

PROCESSO:	02272/25
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Porto Velho – RO
INTERESSADOS:	<p>Francisco Itamar da Costa, CPF n. ***.018.462-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos;</p> <p>José Wildes de Brito, CPF n. ***.860.464-**, ex-secretário municipal;</p> <p>Josemar Peusa Silva, CPF n. ***.386.712-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos;</p> <p>Maria Clarice Alves Braga, CPF n. ***603.902-**, ex-secretaria-adjunta;</p> <p>Rubens Aleine de Mello Nogueira, CPF n. ***.771.382-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos;</p> <p>Silmo da Silva Santana, CPF n. ***.343.582-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos.</p>
SUBCATEGORIA:	Recurso de Revisão
ASSUNTO:	Recurso de Revisão em face do Acórdão APL-TC 00336/21 – Tribunal Pleno, proferido no processo n. 03405/16/TCERO.
RELATOR:	Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva, em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão (Documento ID=1788566) interposto por Francisco Itamar da Costa, José Wildes de Brito, Josemar Peusa Silva, Maria Clarice Alves Braga, Rubens Aleine de Mello Nogueira e Silmo da Silva Santana, com pedido de tutela antecipada recursal, em face do Acórdão APL-TC 00336/21, proferido nos autos do processo de tomada de contas especial n. 03405/2016, que julgou irregular a tomada de contas especial lhe imputando débito e penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada no âmbito da Administração Pública.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

2. O acórdão rescindendo fora proferido em 09 de dezembro de 2021, tendo transitado em julgado em 11 de setembro de 2024 (ID=1640689 dos autos n. 03405/16).
3. A tomada de contas especial tratou da análise de fraudes e irregularidades na execução de contratos administrativos referentes à locação de equipamentos pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SEMAGRIC) de Porto Velho, no âmbito da deflagração da “Operação Vórtice”.
4. A responsabilização dos recorrentes decorreu da imputação de irregularidades na liquidação das despesas, conforme preceitua a Lei nº 4.320/1964, especialmente em seus artigos 62 e 63, que determinam o dever da correta liquidação de despesas públicas, em relação aos contratos n. 124/PGM/II, 125/PGM/II, 126/PGM/II, oriundo do processo administrativo n. 15.103/2011, do contrato n. 058/PGM/12, originado no processo administrativo n. 15.078/2012 e do contrato n. 059/PGM/12, decorrente do processo Administrativo n. 15.086/2012, nos termos do artigo 16, inciso III, alínea “c” da LC n. 154/1996.
5. Ainda, decretou-se a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada no âmbito da Administração Pública, bem como a aplicação de multa.
6. Transitado em julgado o acórdão condenatório, os recorrentes buscam obter, através do presente recurso de revisão interposto, a rescisão do acórdão condenatório.
7. Na admissibilidade, como hipótese de cabimento o artigo 34, inciso III, da Lei Complementar nº 154/1996, assim também prevista no artigo 96, III, do Regimento Interno do TCE/RO, o recurso baseia-se na alegação de **superveniência de documentos novos** — com supedâneo em decisões judiciais proferidas nos processos criminais nº 0007804-21.2019.8.22.0501 e nº 0000391-64.2013.8.22.0501, e na ação civil pública por improbidade administrativa n. 7027697-21.2019.8.22.0001 — das quais reputam possuírem eficácia para rever a prova anteriormente produzida e utilizada pelo TCE-RO.
8. Em suas razões de mérito, os recorrentes trouxeram, entre outros fundamentos, que, inexistiram provas suficientes para a condenação criminal, segundos a sentenças judiciais, ambas proferidas pela 1ª vara criminal da comarca de Porto Velho – RO, e assim confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJ-RO), de acordo com os acórdãos absolutório proferidos (e posteriormente utilizados na sentença que julgou improcedente a ação civil pública de improbidade administrativa).
9. No discorrer da peça recursal, transcreveram diversos trechos dos *decisum* judiciais, trazendo à tona, dentre outros fundamentos rescisórios, a respeito da metodologia adotada por este TCE-RO na quantificação dos danos (uso da tabela TCPO-10) é questionável, sendo considerada inédita e sem experiência prévia pelo próprio corpo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

técnico do TCE, o que fragilizaria as conclusões técnicas utilizadas na condenação administrativa, sendo que os relatórios e provas que embasaram a condenação no TCE possuíram certo grau de subjetividade, bem como a falta de comprovação pericial *in loco*, baseando-se, em grande parte, em análise documental, segundo a sentença e confirmada no acórdão do TJ-RO e utilizada na sentença resolutória de mérito da ação de improbidade administrativa.

