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpo de bombeiros militares, conforme preceitua o Art. 144, incisos I, II, III, IV e V da Constituição Federal.

Dentre os órgãos policiais retromencionados destaca-se para efeito da gênese do trabalho apresentado, a Polícia Militar do Distrito Federal, o qual constitucionalmente cabe à missão de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Das diversas modalidades de policiamentos adotadas e executados pela Polícia Militar do Distrito Federal, encontra-se a de policiamento ostensivo motorizado, realizada diuturnamente, na maioria das vezes, mediante o uso de viaturas tipo: carro e motocicleta caracterizados, estando, portanto, o bem patrimonial público sujeito a se envolver nas mais variadas situações de avarias, sendo as mais comuns aquelas ocasionadas em acidentes de trânsito.

Arnaldo Rizzardo define veículo automotor como sendo:

Todo veículo a motor de propulsão que circule por seus próprios meios, e que serve normalmente para transporte viário de pessoas e coisas, ou pra tração de veículos utilizados para o transporte de

pessoas e coisas. O termo compreende os veículos conectados a uma linha elétrica e que não circulam sobre trilhos (ônibus elétrico).⁴⁵

Após pesquisa em busca do conceito de “viaturas policiais”, verifica-se que não existe uma aceção específica, porquanto se confunde com o conceito de veículos automotores, onde a única distinção é no sentido de que são automóveis e motos comuns que recebem algumas adaptações de equipamentos e/ou pintura para sua identificação junto à sociedade, como pode ser observada na definição a seguir:

Carro de polícia ou viatura policial é um veículo utilizado pela polícia, para transportar agentes, chegar ao local de uma ocorrência, transportar suspeitos, patrulhar um local, ou até mesmo perseguir criminosos.

Os carros de polícia são adaptados conforme a sua área e divisão de atuação. Normalmente, os veículos utilizados pela polícia são equipados com sirenes, giroflex e com pinturas especiais para identificação da população civil.⁴⁶

Com relação ao conceito de acidente de trânsito, de acordo com o Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro – DETRAN – RJ, “acidente de trânsito é todo evento danoso que envolva o veículo, a via, o homem e/ou animais e para caracterizar-se, é necessário a presença de dois desses fatores”.⁴⁷ Pode ser definido, ainda, como todos os acontecimentos inesperados, inevitáveis ou não intencionais, de que resultem danos pessoais ou, materiais e para cuja ocorrências tenha contribuído um ou mais veículos em circulação na via pública.

⁴⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 288.

⁴⁶ **CARRO DE POLÍCIA**. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2014. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Carro_de_pol%C3%ADcia&oldid=39793338>. Acesso em: 17 ago. 2014.

⁴⁷ SOUZA. Rosenilda S. S. L. de. **Os acidentes de trânsito e a responsabilidade do Estado**. 12ª Subseção, Campo dos Goytacazes – OAB/RJ. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.oabcampos.org.br/artigo.php?id=17>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

4.1 Inquérito Técnico - PMDF

Diante de um acidente de trânsito envolvendo viatura policial que resulte em danos ao erário, a Administração Pública se depara com a obrigação de adotar de imediatas providências com vistas à regularização da situação, fazendo assim a necessidade da devida prestação de contas, a fim de assegurar a transparência da gestão de bens e valores públicos.

A Polícia Militar do Distrito Federal, com o propósito de fazer cumprir o estabelecido no Art. 1º, §3º da Resolução nº 102/98 do Tribunal de Contas do Distrito Federal,⁴⁸ no que concerne a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, em adotar providências objetivando regularizar a situação ou reparar o dano, no prazo máximo e improrrogável de trinta dias a contar do conhecimento do fato gerador, editou norma própria, Portaria PMDF nº 603/08,⁴⁹ com finalidade precípua de regulamentar a instauração, instrução e processamento de Inquérito Técnico, para obrigatoriamente apurar causas, efeitos, responsabilidade e recomposição patrimonial, em virtude de avarias em veículos distribuídos à carga-geral da Corporação, ou equipamentos neles instalados, em caráter elucidativo.