10. Ao final, requereu o conhecimento e provimento do recurso, modificando o acórdão APL-TC 00336/21, com o julgamento regular das contas dos recorrentes. Em complementação, ainda requereu a perda do seu objeto em razão das decisões judiciais transitadas em julgado (Documento ID=1802737).

11. Em análise inicial, através da decisão monocrática n. 0126/2025-GCESS (ID=1809306), o relator conheceu do recurso e determinou o seu processamento, encaminhando os autos a esta SGCE.

12. Enfim, cabe ressaltar que preexiste, nos autos do **processo 00267/2025**, recurso de revisão com a mesma causa de pedir e pedido, apresentado por outro interessado, tratando-se dos mesmos fatos, sob os mesmos fundamentos de admissibilidade e de mérito, baseando-se nas mesmas decisões judiciais como superveniência de documentos novos e referindo-se ao mesmo acórdão condenatório rescindendo.

13. É a breve síntese dos autos.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Do exame de admissibilidade: alegação de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida

14. A par da admissibilidade recursal, os recorrentes trouxeram à tona que houve a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida nos autos (art. 34, III, da LC n. 154/96, e art. 96, III, do RI do TCE/RO), uma vez que as decisões judiciais, **já transitadas em julgado**, proferidas tanto na esfera cível (sentença de improcedência na ação de Improbidade Administrativa – ACPIA n. 7027697-21.2019.8.22.0001), quanto na esfera penal (acórdãos absolutórios nos processos criminais nº 0007804-21.2019.8.22.0501 e nº 0000391-64.2013.8.22.0501), teriam o condão de produzir efeitos sobre a prova produzida e levada em consideração no acórdão condenatório dos autos primevos de tomada de contas.

15. De plano, se faz necessário destacar que, segundo preceitua o art. 34 da Lei Complementar n. 154/96, da decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de cinco anos,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

contados na forma prevista no inciso III do art. 29, de acordo com as seguintes hipóteses, as quais transcrevem-se nos exatos termos legais:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

III - **na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.** (grifo nosso)

Parágrafo único - A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

16. Trata-se, portanto, de recurso de fundamentação vinculada. É dizer, cabível somente quando preenchidas hipóteses específicas, citadas acima.

17. No caso em tela, os recorrentes alegam que a alteração jurisprudencial foi suficiente produzir efeitos sobre a prova produzida nos autos do acórdão rescindendo, devendo os acórdãos criminais absolutórios e a sentença na ação civil pública julgada improcedente, proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e o Juízo da Fazenda e Saúde Pública, respectivamente, infirmarem e desconstituírem a decisão condenatória do débito imputado e da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada no âmbito da Administração Pública.

18. No presente caso, aplicável o entendimento deste Tribunal de Contas presente no enunciado n. 21/TCE-RO de sua Súmula:

Para efeito de admissibilidade de Recurso de Revisão, fundado no art. 96, III, do RITCE/RO, considera-se documento novo aquele que, existente ao tempo do processo originário, era desconhecido da parte em que poderia aproveitar, ou cujo acesso lhe era impossível, sendo obrigatório a parte interessada provar a impossibilidade de sua juntada em tempo oportuno.

19. Na mesma toada já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. CONCURSO PÚBLICO. SECRETÁRIO EXECUTIVO. UNIVERSIDADE FEDERAL. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NA DELEGACIA REGIONAL DO TRABALHO. VIOLAÇÃO LITERAL DE DISPOSITIVO DE LEI. AUSÊNCIA. DOCUMENTO NOVO. INSUSCETÍVEL DE MODIFICAR O JULGADO RESCINDENDO. IMPROCEDÊNCIA.

[...]

4. Nos termos da jurisprudência do STJ, "o documento novo que propicia o manejo da ação rescisória, fundada no art. 485, VII do Código de Processo Civil, é aquele que, já existente à época da decisão rescindenda, era ignorado pelo autor ou do qual não pôde fazer uso, capaz de assegurar, por si só, a procedência do pronunciamento jurisdicional" (AgRg no REsp 1.407.540/SE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/12/2014).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

[...]

6. Ação rescisória julgada improcedente. (AR 5.340/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2018, DJe 18/04/2018)

PROCESSO CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. PRAZO PRESCRICIONAL. COBRANÇA. TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA. VIOLAÇÃO LITERAL DE DISPOSITIVO DE LEI. AUSÊNCIA. DOCUMENTO NOVO INCAPAZ DE MODIFICAR O JULGADO. ERRO DE FATO. INEXISTÊNCIA.

[...]

3. O Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento segundo o qual o documento novo que autoriza o ajuizamento da ação rescisória é aquele que, já existente à época da decisão rescindenda, era ignorado pelo autor ou do qual não pôde fazer uso por razões estranhas à sua vontade, sendo capaz de assegurar, por si só, a procedência do pedido deduzido na demanda.

4. No caso, não houve a demonstração de que o apontado documento novo somente veio a ser conhecido pela parte autora ou a ela tornou-se disponível após a prolação do acórdão pela Corte de origem. Destaque-se que a ação rescisória não se presta para corrigir eventual desídia da parte autora em comprovar o alegado direito suscitado no feito originário, não se prestando para conferir uma nova oportunidade às partes de instruírem adequadamente a lide.

5. O autor da rescisória não especificou em que consistiu, efetivamente, o erro de fato constante no acórdão rescindendo, sendo certo que houve apreciação da instância de origem sobre os fatos referentes ao momento em que os valores tornaram-se disponíveis ao beneficiário das TDAs, o que inviabiliza o pleito fundamento no art. 485, IX, do CPC/1973.

6. Ação rescisória julgada improcedente.

(AR 4.408/PR, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 18/12/2018).

20. Ainda na mesma linha, também já decidiu o TCU:

[...] Documento novo com eficácia sobre prova produzida (art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992) é aquele que se relaciona com fatos que integraram as razões adotadas pelo TCU em sua decisão, com potencial de gerar pronunciamento favorável ao recorrente, o que não é o caso de deliberação do STF que inexistia quando da decisão do Tribunal. (Acórdão 3084/2020-Plenário)

21. Como visto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas, em consonância com a doutrina processual, é pacífica no sentido de que a expressão "documento novo" não se refere a qualquer documento cronologicamente posterior ao julgamento, mas sim àquele

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

cuja existência era ignorada pelo interessado ou de que não pôde fazer uso à época do processo originário, e que, por si só, seja capaz de alterar o mérito da decisão.

22. Desse modo, nota-se que os documentos novos devem ser suficientes, por si só, a demonstrarem a procedência do pedido deduzido no recurso de revisão, como também o impetrante precisa comprovar, de maneira clara, que os apontados documentos vieram a ser conhecidos ou tornaram-se disponíveis somente após a prolação do acórdão que se pretende desconstituir.

23. Assim, o recurso de revisão é medida excepcional, cujas hipóteses de cabimento são taxativamente previstas no artigo 34 da LOTCE/RO (LC n. 154/1996), bem como no artigo 96 do Regime Interno do TCE/RO.

24. Os recorrentes alegam que decisões judiciais posteriores, proferidas nas esferas criminal (Autos nº 0007804-21.2019.8.22.0501 e Autos nº 0000391-64.2013.8.22.0501) e cível (Ação de Improbidade Administrativa ACPIA nº 7027697-21.2019.8.22.0001), seriam capazes de influenciar as provas que sustentaram o Acórdão condenatório emitido por esta Corte de Contas.

25. Todavia, analisando cuidadosamente o caso em apreço, os recorrentes não apresentam novos elementos fáticos. As decisões judiciais juntadas não constituem prova nova sobre a materialidade ou a autoria dos fatos que resultaram no dano ao erário. Antes, representam uma reinterpretação jurídica desses mesmos fatos sob a ótica do direito penal e do direito administrativo sancionador (improbidade), concluindo pela atipicidade da conduta na esfera criminal.

26. Dessa forma, não resta comprovada situação que se enquadre efetivamente no conceito legal de "documentos novos" capazes de refletir sobre as provas originalmente produzidas. Com dito acima, as decisões judiciais trazidas aos autos pelos recorrentes, muito embora posteriores, tratam exclusivamente de questões de responsabilidade penal e cível, não guardando relação de interdependência jurídica com as conclusões técnicas e administrativas desta Corte.