Ao término do aludido procedimento apuratório, o oficial encarregado deverá, baseado na legislação pertinente, indicar e fundamentar: a conduta motivadora do evento causador dos danos; a quem deve ser atribuído a responsabilidade civil; e, a proposição de absorção dos prejuízos pelo erário, se for o caso.

Ainda no transcurso do inquérito técnico, definida a responsabilidade pelos danos causados ao bem público, deverá ser questionada a pessoa indicada como responsável pelo dano, com o escopo de conhecer se ela se dispõe a providenciar

⁴⁸ DISTRITO FEDERAL. **Resolução nº 102**, de 15 de julho de 1998. Dispõe sobre a instauração, instrução e processamento de tomadas de contas especiais e dá outras providências. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

⁴⁹ DISTRITO FEDERAL. **Portaria PMDF nº 603**, de 09 de maio de 2008. Regulamenta a instauração, instrução e processamento de Inquérito Técnico no âmbito da Corporação e dá outras providências. Polícia Militar do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://intranet.pmdf.df.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

de imediato o seu reparo, ou se pretende contestar o resultado das apurações na esfera judicial.

Em não se concretizando a reparação do dano, via administrativa, os autos do inquérito técnico serão encaminhados à Corregedoria-Geral do Distrito Federal, juntamente com a solicitação da autoridade administrativa, Comandante Geral da Corporação, para a instauração de tomada de contas especial, sem prejuízo dos procedimentos administrativos e disciplinares cabíveis, em conformidade com os ditames do § 4º do Art. 1º da Resolução 102/98 – TCDF.

4.2 Supervisão de tomada de contas especial

Ocorrendo a omissão por parte da autoridade administrativa competente da, o Tribunal de Contas Distrital determinará a instauração de tomada de contas especial, sem prejuízos das sanções pertinentes, conforme preconiza o § 5º do Art. 1º da Resolução 102/98 – TCDF.

Com o advento da Lei Distrital nº 3.862/06, as tomadas de contas especiais deixaram de ser processadas pelas jurisdicionadas, passando a cargo da então criada Supervisão de Tomada de Contas Especial, unidade orgânica de direção superior, diretamente subordinada ao Governo do Distrito Federal e vinculada, para efeitos administrativos e orçamentários, à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, com competência de instaurar tomada de contas especial, por solicitação dos Secretários de Estados ou titulares de órgãos equivalentes, mediante a designação de servidores para compor Comissão de Tomada de Contas Especial, independentemente do valor envolvido, nomeados pelo Governador do Distrito Federal.⁵⁰

Os acidentes de trânsito envolvendo viaturas oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal representam mais de 80% do total de processos de tomada de

⁵⁰ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.862**, de 30 de maio de 2006. Altera dispositivo da Lei nº 3.732, de 13 de janeiro de 2006, e dá outras providências. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

contas especial, conforme dados registrados no Sistema de Auditoria da Gestão Pública do Governo do Distrito Federal. Evidentemente, a própria atividade dos órgãos de segurança pública, que, diuturnamente, utilizam de veículos em situações de risco, favorece e, talvez explique essa estatística.

Cabendo salientar que dentre todos os órgãos segurança pública elencados no Art. 144 da CF/88, as Polícias Militares, em especial a PMDF, por receber a missão constitucional de polícia ostensiva, com caráter de serviço essencial, realizado diuturnamente, é natural e proporcional que tenha uma frota de viaturas bem superior às demais instituições representativas da segurança pública do Distrito Federal, por consequência, e também levando em consideração o risco intrínseco da atividade policial, que muitas vezes se deparam em situações de urgência e emergência, aumentam, consideravelmente, a probabilidade de envolvimento em acidentes de trânsito.

Tais fatos há muito tempo vêm sendo objeto de preocupação dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, no ano de 2001, em atenção ao parecer da lavra do então Procurador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que à ocasião, chamou a atenção para o caráter extremamente oneroso do ressarcimento por dano causado a bens públicos,⁵¹ realizou estudos com o desígnio de verificar a viabilidade de recomendar ao Poder Executivo, a contratação de seguro para a sua frota de veículos automotores.

A 2ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em laborioso trabalho, que veio a ser integralmente acatado pela Comissão Permanente dos Inspectores de Controle Externo - CICE, manifestou-se contrariamente à contratação de seguros e pela razoabilidade na fixação de responsabilidade aos servidores e assunção dos riscos pelo GDF.

⁵¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 976/98** – Decisão nº 8158/01. Interessado: CBMDF. Relator: Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, Brasília, 04 de dezembro de 2001. Disponível em: < <https://www.tc.df.gov.br/processo>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

4.3 Decisão nº 4423/04 – TCDF

Com semelhante entendimento, visando a orientar os trabalhos das Comissões Permanentes de Tomadas de Contas Especiais, a Corte de Contas do Distrito Federal, em apreciação de caso concreto, deliberou sobre a fixação de parâmetros para a responsabilização de condutores de viaturas oficiais, quando envolvidos em acidentes de trânsito, assim por meio da Decisão nº 4423/04⁵² do Tribunal de Contas do Distrito Federal, deixou consignado:

(...) V – firme entendimento no sentido de que, doravante, nos sinistros de trânsito que envolvam viaturas policiais, para que haja imputação de débito ao apontado responsável, deverá restar demonstrada cumulativamente: a culpa do servidor; a circunstância de que o apontado responsável não agia no estrito cumprimento do dever legal ou que expôs o bem público a riscos irrazoáveis, estranhos à atividade policial, ou, ainda, inexigíveis para a situação de serviço em que se encontrava no momento do acidente; (...). (destacou-se).

A referida Decisão condiciona a imputação de débito à demonstração cumulativa da culpa com a circunstância de que o apontado responsável não agia no estrito cumprimento do dever legal, e alternativamente com outros requisitos, conforme consta, não autoriza necessariamente o raciocínio inverso, para excluir a responsabilização. Ou seja, de que provada a culpa, em todas as suas modalidades, e havendo a ação de estrito cumprimento do dever legal, não haverá imputação de responsabilidade. Isso por que a culpa estrito senso (negligência, imprudência e imperícia) é incompatível com o estrito cumprimento do dever legal.

Embora não seja expressamente citada pelo atual Código Civil Brasileiro, a doutrina especializada compreende o estrito cumprimento do dever legal cingido no inciso I, art. 188 daquela norma, quando o citado dispositivo se refere ao exercício regular do direito reconhecido, afirmando que, quem age no estrito cumprimento do dever legal, está necessariamente, no exercício de um direito reconhecido.

⁵² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 1386/03**. Decisão nº 4423/04 – Sessão Ordinária. Relator: Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, Brasília, 30 de setembro de 2004. Disponível em: < <https://www.tc.df.gov.br/processo>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

Entende-se por estrito cumprimento do dever legal a circunstância excludente de ilicitude, caracterizada pela execução de ato que, embora a primeira vista apresente-se ilícito, perde essa natureza na medida em que é efetivado, segundo determinação do próprio ordenamento jurídico. É na verdade a prática de um fato típico sem antijuridicidade, por um agente público, exatamente para assegurar o cumprimento da lei.

Segundo os ensinamentos de Rui Stoco, “Quem age limitando-se a cumprir um dever que lhe é imposto por lei penal ou extrapenal e procede sem abusos no cumprimento desse dever não ingressa no campo da ilicitude. É causa de justificação em que o dever cumprido representa valor predominantemente em relação ao interesse que é lesado”.⁵³

Sabendo que não há nenhuma diferença intrínseca entre um delito civil e um delito penal, recorre-se ao doutrinador Julio Fabbrini Mirabete,⁵⁴ vez que é a doutrina penal a que melhor esclarece o tema, para explicar sobre a matéria, neste sentido o autor assevera: “Quem cumpre regularmente um dever não pode, ao mesmo tempo, praticar ilícito, uma vez que a lei não contém contradições”. Certifica ainda, que não se admite estrito cumprimento de dever legal nos delitos culposos, uma vez que: “A lei não obriga à imprudência, negligência ou imperícia.”