27. Nesse contexto, os recorrentes não apresentaram elementos capazes de demonstrar, de maneira inequívoca, como tais decisões judiciais poderiam influenciar diretamente as provas e fundamentos técnicos que embasaram o julgamento originário, o que afasta o cumprimento do pressuposto legal de admissibilidade.

28. Assim, os *decisum* absolutórios penais e improcedente cível não se enquadram no conceito estrito de "documento novo" para fins de admissibilidade do recurso de revisão, tratando-se, na verdade, de matéria de mérito a ser confrontada com o princípio da independência das instâncias.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

29. Pelo exposto, opina-se pelo **não conhecimento** do presente recurso, por ausência de preenchimento do requisito de admissibilidade previsto nos artigos 34, III, da lei complementar n. 154/1996, bem como no artigo 96, III, do Regime Interno do TCE/RO.

3.2. Do mérito: a independência e autonomia das instâncias penal, administrativa, civil e sancionadora e a não demonstração da repercussão dos seus efeitos no Acórdão APL-TC 00336/21, proferido nos autos n. 03405/16-TCE/RO

30. Superada a preliminar, ainda que por hipótese assim não o fosse a admissibilidade (*ad argumentandum tantum*), na questão de mérito, a tese recursal apresentada pelos recorrentes não merece prosperar.

31. Isto, pois, as decisões judiciais apresentadas pelos recorrentes consistem em absolvições penais sob o fundamento do art. 386, inciso III, do Código de Processo Penal (não constituir o fato infração penal), bem como a ausência do elemento volitivo especial (dolo específico) como pressuposto condenatório em ação de improbidade.

32. Importante destacar que a doutrina e a jurisprudência consolidada consagram a teoria da independência das instâncias, o que pressupõe que as esferas administrativa, civil, sancionadora e penal são autônomas e independentes entre si, conforme fatos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior tribunal de Justiça:

“Direito Administrativo. Ações originárias. Conselho Nacional de Justiça. Independência entre as instâncias penal e administrativa.

[...]

2. As instâncias penal e administrativa são autônomas. Por isso, a **afirmação da atipicidade da conduta em sentença criminal absolutória transitada em julgado, com base no art. 386, III, do CPP, não invalida a conclusão de processo administrativo disciplinar sobre os mesmos fatos.** Precedentes.

[...]

4. Pedidos improcedentes.”

(STF - AO: 2668 DF, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 21/02/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-03-2024 PUBLIC 20-03-2024) **(grifo nosso)**

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CÍVEL, PENAL E ADMINISTRATIVA. RESSALVAS DO ART. 386, I E IV, DO CPP. HIPÓTESE DE ABSOLVIÇÃO POR INEXISTÊNCIA DE ILICITUDE. ESTADO DE NECESSIDADE.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

ART. 65 DO CPP. NÃO CABIMENTO DA EXTENSÃO. PROVIMENTO NEGADO.

1. **A independência entre as esferas cível, penal e administrativa é a regra, ressalvada a excepcional repercussão da absolvição na esfera criminal nos demais âmbitos apenas nos casos de decisão absolutória por inexistência do fato (art. 386, I, CPP) ou negativa de autoria (art. 386, IV, CPP); não havendo a extensão do excepcional entendimento jurisprudencial aos casos dispostos no art. 65 do Código de Processo Penal (CPP).**

2. Agravo interno a que se nega provimento.”

(STJ - AgInt no AgInt no REsp: 2019907 CE 2022/0252379-0, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 02/09/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/09/2024) **(grifo nosso)**

“ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXPULSÃO. SENTENÇA CRIMINAL ABSOLUTÓRIA. AUSÊNCIA DE PROVAS. REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA.

1. Cuida-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pelo recorrente contra ato do Comandante da Polícia Militar do Estado do Ceará que, após processo administrativo disciplinar, determinou a sua exclusão dos quadros da Polícia Militar daquele Estado.