Significando assim, que a Decisão 4423/04 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nesse particular, quando se refere à “culpa (*lato senso*)”, para permitir a harmonização lógico-jurista com o instituto do estrito cumprimento do dever legal, e validar o raciocínio inverso visando à responsabilização do envolvido, deve receber interpretação restritiva, compreende-se a “culpa (*lato sensu*)” apenas nas modalidades “dolo” (intenção de produzir o resultado) e o “dolo eventual” (assunção do risco de produzir o resultado).

Quando houver o desígnio de demonstrar, a contrário-senso, o atendimento dos requisitos assinalados na referenciada Decisão, acabará por implicar institutos incompatíveis entre si. Isso por que, como explicado, onde há estrito cumprimento

⁵³ STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. 5. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 128

⁵⁴ MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**.– Parte Geral, 13. ed. São Paulo. 2001. v. 1, p. 185-186.

do dever legal não pode haver culpa *stricto sensu*: negligência, imprudência e imperícia.

É importante enfatizar que não se pode confundir o mero exercício da atividade profissional, cujas competências são ínsitas ao cargo ou função, com estrito cumprimento do dever legal. O fato de alguém preencher os deveres, as funções ou obrigações inerentes a um cargo ou função, obviamente, não lhe assegura, a priori, agir no estrito cumprimento do dever legal.

Assim, por exemplo, um policial condutor de viatura oficial não está autorizado a imprimir velocidade incompatível com a via e ultrapassar o sinal vermelho simplesmente por exercer atividade policial. Também, não haverá necessariamente estrito cumprimento do dever legal se esse mesmo policial, atendendo à solicitação de emergência, pratica as infrações retrocitadas. É que, embora em emergência, o policial condutor pode agir com culpa, por exemplo, imprudentemente, ao ultrapassar o sinal vermelho sem adotar as cautelas exigíveis em relação aos demais condutores, previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Há de se avaliar o caso concreto, conforme a seguinte jurisprudência: “O cumprimento de dever e o fato de se tratar de veículo policial militar não dá ao motorista um Bill de indenidade nem o dispensa das devidas cautelas, ainda quando em perseguição a suspeito.”⁵⁵; ou seja, o policial condutor não pode se valer de uma situação de dever/poder para cometer um ato irregular sem a devida prudência.

A ação no estrito cumprimento do dever legal averigua-se no momento da execução dos autos supostamente ilícitos e à luz de seus pressupostos jurídicos objetivos que são: ser o agente servidor público ou particular que exerça função pública; o dever de está previsto em norma (lei, decreto, regulamento, etc.); ser o ato praticado, estritamente, dentro dos limites da norma, pois fora desses limites exorbita o agente; e, só é aplicável aos delitos dolosos, devendo inclusive, o agente ter conhecimento de que está praticando um fato em face de um dever imposto pela norma.

⁵⁵ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 10562 MS** - 2008.010562-7, Apelante: Estado de Mato Grosso do Sul. Apelado: Manoel Renato Amorim. Relator: Desembargador Dorival Renato Pavan, Campo Grande, MS, 24 de março de 2009. TJMS, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

Por outro lado seria irrazoável esperar que policiais militares no atendimento de emergência, imprimissem velocidade tão limitada que tornasse inócuo o referido atendimento, sob pena de inviabilizar a própria ação de segurança pública do Estado. Essa medida, obviamente, é de juízo subjetivo, e deve ser avaliada pelos agentes públicos no instante mesmo em que se desenvolve o fato. Logo, em princípio, pode-se afirmar a adequação da velocidade desenvolvida às circunstâncias da ocorrência. A jurisprudência esclarece e pondera:

Ainda que verídicas as assertivas no sentido de que a radiopatrulha dirigia-se a um determinado local para ajudar no cerco a bandidos que fugiam a pé, pela linha do trem, é evidente que não poderia seu motorista conduzir a viatura, em diligência oficial, em velocidade que pudesse ser comparada àqueles outros que, a trabalho ou a passeio, circulam pelas vias públicas. Tal circunstancia já afasta alegação de velocidade incompatível. Era ela perfeitamente compatível com a realidade do que ocorria.⁵⁶

Isso não quer dizer, entretanto, que um policial condutor não esteja obrigado a guiar uma viatura oficial atento às condições da via, do clima e, também, do próprio veículo, dirigindo com cautela e reduzindo a velocidade quando a situação assim exigir, são exatamente nesses instantes em que se mede a extensão e suficiência do cuidado objetivo do motorista. A inobservância desse dever, por ação ou omissão, gera condutas qualificadas pela imprudência, imperícia ou negligência. É também nesse exato momento, que se deve verificar a incidência das causas excludentes de ilicitude, como o estrito cumprimento do dever legal, aferindo-se, assim, o entendimento de seus pressupostos.

Havendo o enquadramento nos termos da Decisão 4423/04 - TCDF, nos casos de acidentes de trânsito, envolvendo viaturas pertencentes à Polícia Militar do Distrito Federal, a Egrégia Corte de Contas do Distrito Federal absorverá os

⁵⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 404.130-7**, Apelante: Estado de São Paulo. Relator: Desembargador Pinheiro Franco, São Paulo, SP, 05 de janeiro de 1989. TAC/SP, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>. Acesso em: 25 jun. 2014.

prejuízos a si experimentados, podendo no, entanto além da norma em questão aplicar no mesmo sentido outras Decisões oriundas do mesmo Tribunal.⁵⁷

⁵⁷ Decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal n.ºs: 266/05, 3057/04, 1596/05 e 4014/03.

CONCLUSÃO

O presente trabalho de pesquisa procurou dimensionar, ainda que em apertada síntese, ao lado da legislação vigente e das teorias doutrinárias, as novas orientações indicadas pela Decisão 4423/2004, originada do Tribunal de Contas do Distrito Federal, alusiva a casos de acidentes de trânsito, envolvendo veículos automotores pertencentes a frota da Polícia Militar do Distrito Federal, face aos riscos inerentes à atividade policial.

Com o propósito de se chegar ao entendimento do tema apresentado, buscou-se demonstrar, inicialmente o instituto da responsabilidade civil no direito positivo, abordando sua definição e evidenciando seus pressupostos, quais sejam, conduta, nexos de causalidade, dano e culpa, além de seus fundamentos, a sua área de incidência e a sua profundidade, tendo em vista ser matéria viva e dinâmica que constantemente se renova e evolui de modo que, a cada momento, surgem novas teses jurídicas a fim de atender às necessidades sociais emergentes e quando se alia a esses fatores o montante vultoso de recursos públicos mal utilizados, que geram anualmente prejuízos aos cofres públicos, torna-se quase indispensável examiná-la nos casos de dano ao erário.

Outro aspecto relevante na busca da finalidade proposta consistiu na apresentação do processo de tomada de contas especial, aquele que procede de forma excepcional de natureza administrativa, visando apurar responsabilidades por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário, objetivando caracterizar a natureza jurídica do fato; e também de distingui-lo dos demais processos: administrativo disciplinar, sindicância e inquérito policial militar.

Uma das dificuldades enfrentadas no decorrer da pesquisa foi com relação as particularidades do Distrito Federal que possui uma autonomia parcialmente tutelada pela União (Art. 32, § 4º da CF), uma vez que Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, apesar da subordinação ao Governador (Art. 144, § 6º da CF),

além do disposto no inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, em que se afirma que compete a União organizar e manter a Polícia Militar.

Tais dispositivos, como verificado, não definem a Polícia Militar do Distrito Federal como um órgão da União, uma vez que a própria Constituição afirma que seus membros são considerados militares do Distrito Federal (Art. 42 da CF), fato corroborado pelo contido no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, que a coloca como órgão especializado da administração direta do Distrito Federal.

Estabelecidas tais premissas, constatou-se que no Distrito Federal o controle externo é exercido pela Câmara Legislativa, em sua função típica fiscalizatória, com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, cuja competência está presente no inciso VII, do Art. 1º da Lei Complementar de nº 01/94.

Chamou a atenção neste ponto, a peculiar condição da Polícia Militar do Distrito Federal, que como visto, possui um duplo controle externo, ou seja, ora pelo Congresso Nacional, por meio do Tribunal de Contas da União, ora pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ambos com seus fundamentos legais.