2. Em primeira instância, a segurança foi denegada; o Tribunal de origem, no julgamento do recurso de apelação, reformou a sentença, concedendo a segurança, **diante da absolvição do recorrente na esfera penal, por ausência de provas (art. 386, VII, do Código de Processo Penal).**

3. Se a absolvição ocorreu por ausência de provas, a Administração não está vinculada à decisão proferida na esfera penal, porquanto a conduta do servidor pode ser considerada infração administrativa disciplinar, conforme a interativa jurisprudência desta Corte, no sentido de que a sentença absolutória na esfera criminal somente repercute na esfera administrativa quando nega a existência do fato delituoso ou afasta a sua autoria. Agravo regimental improvido.”

(STJ - AgRg no REsp: 1356933 CE 2012/0256023-6, Relator.: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 12/03/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/03/2013) **(grifo nosso)**

“PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL. AUTORIA E

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

MATERIALIDADE COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA.

[...]

2. "**A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa se negar a existência do fato ou da autoria**" (AgInt no REsp n. 2.023.411/CE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2022), hipótese inócua na espécie.

3. Agravo interno não provido."

(STJ - AgInt no REsp: 2036906 SP 2022/0345850-3, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/10/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/10/2023) **(grifo nosso)**

33. Nesse sentido, a absolvição penal fundada no inciso III do artigo 386 do CPP não gera, por si só, efeito vinculante ou reflexivo nas esferas administrativa e civil, exigindo-se expressamente que a sentença penal tenha declarado a inexistência material do fato ou afastado a autoria (incisos I e IV do referido artigo), situação esta não ocorrida no caso concreto.

34. No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDOS NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. **ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL DE RECORRENTE COM FUNDAMENTO NO ART. 386, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (NEGATIVA DE AUTORIA).** REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE NESTES AUTOS."

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 00470620170, Relator.: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 08/04/2020, Plenário) **(grifo nosso)**

35. Da mesma forma também entende este Tribunal de Contas:

RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. DOCUMENTO NOVO. SENTENÇA EM AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA REFORMADA EM SEGUNDO GRAU. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO. NÃO PROVIMENTO.

1. Recurso de revisão fundado em documento novo. **2. Decisão judicial em Ação de Improbidade Administrativa. 3. Sentença reformada em segundo grau. 4. Manutenção da condenação em sua totalidade**, nos termos do APL-TC 00254/18. 5. Recurso não provido. 6. Determinações. 7. Arquivamento.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

(Processo recurso de revisão n. 00108/19 – TCE, Relator Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva, julgado na 6ª sessão virtual do pleno, de 27 a 31 de julho de 2020) (**grifo nosso**)

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NEPOSTISMO CRUZADO. SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITO INFRINGENTE. PREMISSAS FÁTICAS EQUIVOCADAS. MODIFICAÇÃO DO JULGADO.

[...]

ATO DE IMPROBIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CIVIL E ADMINISTRATIVA.

3. Ainda que na esfera judicial cível tenha sido comprovada a ausência de dolo na conduta dos agentes a caracterizar o nepotismo cruzado, **as instâncias civil e administrativa não se comunicam por serem independentes, cuja exceção só é admitida na jurisdição penal quando for reconhecida a negativa de autoria ou a inexistência do próprio fato.**

(Processo n. 00084/20 – TCE-RO, Relator Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, julgado na 4ª Sessão Virtual da 2ª Câmara, de 1º a 5 de junho 2020) (grifo nosso)

36. Conforme podemos extrair do acórdão dos autos do processo criminal n. **0007804-21.2019.8.22.0501:**

“[...]

Da leitura retro, é possível ter que o Juízo primevo firmou compreensão no sentido de que os Apelados não incorreram nos crimes noticiados (peculato ou qualquer outro), o que se extrai de diversas passagens da fundamentação.

Assim sendo e nessa linha de intelecção, de fato, parece-me impróprio o uso do inciso VII do art. 386 do CPP, que indica apenas a inexistência de prova suficiente para a condenação.

De outro lado, **não me parece correta a absolvição pelo inciso I**, como pretendeu o causídico em sua sustentação oral. Isso porque o inciso I revela hipótese de “estar provada a inexistência do fato”.

A fundamentação revela que não há comprovação da ocorrência dos crimes descritos, mas não indica uma inexistência dos fatos. No jargão popular, “uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa”.