É ponderado, no entanto, que a Constituição Federal não estabeleceu, ao menos expressamente, qualquer tipo de duplo controle externo, uma vez que segundo a Carta Maior, trata-se de uma função típica do Poder Legislativo, onde cada ente da federação apresenta sua autonomia na fiscalização, em respeito ao princípio federativo.

Não seria forçoso admitir, por conseguinte, apesar de não estar pacificado, que a competência fiscalizatória na Polícia Militar do Distrito Federal é do Poder Legislativo Distrital exercida por meio do TCDF, pelo menos é o que se constata atualmente nos casos de tomadas de contas especiais daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade no âmbito da PMDF e que resulte prejuízo dos recursos advindos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (Lei nº 10.633/02), onde são encaminhados e julgados pela Corte de Contas Distrital.

Tal entendimento encontra amparo no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, onde diz que a PMDF pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, bem como pelo previsto no artigo 42 da Constituição Federal, em que se afirma que os membros da PMDF são considerados militares do Distrito Federal, entre outros, todos amparados em entendimento na decisão cotejada do Acórdão nº 338.777/08, da 1ª Turma Cível/TJDFT, onde se apurou que o Tribunal de Contas do Distrito Federal possui fundamento normativo e é competente para o exercício do controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal.

Assim, vencidas as fases de entendimentos preliminares, adentra-se no cerne de questões da presente pesquisa, ou seja, averigua-se que os acidentes acontecem, na maior parte, do risco inerente, normal de qualquer atividade; não obstante, ao lado dessa causa, que no mais das vezes guarda a inevitabilidade, há outra que alcança mais profundamente o tema, o acidente ocorrido no estrito cumprimento do dever legal.

Face à inquietação dos órgãos de controle do Tribunal de Contas do Distrito Federal para a onerosidade do ressarcimento por dano causado a bens públicos, aliado às circunstâncias vivenciadas pelos servidores de arcar com os prejuízos experimentados pelo erário distrital nos casos acidentes de trânsito, quando do desenvolvimento das suas atividades policiais; surgiu o questionamento naquela Corte de Contas quanto a um modo mais eficaz de mensurar a responsabilidade civil a ser aplicada ao servidor pelo cometimento de tal ato, pois o policial, usuário final do bem público ao ser apenado com a reparação do bem ou ressarcimento aos cofres públicos, era tido como um mero elemento transformador do labor de sua profissão em uma atividade seguradora do bem patrimonial público.

Neste sentido, a Decisão 4423/04, expedida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal veio disciplinar a tomada de contas especial nos casos de sinistros trânsito que envolvam viaturas policiais, ficou deliberado, face aos riscos inerentes à atividade policial, que para haver imputação de débito ao servidor, há que restar demonstrado, além de culpa e nexo de causalidade, que o condutor não agia no estrito cumprimento do dever legal ou que expôs o bem patrimonial público a riscos irrazoáveis, estranhos à atividade policial ou inexigíveis para a situação de serviço em que encontrava no momento do acidente.

A aludida decisão tem amparo legal, conforme entendimento apurado no presente estudo, e na prática abre espaço para a possibilidade de o servidor vir a ser dispensado de ressarcir os danos que causou ao erário culposamente, dados os riscos inerentes ao desempenho da atividade policial que exercia no momento do acidente, isto é, uma vez comprovado que a viatura veio a danificar-se numa situação de risco além do normal, exemplo: deslocamento de urgência, perseguição, comboio, etc., não há de falar em imputação de débito ao policial, pois o simples desempenho da função pública não pode funcionar como cláusula securitária dos bens da administração, devendo os prejuízos, serem absorvidos pelo erário.

Por fim, resta esclarecer que o presente estudo não buscou esgotar o tema, mas tão somente suscitar uma discussão jurídica, com viés constitucional, do exercício fiscalizatório do duplo controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal e suas repercussões, bem como tentar sistematizar, na perspectiva dos institutos típicos da responsabilidade civil e dos princípios que regem a administração pública, as principais situações em que se verificam a possibilidade de absorção pelo erário distrital em caso de sinistro envolvendo viaturas da Corporação.