Disso se extrai pelas passagens da inexistência da prática de crimes e, inclusive, da desnecessidade do uso da instância penal para a solução do caso; que a situação poderia revelar uma mera infração administrativa apenas e a ser resolvida na via própria.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

Ainda seguindo a doutrina de Renato Brasileiro:

I - **estar provada a inexistência do fato**: nesse caso, o juiz formou sua convicção no sentido da inexistência do fato delituoso. Não se trata de falta de provas, ou de um estado de dúvida. Na verdade, há prova nos autos que confirmam peremptoriamente que o fato delituoso imputado ao acusado não ocorreu;

Por conseguinte, igualmente não me parece correta a fundamentação no inciso II do mesmo artigo, que indica “não haver prova da existência do fato”. Novamente a doutrina:

II - **não haver prova da existência do fato**: essa decisão deve ser proferida pelo magistrado quando, por ocasião da sentença, persistir dúvida quanto à existência do fato delituoso. Em outras palavras, o fato delituoso pode até ter existido, mas o juiz conclui que não há provas suficientes que atestem sua existência. Trata-se, pois, de decisão baseada no in dubio pro reo;

Creio ser mais condizente com a situação discutida e as provas coligidas o uso do inciso III, que orienta “não constituir o fato infração penal”.

III - **não constituir o fato infração penal**: sempre que o legislador utiliza a expressão “não constituir o fato infração penal”, refere-se à atipicidade da conduta imputada ao agente, seja no plano formal, seja no plano material. Exemplificando, constatada a mínima ofensividade da conduta, a ausência de periculosidade do agente, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a lesão jurídica inexpressiva, pressupostos indispensáveis para a aplicação do princípio da insignificância, deve o juiz absolver o acusado com base no inciso III do art. 386 do CPP, haja vista a atipicidade material da conduta;

O Juízo na origem entendeu que o caso fático não se amolda nas figuras típicas, de sorte a indicar pela atipicidade das condutas descritas em seu plano material.

Concludentemente, é o caso de realmente improver o recurso ministerial, como proposto pelo e. Relator, mas com esse acréscimo na alteração da fundamentação jurídica na absolvição dos Apelados

EM FACE DO EXPOSTO, acompanho o e. Relator no improvimento do recurso de apelação do Ministério Público, mas, em aplicação ao princípio da *reformatio in melius*, diante de pedido formulado em sustentação oral, **altero o fundamento da sentença absolutória para o inciso III do art. 386 do CPP. (grifo nosso)**

[...]”

37. No mesmo sentido caminhou o acórdão proferido nos autos do processo criminal n. **0000391-64.2013.8.22.0501**:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

“[...]

Nesse passo, a sentença absolutória deve ser mantida.

Quanto ao fundamento da absolvição, penso que deva haver uma *reformatio in mellius*, a fim de manter a jurisprudência desta Corte uniforme, íntegra, coerente e estável.

É que recentemente, em 24/09/2024, este colegiado, deliberando sobre feito correlato a este (a ApCrim n. 0007804-231.2019.8.22.0501), também originada da Operação Vórtice, entendeu por mudar o fundamento da absolvição. [...]”

38. Ao final do acórdão, restou consolidado o seguinte posicionamento:

“Faço o registro do voto vista proferido pelo e. Decano pois se aplicável naquele feito, também o é neste tendo em vista que a sentença daquele julgado guardava a mesma estrutura da que ora se analisa (isso porque, como mencionado, **tratam-se de ações penais oriundas da mesma operação, em que foram compartilhadas as provas**). No referido julgamento, após debates com os pares, optei por aderir ao posicionamento do e. Decano, o qual também aqui aplico pela similitude dos casos.

Ante o exposto, nego provimento ao apelo do Ministério Público e, aplicando o princípio da *reformatio in mellius*, **altero o fundamento da sentença absolutória para o inc. III, do art. 386 do CPP.**”

39. Quanto à decisão proferida na ação de improbidade administrativa (n. 7027697-21.2019.8.22.0001), levantam-se alguns excertos daquela sentença:

“[...]

O Supremo Tribunal Federal, em 18/08/2022, ao finalizar o julgamento do Recurso Extraordinário no Agravo nº 843989, fixou a tese do Tema 1199 nos seguintes termos: 1) **É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa**, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO.

Da recente alteração da Lei n. 8.429/1992, pela Lei n. 14.230/2021, se estabeleceu **o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa**, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, sendo necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

Há de se ter em mente que o dolo, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, poderá e deverá ser tratado como não apenas a vontade livre e consciente, mas a vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira, que vão além do ato praticado sem

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

cuidado, sem cautela, e sim com a ausência de cuidado deliberadas de lesarem o erário.

Então o **dolo específico, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade.**

[...]

Fundamenta a lide que as investigações apontaram falsificação de relatórios e notas fiscais, além de adulterações nas horas trabalhadas pelas máquinas contratadas. Ainda, afirma que a auditoria constatou que os serviços não foram prestados conforme alegado, pois não houve o abastecimento dos veículos necessários para a realização das atividades.

Assim, defende que houve, com a prática conjunta, atos que geraram danos ao erário, enriquecimento ilícito de terceiros e agentes públicos, além de lesão aos princípios que regem a atividade administrativa.

Analisando os autos, percebe-se que a matéria foi objeto de investigação em procedimento criminal, sendo que as decisões e depoimentos coletados no Juízo da 1ª Vara Criminal da Comarca de Porto Velho, Autos do Processo n. 0007804-21.2019.8.22.0501, foram juntados aos presentes autos como meio de provas.

[...]

Como se pode verificar, não restou devidamente comprovado o grau de envolvimento dos demandados nas supostas irregularidades quanto à confecção de relatórios que teriam gerado danos ao erário e enriquecimento de terceiros, até mesmo porque nem mesmo se sabe se de fato houve danos ao erário pelas supostas marcações alteradas de controle de combustível.

Como dito anteriormente, na linha da jurisprudência vigente, para caracterização da irregularidade como ato de improbidade administrativa que cause enriquecimento ilícito ou que causem prejuízo ao erário, deve restar demonstrado o dolo específico do agente, sendo que tal dolo não ficou demonstrado.

[...]

De fato, é possível constatar a **insuficiência de certeza da análise realizada pelos técnicos do TCE, onde não foi possível verificar a existência do dolo necessário para a configuração dos crimes imputados aos demandados.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

Inclusive, em grau de recurso, o e. TJRO, analisando os autos do processo criminal concluiu que **não havia provas sobre os supostos atos irregulares praticados de forma dolosa a gerar a condenação dos envolvidos em irregularidades que nem mesmo ficaram evidenciadas de forma clara.**

[...]

Assim, **não identifico o elemento dolo nas condutas praticadas pelos demandados a possibilitar a condenação destes por supostos atos de improbidade administrativa.**

Dispositivo:

Ante o exposto, julgam-se improcedente os pedidos da presente ação em face dos demandados.

Encerra-se a fase cognitiva com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC.

[...]” (grifo nosso)

40. Desta forma, como discorrido, o ordenamento jurídico brasileiro consagra o **princípio da independência das instâncias**, segundo o qual as esferas cível, administrativa e penal são autônomas e independentes entre si. Uma mesma conduta pode gerar responsabilizações distintas em cada uma delas, pois tutelam bens jurídicos diversos e possuem critérios de apuração e de configuração de ilícitos também distintos.

41. As exceções a essa regra, que impõem a vinculação da decisão administrativa à sentença penal absolutória, estão restritas às hipóteses em que a absolvição se dá por **inexistência material do fato (art. 386, I, do CPP)** ou por **negativa de autoria (art. 386, IV, do CPP)**. Nesses casos, se a Justiça Criminal, com seu rigor probatório, afirma categoricamente que o fato não ocorreu ou que o réu não foi seu autor, não há substrato fático para que subsista qualquer outra punição.

42. No presente caso, a absolvição dos recorrentes ocorreu justamente com base no **inciso III, do artigo 386 do CPP¹**, bem como a **insuficiência probatória no âmbito da improbidade administrativa, uma vez que não restou comprovado o dolo específico de agir do agente.**

43. Isso significa que o juízo criminal e o cível, embora reconhecendo a ocorrência dos fatos e a participação dos recorrentes, entendeu que a conduta, tal como descrita e provada, não se amoldava a nenhum tipo penal ou caracterizador de improbidade administrativa. A decisão não negou a existência do prejuízo ao erário, nem

¹ Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

[...]

III - não constituir o fato infração penal;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

afastou a autoria dos recorrentes na gestão dos recursos. Apenas concluiu que tais atos não configuraram um crime ou ato ímprobo.