Espera-se que essa pequena contribuição auxilie no incremento do debate e da produção acadêmica sobre um tema até agora pouco explorado.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

BASTOS, Celso Ribeiro, apud FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4. ed., ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 83 de 05 de agosto de 2014. Senado Federal, Brasília, DF, 2014. <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 13**, de 04 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 71**, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração e organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. **Lei 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.633**, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da

Constituição Federal. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 24.312-1/DF**, Impetrante: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2003. STF, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencias>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 347**. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

CARRO DE POLÍCIA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2014. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CRUZ, Gisela Sampaio da. **O Problema do Nexo Causal na Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DIAS, José Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973/1977.

DIAS, José Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, v. 7. Responsabilidade Civil. 17. ed. aum. atual. de acordo com o Novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 32.716**, de 01 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Instrução Normativa nº 05**, de 07 de dezembro de 2012. Disciplina a instauração, a organização e o processamento das tomadas de contas especiais no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, em observância às normas do tribunal de Contas do Distrito Federal. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 01**, de 19 de maio de 1994. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n.ºs 1 a 81 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo STF e pelo TJDFT até 24 dez. 2013. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cldf.df.gov.br/leis>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 05**, de 09 de maio de 1994. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.862**, de 30 de maio de 2006. Altera dispositivo da Lei nº 3.732, de 13 de janeiro de 2006, e dá outras providências. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 08 de junho de 1993. Texto atualizado com as alterações adotadas pelas Emendas à Lei Orgânica n.ºs 1 a 81 e as decisões em ação direta de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios até 24 de dezembro de 2013. Câmara Legislativa do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cldf.df.gov.br/leis>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria PMDF nº 603**, de 09 de maio de 2008. Regulamenta a instauração, instrução e processamento de Inquérito Técnico no âmbito da Corporação e dá outras providências. Polícia Militar do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://intranet.pmdf.df.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Resolução nº 102**, de 15 de julho de 1998. *Dispõe sobre a instauração, instrução e processamento de tomadas de contas especiais e dá outras providências*. Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 1386/03** – Decisão 4423/04. Interessado: PMDF. Relator: Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, Brasília, 30 de setembro de 2004. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/processo>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 976/98** – Decisão nº 8158/01. Interessado: CBMDF. Relator: Conselheiro-Substituto José Roberto de Paiva Martins, Brasília, 04 de dezembro de 2001. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/processo>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão n.º 338.777**, Apelante: Antônio Queiroz Monte. Apelado: Distrito Federal. Relatora: Desembargadora Ana Catarino, Brasília, DF, 03 de dezembro de 2008. TJDF, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4. ed., ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil - Jurisdição e Competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, volume III. 6. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 10562 MS** - 2008.010562-7, Apelante: Estado de Mato Grosso do Sul. Apelado: Manoel Renato Amorim. Relator: Desembargador Dorival Renato Pavan, Campo Grande, MS, 24 de março de 2009. TJMS, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

MEDAUAR, Odete. **O Controle da Administração Pública**. São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed., atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Malheiros: São Paulo.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**.— Parte Geral, 13. ed. São Paulo. 2001. v. 1.

MONTENEGRO, Antonio Lindbergh C. **Ressarcimento de Danos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. **A Responsabilidade Civil por Presunção de Causalidade**. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PORTO, Mário Moacyr. **O caso da culpa como fundamento da Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Revista Forense, abr./junho 1988. v. 302, p. 45-48. Disponível em: <<https://secure.jurid.com.br/revistaforense/>>. Acesso em 22 mai. 2014.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 288.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 4.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 404.130-7**, Apelante: Estado de São Paulo. Relator: Desembargador Pinheiro Franco, São Paulo, SP, 05 de janeiro de 1989. TAC/SP, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>. Acesso em: 25 jun. 2014.

SOUZA. Rosenilda S. S. L. de. **Os acidentes de trânsito e a responsabilidade do Estado**. 12ª Subseção, Campo dos Goytacazes – OAB/RJ. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.oabcampos.org.br/artigo>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. 5. ed. São Paulo: RT, 2003.