44. Isto, pois, na responsabilização perante o Tribunal de Contas não se exige a configuração de um ilícito penal. Ela decorre de qualquer ato de gestão que resulte em dano ao erário, praticado com culpa (*lato sensu*) ou dolo, em violação a normas de natureza financeira, orçamentária ou administrativa.

45. A conduta pode ser um ilícito meramente administrativo (como, por exemplo, a falha em licitação, pagamento por serviço não executado, desvio de finalidade), sem que, para tanto, configure crime de peculato ou corrupção.

46. Os recorrentes, ao apresentarem as decisões judiciais, falham em seu ônus argumentativo fundamental: **não demonstrar de que modo as conclusões pela atipicidade penal e ímproba infirmam os pressupostos fáticos e jurídicos da condenação nesta Corte.** Há simplesmente uma justaposição de decisões, presumindo uma comunicação automática que a lei e a jurisprudência consolidada (STF, STJ, TCU e TCE/RO) expressamente negam.

47. Destarte, o fundamento da absolvição penal, em razão de atipicidade material (art. 386, III, CPP), não afeta ou modifica o julgamento proferido por este Tribunal de Contas, considerando a ausência dos requisitos indispensáveis para a comunicação entre as esferas administrativas e judiciais.

48. Ainda, como supracitado, o juízo cível da improbidade administrativa não identificou o elemento doloso, este essencial à configuração e condenação por improbidade, mas não concluindo pela ausência materialidade dos fatos narrados (inexistência do dano).

49. A responsabilidade por dano ao erário, apurada em Tomada de Contas Especial, subsiste intacta, pois os fatos que a ensejaram – a má gestão dos recursos públicos e o conseqüente prejuízo – não foram negados pela esfera judicial.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

50. Ante todo o expendido, esta unidade técnica submete o presente relatório ao E. Conselheiro Relator, opinando nos seguintes termos

51. 4.1. **Não conhecer do recurso de revisão**, interposto por Francisco Itamar da Costa, CPF n. ***.018.462-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos, José Wildes de Brito, CPF n. ***.860.464-**, ex-secretário municipal, Josemar Peusa Silva, CPF n. ***.386.712-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos, Maria Clarice Alves Braga, CPF n. ***.603.902-**, ex-secretaria-adjunta, Rubens Aleine de Mello Nogueira, CPF n. ***.771.382-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos e Silmo da Silva Santana, CPF n. ***.343.582-**, membro da comissão de fiscalização à época dos fatos, em face do Acórdão APL-TC 00336/21, proferido nos autos do processo de

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada de Controle Externo – CECEX8

tomada de contas especial n. 03405/16, que lhes imputaram multa, débito pelo ressarcimento e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada no âmbito da Administração Pública, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos específicos de admissibilidade recursal previstos no artigo 34, inciso III, da Lei Complementar n. 154/96, bem como o artigo 96, III, do Regimento Interno do TCE/RO conforme análise empreendida no item “3” deste relatório técnico.

4.2 No entanto, caso esse não seja o entendimento dessa relatoria, **no mérito, negar provimento ao recurso, uma vez que não merecem prosperar as alegações do recurso de revisão** em virtude da demonstração da repercussão dos efeitos dos acórdão criminais absolutórios e da sentença de improcedência em ação civil pública de improbidade administrativa, uma vez que a absolvição criminal fora baseada no art. 386, inciso III, do CPP (atipicidade da conduta) e a de improcedência na improbidade pela ausência do elemento doloso nas condutas praticadas, não se comunicando com a esfera administrativa de controle externo, em virtude do princípio da independência das instâncias, remanescendo hígida as responsabilidades fundamentadas em ilícitos administrativo-financeiros que causaram dano ao erário, cujos pressupostos fáticos não foram afastados pela Justiça Criminal e Cível dos recorrentes perante esta Corte de Contas.

4.3. **Remeter o feito ao MPC**, para que se manifeste, na forma do Regimento Interno e das Resoluções n. 176/15 e 293/19; e

4.4 por fim, **dar ciência ao responsável** da decisão que assim for proferida.

Porto Velho, 27 de novembro de 2025.

Elaboração:

Mateus Batista Batisti

Auditor de Controle Externo – Matrícula 612

Supervisão:

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492

Coordenador – Portaria 100/2024

Em, 27 de Novembro de 2025



MATEUS BATISTA BATISTI
Mat. 612
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 27 de Novembro de 2025



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR