GRUPO I – CLASSE I – Plenário.
TC 020.988/2023-0.
Natureza: Recurso de reconsideração.
Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia.
Responsáveis: Francisco Lopes Coelho (043.318.772-72); Iris da Silva Borges (614.462.542-91).
Interessado: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia (04.920.948/0001-16).
Representação legal: Francisco Lopes Coelho (678/OAB-RO), representando Iris da Silva Borges.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE RONDÔNIA. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS REFERENTES A ALVARÁS JUDICIAIS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudRecursos (peça 117), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peça 118) e pelo representante do *Parquet* especializado (peça 119):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 98 a 106) interposto por Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho contra o Acórdão 2.393/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (peça 79).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel a responsável Iris da Silva Borges, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Francisco Lopes Coelho;

9.3. julgar irregulares as contas dos responsáveis Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b", "c" e "d", 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II, III e IV, 210, caput, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas e fixando-lhes o prazo de 15 dias para que comprovem, perante este Tribunal, em respeito art. 214, inciso III, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

[tabela contida no original]

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 60.000,00, nos termos do § 4º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho;

9.7. inabilitar Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU, suspendendo a eficácia dessa sanção até ulterior comprovação de adimplemento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) firmado pelos responsáveis junto ao Ministério Público Federal no bojo da Ação Penal 1005592-61.2020.4.01.4100, a qual tramitou perante a 7ª Vara Federal Criminal de Rondônia; e

9.8. enviar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Rondônia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para as medidas que entender cabíveis, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia e aos responsáveis, para ciência.

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. Dos fatos materiais e procedimentais

3.1. O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia (CREA/RO) instaurou esta tomada de contas especial em razão da verificação da possível ocorrência entre 2012 e 2015 no âmbito da sua Assessoria Jurídica de apropriação indevida de recursos do CREA/RO em ações de cobrança de processos de dívida ativa da entidade. Constatou-se que o advogado contratado pelo CREA/RO recebia diretamente os valores de alvarás judiciais expedidos em favor do conselho de fiscalização profissional, que houve o recebimento de honorários advocatícios não previstos em contrato e que Iris da Silva Borges, então assessora jurídica e fiscal do contrato, concorreu para o cometimento dos prejuízos por meio de atuação pouco diligente na fiscalização dos serviços prestados.

3.2. Diante disso, o tomador de contas identificou como responsáveis Iris da Silva Borges, então assessora jurídica da entidade, e Francisco Lopes Coelho, advogado contratado para a cobrança de valores referentes à dívida ativa em favor do CREA/RO, e quantificou o dano havido ao erário em R$ 179.530,49, valor atualizado em 16/1/2024, sem juros de mora, dos quais R$ 150.932,72 correspondentes à apropriação indevida de recursos do CREA/RO referentes a alvarás judiciais que deveriam ter sido depositados na conta do Conselho Regional.

3.3. Citados os responsáveis no âmbito do Tribunal, Francisco Lopes Coelho aduziu suas alegações defensórias mediante o instrumento juntado à peça 41 e Iris da Silva Borges silenciou.

4. Dos fundamentos e das disposições da decisão impugnada

4.1. Quanto à questão preliminar prejudicial de mérito das contas consistente na eventual ocorrência de prescrição, como se depreende da leitura dos itens 6 a 13 da fundamentação da decisão (peça 80), a Corte reputou à luz da Resolução-TCU 344/2022 que não prescreveram as pretensões do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

Estado-persecutor à condenação do ora recorrente a ressarcir o erário e à sua punição mediante aplicação de multa.

4.2. No concernente ao mérito das contas, o Tribunal reputou as evidências constantes dos autos suficientemente robustas para constituir prova da ocorrência do dano apurado e da responsabilidade de Iris da Silva Borges e de Francisco Lopes Coelho.

4.3. Destacou-se, na fundamentação da decisão recorrida (peça 80, p. 2), a alegação defensória aduzida por Francisco Lopes Coelho de que parte das evidências utilizadas teriam sido originárias de processo administrativo disciplinar (PAD), movido pelo CREA/RO em desfavor de Iris da Silva Borges, declarado nulo pelo Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região (peça 41, p. 11 e peças 43 e 45).

4.4. Registrou-se, a esse respeito, que se constataram os ilícitos mediante perícia contábil realizada anteriormente pelo CREA/RO, que o conjunto probatório dos autos inclui documentos anteriores, autônomos e sem vinculação com o PAD declarado nulo e que esses documentos são suficientes para demonstrar a ocorrência dos ilícitos, independentemente das provas colhidas no bojo do aludido PAD.

4.5. O Tribunal reputou incontroversa a conduta injurídica dolosa dos responsáveis por haver observado [i] que eles firmaram acordo de não persecução penal (ANPP) com o Ministério Público Federal (MPF) no âmbito da Ação Penal 1005592-61.2020.4.01.4100, promovida perante a 7ª Vara Federal Criminal de Rondônia, [ii] que o mencionado acordo tem como pressuposto a confissão formal e circunstanciada do cometimento da infração penal, como estatui o art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) e [iii] que do teor de ata de audiência de homologação do ANPP ocorrida em 30/8/2021 no curso da mencionada ação penal consta a confissão formal e voluntária por ambos os responsáveis da prática dos atos ilícitos a eles imputados (peça 80, p. 2).

4.6. Ainda quanto ao mencionado ANPP, assinalou-se na fundamentação da decisão combatida que:

a) o ANPP firmado pelos responsáveis não abarcou a integralidade do dano causado aos cofres do CREA/RO (fixou-se o valor total de R$ 50.000,00 a título de reparação a ser paga em duas partes iguais por cada um dos responsáveis);

b) a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a existência de acordo de não persecução penal firmado com o Ministério Público Federal e homologado pelo Poder Judiciário por meio do qual o responsável se compromete a reparar o dano ao erário não afasta a jurisdição do TCU por força do princípio da independência de instâncias (cf. Acórdãos 6.378/2023-1ª Câmara – relator Ministro Jorge Oliveira, 2.886/2022-1ª Câmara – relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 1.208/2024-2ª Câmara – relator Ministro Vital do Rêgo), de maneira que eventual compensação decorrente do ressarcimento parcial do débito no âmbito do acordo pode ser aferida na fase de cobrança executiva do título condenatório do Tribunal;

c) o Código de Processo Penal não prevê que o ANPP impeça qualquer tipo de processo de responsabilização cível, administrativo ou de controle externo referente aos mesmos fatos. Tampouco há previsão legal que implique na impossibilidade de aplicação de sanções por parte desta Corte quando o ANPP se referir a fatos e objetos em apuração no âmbito do Controle Externo,

d) dado o exposto nas alíneas "b" e "c" supra, apenas a sentença absolutória no juízo criminal referente à inexistência do fato ou negativa de autoria é apta a impedir a responsabilização perante esta Corte.

4.7. Por essa maneira, a Corte entendeu que, nada obstante a inexistência no caso concreto de limitação ao seu poder sancionador relativamente ao ANPP, fulcrado no art. 71, inciso VIII, da Constituição da República, a celebração do acordo, enquanto ele estiver a ser cumprido,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

pode ser considerada como circunstância atenuante na aplicação de sanções. Formou esse juízo considerando a sua jurisprudência nesse sentido (cf. entre outros, os Acórdãos 483/2017-TCU-Plenário, relator o Ministro Bruno Dantas; 1.214/2018-TCU-Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler; 3.016/2020-TCU-Plenário, relator o Ministro-Substituto Augusto Sherman; 254/2023-TCU-Plenário, relator o Ministro Antonio Anastasia). Aplicando esse entendimento ao caso concreto, houve por bem reduzir o valor pecuniário da multa a aplicar de 50% (conduta de alta gravidade e lesividade) para 30% do valor atualizado do débito.

4.8. Considerando que à época do julgamento não havia notícias de descumprimento do acordo e para o fim de manter intacta a atratividade deste como mecanismo eficiente de reprovação e prevenção de ilícitos, o Tribunal concluiu que, a despeito da gravidade das condutas praticadas, era pertinente manter suspensa a eficácia da sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, até que o acordo seja definitivamente cumprido.

4.9. Por fim, tendo em conta que o dever de ressarcir integralmente o dano ao erário não é afetado pelo ANPP firmado, quando mesmo tenha sido ajustada a restituição parcial do prejuízo, concluiu que cabe julgar irregulares as contas dos responsáveis e condená-los solidariamente ao pagamento do débito, incluídos os juros de mora.

4.10. Daí as deliberações consignadas nos subitens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do dispositivo da decisão impugnada, integralmente reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

ADMISSIBILIDADE

5. Da admissibilidade do recurso

5.1. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 108, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 111), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 da decisão combatida.

MÉRITO

6. Delimitação

6.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) o juízo de que os ora recorrentes perpetraram "apropriação indevida" originadora do prejuízo ao erário correspondente ao débito a eles imputado careceu de "lastro probatório suficiente, individualizado e concreto" (nesta instrução, item 7);

b) repercute sobre o julgamento impugnado decisão proferida em ação civil de improbidade administrativa em que se examinaram "as mesmas acusações que embasaram a Tomada de Contas Especial" (ibid., item 8);

c) em face do adimplemento integral pelos ora recorrentes das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução, há que [i] reformar a decisão combatida para elidir a sua punição mediante aplicação de multa ou, sucessivamente, [ii] reduzir o valor pecuniário desta (ibid, item 9);

d) em face do adimplemento integral pelos ora recorrentes das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução, há que reformar a decisão combatida para elidir a sua condenação a ressarcir o erário (ibid, item 10).

7. Da produção de prova da causação pelos ora recorrentes de prejuízo ao erário no valor do débito a eles imputado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

7.1. Os recorrentes aduzem a tese de que o juízo de que perpetraram "apropriação indevida" (peça 98, p. 2) originadora do prejuízo ao erário correspondente ao débito a eles imputado careceu de "lastro probatório suficiente, individualizado e concreto" (ibid., p. 2).

7.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 98, p. 2.

7.3. A imputação de débito exigiria "prova robusta, inequívoca e individualizada do dano, da autoria e do nexo causal". A mera existência de indícios, de controvérsias interpretativas ou de falhas administrativas formais "não autoriza[ria~], por si só, a conversão automática em condenação patrimonial".

7.4. Teria sido levado a cabo no caso concreto o juízo de que perpetraram "apropriação indevida de recursos de alvarás judiciais". Não haveria nos autos "elementos que comprovem, de forma direta e inequívoca" nesse sentido. As "inferências e [...] ilações constantes da instrução" não constituiriam "prova concreta do desvio, da sua quantificação e do nexo causal entre a conduta individualizada de cada recorrente e o resultado econômico imputado".

Análise

7.5. A tese não merece agasalho.

i) Da individuação de condutas

7.6. Incontestável a individuação das condutas imputadas aos ora recorrentes levada a cabo no julgamento impugnado.

7.7. Depreende-se da leitura do preâmbulo e do item 2 da fundamentação da decisão guerreada (peça 80) que o Tribunal imputou, no que concerne às irregularidades ocorridas entre os anos de 2012 e 2015 no âmbito da Assessoria Jurídica do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia (CREA/RO), individualmente:

a) ao ora recorrente Francisco Lopes Coelho, na condição de advogado contratado para a cobrança de valores referentes à dívida ativa em favor do CREA/RO, a conduta consistente em receber diretamente valores de alvarás judiciais expedidos em favor do conselho de fiscalização profissional e pagamentos a título de honorários advocatícios não previstos contratualmente;

b) à ora recorrente Iris da Silva Borges, na qualidade de assessora jurídica e fiscal do contrato celebrado entre o CREA/RO e Francisco Lopes Coelho referido na alínea precedente, a conduta consistente em concorrer para a causação dos prejuízos havidos ao erário por meio de atuação pouco diligente na fiscalização dos serviços prestados.

7.8. O entendimento da Corte de que esses responsáveis incorreram nessas condutas individualizadas se embasou, por seu turno, nos seguintes itens da instrução reproduzida no relatório da decisão (peça 81):

a) condutas imputadas a Francisco Lopes Coelho:

a.1) "receber valores [...] referentes a serviços não previstos contratualmente" (peça 81, p. 15;

a.2) "apropriar-se indevidamente de recursos referentes a alvarás judiciais pertencentes ao Crea/RO" (peça 81, p. 17));

b) condutas imputadas a Iris da Silva Borges:

b.1) "atestar prestação de serviços não contemplados no contrato" (peça 81, p. 15);

b.2) "emitir boletos de recolhimento de alvarás em valores inferiores aos obtidos no Poder Judiciário; deixar de cumprir, enquanto fiscal do contrato, a função de fiscalização do objeto do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

mesmo, bem como dos termos do edital de licitação, facilitando o recebimento indevido de alvarás judiciais por terceiro" (peça 81, p. 17).

ii) Da produção de prova da prática pelos ora recorrentes das condutas a eles imputadas e do nexo de causalidade entre elas e o prejuízo ao erário precisamente quantificado

7.9. Induvidosamente se produziu neste procedimento de controle prova do incurso dos ora recorrentes nas condutas injurídicas dolosas a eles imputadas e do nexo de causalidade entre elas e o corretamente quantificado prejuízo havido ao erário.

7.10. É o que se depreende do exposto nos subitens 4.2 a 4.5 do memorial introdutório desta instrução.

7.11. Com efeito, os elementos de convencimento enumerados a seguir constituem prova do incurso dos ora recorrentes nas condutas injurídicas dolosas a eles imputadas e das corretas identificações das parcelas integrantes do prejuízo por eles causado ao erário. Trata-se dos seguintes documentos, autônomos e sem vinculação com o PAD declarado nulo mencionado no subitem 4.3 desta instrução:

a) notas fiscais de pagamento referidas no relatório juntado à peça 7, emitidas no momento do pagamento e continentes de registros de seus respectivos valores, datas e descrições de serviços. Como anotado no item 37 da instrução reproduzida no relatório da decisão vergastada (peça 81):

> *os levantamentos, conforme peça 7 dos autos, analisaram as notas fiscais de pagamentos dos honorários, tendo apontado que não teria havido o desconto da parcela pertencente ao Confea em algumas delas, ocorrendo o recolhimento de honorários com base no valor bruto recebido, diferente do previsto em contrato, bem como houve pagamentos fora do escopo contratual referente à cobrança de recolhimentos de anuidades atrasadas não inscritas em dívida ativa.*

b) o termo de contrato original juntado à peça 44, cuja cláusula primeira, estabelecedora do seu objeto, não prevê a prestação de serviços de cobranças de anuidades vencidas e não inscritas em dívida ativa. Integrou-se tal prestação de serviços ao objeto do contrato mediante aditivo subscrito somente em 25/1/2013 (peça 68, p. 5-6);

c) perícia contábil contratada pelo CREA/RO, cujo relatório, contém a quantificação precisa dos valores desviados, juntado à peça 1, p. 4-38, dos autos da representação TC 000.915/2016-5;

d) documentos trazidos às peças 3, 4 e 6;

e) conforme o assinalado no item 35 da instrução reproduzida no relatório da decisão atacada (peça 81, p. 10), os alvarás judiciais referidos nos demonstrativos de quantificação de débitos juntados à peça 6, relativos a valores que deveriam ter sido depositados na conta do CREA/RO e não o foram. As referências a tais alvarás possibilitaram o exame em conjunto e em confronto entre os valores pecuniários neles inscritos e os constantes nos registros de recebimento subscritos pelo ora recorrente Francisco Lopes Coelho na condição de advogado contratado. Como anotado no histórico do relatório de tomada de contas especial (peça 11, p. 1-3), expediram-se os mencionados alvarás judiciais em favor do ora recorrente Francisco Lopes Coelho na sua condição de procurador do Crea/RO, contratado para prestar serviços advocatícios consistentes em levantamentos em nome daquela entidade de valores em processos de execução de dívidas.

f) o registro da confissão formal e circunstanciada dos fatos pelos ora recorrentes, na condição de réus, em ata de audiência de homologação em 30/8/2021 do multicitado ANPP, examinada mediante consulta ao sítio da Justiça Federal da rede mundial de computadores, feita pelo Ministério Público especializado (MPTCU), como assinalado no item 16 do seu parecer reproduzido no relatório da decisão impugnada (peça 81).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

8. Da não repercussão de ação judicial cível sobre o julgamento impugnado

8.1. Os recorrentes aduzem a tese de que repercute sobre o julgamento impugnado a decisão judicial proferida na "Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1003330-12.2018.4.01.4100 [...], [...] julgada improcedente" (peça 98, p. 2) em que se examinaram "as mesmas acusações que embasaram a Tomada de Contas Especial".

8.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 98, p. 2-4.

8.3. O Tribunal, ao ter "ignorado ou minimizado" (peça 98, p. 3 e, noutras palavras, p. 4) o fato descrito na adução da tese, teria incorrido em "indiferença probatória": Não teria "enfrenta[do] de forma específica e aprofundada os fundamentos que levaram à absolvição judicial" (sic). A "improcedência judicial da mesma imputação, examinada sob cognição ampla e com produção de provas", constituiria "elemento probatório e fático de altíssima relevância".

Análise

8.4. Não assiste razão aos recorrentes.

8.5. À peça 41, p. 6, o então defendente Francisco Lopes Coelho identifica melhor a ação ora invocada: Trata-se da "ação civil de improbidade administrativa nº 1003330-12.2018.4.01.4100, [então] em trâmite na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Rondônia [do Tribunal Regional Federal da 1ª Região]". Os recorrentes anexaram ao instrumento de recurso fotocópia do inteiro teor da sentença judicial proferida naquela ação, juntada à peça 102.

8.6. Mediante consulta ao sítio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região na rede mundial de computadores se verifica que teve lugar o trânsito em julgado da referida decisão judicial, consoante certidão emitida em 19/2/2020, depois de proferida decisão em agravo de instrumento interposto, em razão do qual na segunda instância se alterou o número do processo para 1016572-82.2019.4.01.0000.

8.7. O Tribunal possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União.

8.8. Portanto, em regra não cabe falar em litispendência entre processo da Corte e outros que versem sobre objeto e matéria idênticos no âmbito do Poder Judiciário (Acórdãos 1487/2017-TCU- 1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3535/2015-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro Augusto Nardes; e 680/2015-TCU-Plenário, relator o Ministro-Substituto André de Carvalho).

8.9. Em alguns casos específicos é que tal não se dá.

8.10. É mandatória a observância pela Administração Pública Direta e Indireta – portanto, também pelo Tribunal – de súmulas com efeito vinculante aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como estatuído no art. 103-A da Constituição da República.

8.11. Vale notar que se aplica somente ao Poder Judiciário o vínculo a decisões proferidas por aquela Corte em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida e de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em recursos repetitivos, por força do art. 927 do Código de Processo Civil brasileiro.

8.12. O Tribunal tem observado as decisões do STF com repercussão geral reconhecida, nada obstante a inexistência dessa obrigatoriedade.

8.13. Outra exceção ao princípio da independência das instâncias se dá com a prolação de sentença em processo judicial penal mediante a qual se conclua pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de sua autoria. Nessa hipótese, por força do art. 935 do Código Civil brasileiro (CC), é vedada a propositura ou a continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

administrativo, consoante entendimento pacífico no STF exarado nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nos termos desse dispositivo legal e dos artigos 65 a 67 do Código de Processo Penal brasileiro (CPP), faz coisa julgada na esfera cível a sentença penal que reconhecer a inexistência material do fato, a negativa categórica de autoria ou a existência de causa excludente de ilicitude (estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito).

8.14. Essa última exceção decorre do maior grau de exigência de padrões probatórios no processo penal, informado pelo princípio da verdade material. No processo penal, por exemplo, exige-se o esgotamento das possibilidades investigativas mesmo sem controvérsia entre as partes e o juiz pode determinar provas de ofício e antecipar diligências, valendo-se de meios como perícias e interceptações.

8.15. Importa destacar que a mera extinção da punibilidade, o arquivamento do inquérito ou a absolvição pelo juízo criminal por insuficiência de provas não impedem a responsabilização noutras esferas. A Súmula 18 do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirma essa lógica, ao dispor que, "pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público".

8.16. A situação fática lastreadora da decisão impugnada mediante o recurso ora examinado não se subsome à hipótese objeto dos três parágrafos anteriores, visto que a prestação jurisdicional invocada pelos recorrentes teve lugar em ação judicial cível.

8.17. Reputa-se que há ainda a exceção à regra da independência das instâncias consistente na situação fática subsumível à hipótese de decisão de juízo cível transitada em julgado mediante a qual se declare a inexistência do mesmo fato objeto do procedimento de controle administrativo sob exame ou se negue a autoria desse fato pelos mesmos figurantes do polo passivo da respectiva relação de controle administrativo. Porque nesse caso se aplica a vedação à causação de prejuízo à coisa julgada insculpida no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

8.18. O Tribunal decidiu nesse sentido no Acórdão 1217/2024-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Jhonatan de Jesus, de que se extraem os trechos infratranscritos:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO OBJETO E DO APORTE DA CONTRAPARTIDA. INDÍCIOS DE FRAUDE NA CELEBRAÇÃO DO AJUSTE. CITAÇÃO. SENTENÇA JUDICIAL. COISA JULGADA MATERIAL. DANO AFASTADO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO.

[...]

10. Constam dos autos cópias de peças da ação declaratória de inexistência de débito c/c indenização por danos morais ajuizada pelo Idespp contra o BNB.

*11. **Do extrato da ação tem-se a certidão de trânsito em julgado das decisões proferidas** no processo 0214166-86.2015.8.06.0001, que correu na 3ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza/CE - peça 254.*

*12. Da cópia da sentença proferida verifica-se decisão em desfavor do BNB que **reconhece a execução física dos objetos pactuados** nas dezessete tomadas de contas especiais instauradas pelo banco (peça 254, fl. 25) . Em vista da conexão e da continência da matéria com as ações de cobrança movidas pelo BNB, o juiz determinou que fossem apensados àqueles autos os dos seguintes processos, entre outros: 0130537-15.2018.8.06.0001, 0151251-30.2017.8.06.0001, 0152057-65.2017.8.06.0001 e 0152082-78.2017.8.06.0001.*

13. Abaixo, transcrevo excerto da sentença que ilustra a situação:

"Analisando a pretensão autoral, observo que o requerente expressou nesta ação uma matéria que foi amplamente analisada, ponderada e sopesadas nos 14 processos apensos em que se verificou que os convênios realizados entre as partes para confecção do livro 'BNB 60 anos de Desenvolvimento do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

Nordeste' e da 'Coleção de 13 fascículos', transcorreu dentro da estrita legalidade que se exige para a execução deste serviço pelo promovente na modalidade de convênio, onde a prova documental demonstrou que o promovente realizou os objetivos contratados pelo convênio e que expressa, em meu juízo, as ideias de compromisso, boa-fé, pontualidade, dedicação, notadamente pela comprovação de relatórios técnicos adequados, prestação de contas efetivas, conteúdo abrangente do trabalho, com pesquisa histórica profunda, caracterizando que o requerido foi quem proferiu comportamento estranho ao firmamento do convênio, o que possibilita o direito pretendido."

14. Em grau de apelação o entendimento foi confirmado, consoante a ementa abaixo (peça 254, fl. 66) :

[...]

15. ***As decisões acima recortadas fazem coisa julgada material*** *(art. 5º, XXXVI, CF) e* ***afastam a pretensão de ressarcimento*** *do BNB,* ***a mesma pretensão que se ora se pretende exercer por meio desta TCE****.* ***A decisão transitada em julgado, por seus limites objetivos (objetos/fatos de análise, consoante o art. 503 do CPC) e subjetivos (partes envolvidas, nos termos do art. 506 do CPC) , impede a rediscussão da mesma matéria perante outras instâncias ou órgãos, inclusive o TCU****.*

16. O alcance da coisa julgada material recai especialmente sobre ***a presente tomada de contas especial****, posteriormente instaurada,* ***que constitui processo administrativo destinado a apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública e a viabilizar a sua execução, o que também estava sendo perseguido na ação de cobrança inicialmente intentada.***

17. ***A sentença e o acórdão transitados em julgado declararam a inexistência de dano ao erário*** *nos dezessete convênios celebrados entre o Idespp e o BNB.* ***Como o objeto*** *(Convênio 2012/082)* ***e as partes envolvidas no processo e na ação de cobrança*** *(0151230-54.2017.8.06.0001)* ***são claramente os mesmos da presente TCE****, as decisões impõem a observância de seus termos, sob pena de violação da coisa julgada, positivada como cláusula pétrea no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal e esmiuçada nos arts. 502 a 508 do CPC. A tentativa de rediscutir matéria no âmbito desta TCE é incompatível com os princípios da coisa julgada, da segurança jurídica e da efetividade da decisão judicial.*

18. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reafirma a oponibilidade da coisa julgada judicial ao TCU (MS 33350 AgR, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 25/8/2017; MS 30312 AgR, relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 27/11/2012; MS 28150 AGR/DF, relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 28/5/2013; MS 33528 AgR, relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 6/9/2016) .

19. ***Ainda que se insistisse na tese de independência das instâncias****, ad argumentandum tantum,* ***a ação de execução a partir de condenação do TCU (título extrajudicial) seria desprovida de efetividade e afrontaria a economicidade e a racionalização processual.***

20. Por fim, o BNB, no âmbito do processo 0214166-86.2015.8.06.0001, já sofreu condenação por dano moral, e o prosseguimento da presente TCE poderia implicar outras indenizações, consoante o art. 940 do CCB.

21. Ao final, uma vez que não há como se caracterizar o débito, entendo que esta TCE deve ser arquivada por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos dos arts. 201, § 3º, e 212 do RITCU. [grifou-se]

8.19. É de ver, diante disso, se a situação fática se subsome à hipótese descrita no parágrafo precedente.

8.20. Entende-se que não pelas razões expostas a seguir.

8.21. Primeiro, verifica-se que não se pode ver coincidência entre as ocorrências consistentes [i] no recebimento por Francisco Lopes Coelho dos valores de alvarás judiciais expedidos em favor do Conselho e [ii] no recebimento por esse responsável de honorários advocatícios não previstos em contrato, fatos fundadores da decisão combatida, porque do teor do relatório da sentença (peça 102, p. 1-2) não consta descrição detalhada dos fatos ali examinados. No

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

que possivelmente tangeria a tais fatos alegadamente coincidentes com o objeto da ação cível, constou ali somente:

a) o seguinte trecho de transcrição da peça vestibular apenas potencialmente relacionável a essas duas ocorrências: "A contratação do réu FRANCISCO LOPES COELHO; A realização de perícia contábil que apontou diversas irregularidades nas execuções fiscais do CREA/RO" (peça 102, p. 3);

b) o seguinte trecho da fundamentação da sentença (peça 102, p. 6):

[...] Embora o autor alegue que os réus teriam se beneficiado de valores indevidos oriundos de contrato supostamente direcionado, [...]

[...] há indícios documentais de reduções em valores devidos a autarquia [...]

A mera alegação de que o réu FRANCISCO LOPES COELHO recebeu alvarás judiciais não é suficiente para caracterizar enriquecimento ilícito, na ausência de demonstração de que os valores recebidos foram superiores ao que seria legalmente devido ou contratualmente permitido, ou ainda que tenham sido auferidos com fraude, sobretudo porque esse mantinha vínculo formal com o conselho.

8.22. Segundo, nada se falou na sentença sobre o fato de que Iris da Silva Borges, então assessora jurídica e fiscal do contrato, concorreu para o cometimento dos prejuízos por meio de atuação pouco diligente na fiscalização dos serviços prestados.

8.23. Terceiro, o juízo cível rejeitou a condenação de Francisco Lopes Coelho com fundamento em insuficiência de provas. Não declarou a inexistência do fato tampouco negou a autoria deste pelo ora recorrente. É o que se depreende da leitura dos seguintes trechos da sentença (peça 102, p. 6):

II.3 Do alegado enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA)

[...]

No que se refere à imputação de enriquecimento ilícito, prevista no art. 9º da Lei nº 8.429/1992, também ***não se encontra amparo probatório suficiente para sustentar a pretensão deduzida na inicial****. Embora o autor alegue que os réus teriam se beneficiado de valores indevidos oriundos de contrato supostamente direcionado,* ***não há, nos autos, qualquer documento que comprove, de forma clara e direta, a ocorrênci****a de acréscimo patrimonial ilícito em favor dos demandados.*

Como já se observou, há indícios documentais de reduções em valores devidos à autarquia, mas ***tais documentos, isoladamente, não demonstram*** *que tais reduções reverteram em vantagem econômica aos réus, tampouco que decorreram de conluio previamente estruturado com tal finalidade.*

A mera alegação de que o réu FRANCISCO LOPES COELHO recebeu alvarás judiciais não é suficiente para caracterizar enriquecimento ilícito, ***na ausência de demonstração*** *de que os valores recebidos foram superiores ao que seria legalmente devido ou contratualmente permitido, ou ainda que tenham sido auferidos com fraude, sobretudo porque esse mantinha vínculo formal com o conselho. [grifou-se]*

8.24. Por fim, acerca da valoração de provas levada a cabo por esta Corte, que na visão dos recorrentes teria "ignorado ou minimizado" os fundamentos da decisão judicial por eles invocada, Adalberto José Q. T. de Camargo Aranha preleciona em sua obra Da Prova no Processo Penal (3ª ed. Ed. Saraiva, 1994, p. 4-5):

*A questão de fato (****quaestio facti****) decide-se por meio do exame da prova, pois é por via dela que se chega à verdade processual, a uma convicção sobre o ocorrido, elemento sobre o qual será aplicado o direito (****quaestio juris****).*

O Min. Amaral Santos, entre nós o mais completo estudioso da prova, afirmou com sabedoria: "A prova visa, como fim último, incutir no espírito do julgador a convicção da existência do fato perturbador do direito a ser restaurado". Ou, como ensinou Carvalho Santos: "A finalidade da prova não é outra senão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

convencer o juiz, nesta qualidade, da verdade dos fatos sobre os quais ela versa". Ou ainda e finalmente: o conjunto dos meios idôneos visando a afirmação da existência positiva ou negativa de um fato, destinado a fornecer ao juiz o conhecimento da verdade, a fim de gerar sua convicção quanto à existência ou inexistência dos fatos deduzidos em juízo.

A função da prova é essencialmente demonstrar que um fato existiu e de que forma existiu o como existe e de que forma existe.

8.25. Interessa trazer à baila outra consideração a respeito da prova contida na mesma obra (Op. Cit., p. 61): "Toda valoração de provas pressupõe, necessariamente, um critério que a antecede: o da possibilidade ou da impossibilidade da existência do fato que se quer provar".

8.26. O princípio da livre convicção racional do julgador informa o sistema jurídico brasileiro. Por esse princípio, a valoração dos fatos e circunstâncias constantes dos autos é feita livremente pelo julgador; embasada, nada obstante, em racional discussão no curso do processo.

8.27. Isso sem vinculação a critérios prefixados de hierarquia de provas. Equivale a dizer que não há preceito legal determinador do peso maior ou menor de uma ou outra prova no julgamento do mérito da causa. Dito ainda de outro modo, no sistema jurídico brasileiro

as provas são todas relativas e não absolutas, inexistindo uma hierarquia preestabelecida de valoração das mesmas. Assim, indispensável à avaliação dos elementos de convicção é o exame de sua natureza, assim como da probabilidade e da credibilidade que possam oferecer, devendo o julgador também sopesar a quantidade e a qualidade das mesmas, estando portanto, o comando da conclusão sempre ao conjunto probatório. (TACRIM-SP – Rel. Geraldo Gomes – JUTACRIM-SP 42/23).

8.28. Marcelo Batlouni Mendroni, em sua obra Provas no Processo Penal – Estudo sobre a Valoração das Provas Penais (São Paulo: Atlas, 2010, pp. 38-39), preleciona:

[...] Valorizar mais ou menos este ou aquele indício de prova dependerá sempre da aplicação do princípio da Livre Convicção do próprio Juiz.

[...] na fundamentação do seu convencimento o Juiz deve exatamente considerar o contexto probatório, e não cada uma das provas de forma isolada. [...] não será arbitrária uma decisão que tiver como base a valoração coerente do contexto probatório direcionado a uma conclusão lógica.

A análise das evidências das provas no momento do julgamento, isto é, valoração de todo o material probatório, deve necessariamente estar inserida no seu contexto de forma lógica. Para isso, os Juízes devem realizar um exercício de processamento de dados trazidos com esse material até para obter a conclusão de pesos e contrapesos a respeito de sua comprobabilidade a respeito do(s) fato(s) a ser(em) comprovado(s).

Dentro desse "processo" de análise do material probatório, pode-se conceituar que na primeira etapa estarão: (a) a análise de cada um, separadamente; (b) a análise com interligação com cada um dos demais; e por fim (c) a análise com observação de cada um dos elementos do contexto; na segunda etapa o grau de correspondência com o(s) fato(s) a ser(em) provados(s); numa terceira etapa o seu grau de originalidade; e na quarta e última etapa o valor que se lhe atribui dentro do contexto geral, ocasião em que, praticamente de forma concomitante, é julgado o próprio contexto probatório em sentido amplo e genérico, significando, por excelência, o momento verdadeiro do convencimento do Magistrado.

8.29. Viu-se na análise elaborada no item 7 desta instrução que se produziu neste procedimento prova da causação pelos ora recorrentes de prejuízo ao erário no valor do débito a eles imputado. Assim, a comprovação tanto dos fatos imputados aos ora recorrentes como das suas autorias não dependeu de provas emprestadas da mencionada ação civil de improbidade, pois repousa em perícia contábil independente e documentos autônomos.

8.30. A Corte endossou o entendimento da Unidade Técnica a esse respeito a seguir reproduzido, exarado no item 30 da instrução reproduzida no relatório da decisão (peça 81):

29. [...] a jurisprudência do TCU é firme no sentido de garantir a independência das instâncias, admitindo-se apenas influência da esfera penal, e somente quando a sentença definitiva decidir pela negação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

da autoria ou da materialidade, ou seja, quando entender que o fato não ocorreu ou que o autor não foi aquele indicado no processo.

30. Defende a jurisprudência do Tribunal que a mesma conduta pode gerar consequências diferentes em cada uma das instâncias, tendo em vista a natureza própria de cada uma delas, como se depreende do enunciado do Acórdão 344/2015-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, assim dispondo:

"A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa."

9. Da repercussão da celebração de acordo de não persecução penal na dosimetria da punição dos ora recorrentes mediante aplicação de multa

9.1. Os recorrentes aduzem tacitamente a tese de que em face do adimplemento integral das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução, de que tencionam dar notícia mediante a anexação ao instrumento de recurso dos documentos juntados às peças 103 a 106, há que [i] reformar a decisão combatida para elidir a sua punição mediante aplicação de multa ou, sucessivamente, [ii] reduzir o valor pecuniário desta.

9.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 98, p. 3.

9.3. Conquanto "não equiv[alha] a confissão nem a condenação" e "não import[e] em reconhecimento de culpa", o integral cumprimento do acordo, comprovado mediante os anexos ao instrumento de recurso juntados às peças 103 a 106, ele "reforça[ria] a necessidade de [:]"

a) "coerência estatal e de proporcionalidade na resposta sancionatória";

b) "revisão da multa aplicada, reduzindo-a substancialmente ou excluindo-a diante da boa-fé processual demonstrada e da ausência de conduta dolosa qualificada";

c) "reavaliação da rigidez da resposta sancionatória, que não se compatibiliza[ia] com a solução consensual adotada pelo Estado na esfera penal".

Análise

9.4. A tese não merece prosperar.

i) Da não comprovação do alegado adimplemento integral do compromisso assumido pelos ora recorrentes no citado ANPP

9.5. De início, é de ver que os recorrentes não anexaram ao instrumento de recurso documentos comprobatórios do alegado adimplemento integral dos compromissos assumidos mediante o multicitado ANPP.

*9.6. Consta do subitem 2.1.1 da ata de audiência juntada à peça 103 que eles se comprometeram a "efetuar a prestação pecuniária no valor de R$ 25.000,00 [...] para cada um, totalizando o montante de R$ 50.000,00 [...], **parcelados em 48 vezes** de R$ 520,83" [grifou-se].*

*9.7. Verifica-se mediante os anexos ao instrumento de recurso juntados às peças 104 e 105 que em 20/08/2025 eles efetuaram o "pagamento das **parcelas 1 a 44**" [grifou-se] (peça 104, p. 1). Não se constata mediante o exame desses documentos elemento de convencimento de que eles efetuaram os pagamentos das parcelas 45 a 48 ou de que adimpliram o compromisso assumido de outra forma.*

9.8. Os documentos anexados ao instrumento de recurso e juntados à peça 106 comprovam a protocolização eletrônica pelos ora recorrentes na Justiça Federal da 1ª Região de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

pedido de extinção do processo e de requerimento de certidão de quitação, mas não a satisfação do pedido ou o deferimento do requerimento.

9.9. Mediante consulta disponível para o público em geral no sítio do Tribunal Regional da 1ª Região na rede mundial de computadores se verifica que até a data da elaboração desta análise ainda está em curso a ação penal invocada, cuja última tramitação anterior a esta data se deu em 5/8/2026 (juntada de certidão de antecedentes criminais).

9.10. Deflui-se do exposto nos quatro últimos parágrafos anteriores que os recorrentes malograram comprovar o alegado adimplemento integral do compromisso assumido no citado ANPP e que a tramitação e os documentos disponíveis para consulta do público em geral no sítio identificado no parágrafo anterior sinalizam que até a data de subscrição desta instrução não teve lugar esse adimplemento de modo definitivo.

9.11. Em razão do exposto no parágrafo anterior, cabe manter a suspensão da eficácia da punição dos ora recorrentes consistente na sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos consubstanciada no subitem 9.7 da decisão objurgada. Vale reproduzir o item 26 da fundamentação desta (peça 80):

26. No caso concreto, não há notícias de que o ANPP tenha sido ou esteja sendo descumprido. Por isso, visando manter intacta a atratividade do ANPP como mecanismo eficiente de reprovação e prevenção de ilícitos e a despeito da gravidade das condutas praticadas, considero pertinente manter suspensa a eficácia da sanção de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, até que o acordo seja definitivamente cumprido.

ii) <u>Do descabimento da feitura de insubsistência de punição consistente em aplicação de multa em face do adimplemento das obrigações assumidas em ANPP</u>

9.12. Quanto à parte da sustentação da tese consistente na proposição de que cabe elidir a punição dos ora recorrentes consistente em aplicação de multa ante o alegado adimplemento integral do referido ANPP sob o argumento de que isso implicaria o reconhecimento da sua "boa-fé processual" e da "ausência de conduta dolosa qualificada", aplicam-se-lhe – independentemente de terem eles adimplido integralmente ou não o acordo – os entendimentos formulados por esta Corte memoriados nos subitens 4.5 a 4.6 desta instrução, cujas profundidade e percuciência tornam novos acréscimos despiciendos.

iii) <u>Da prévia satisfação da pretensão recursal de repercussão do mencionado ANPP sobre a dosimetria da punição consistente em aplicação de multa</u>

9.13. Como registrado no subitem 4.7 desta instrução, o Tribunal reduziu o valor pecuniário da multa aplicada por haver reputado circunstância atenuante a celebração do acordo enquanto estivesse ele a ser cumprido. Interessa reproduzir o item 27 da fundamentação da decisão guerreada:

27. Quanto à multa, julgo que o ANPP deva ser levado em consideração como circunstância atenuante, reduzindo sua dosimetria de 50% (conduta de alta gravidade e lesividade) para aproximadamente 30% do valor atualizado do débito.

9.14. Portanto, teve lugar a satisfação jurídica da pretensão recursal consistente na redução do valor pecuniário da multa aplicada.

10. Da não repercussão sobre a condenação de eventual ressarcimento ao erário levado a cabo por força de ANPP relativamente aos mesmos fatos e mesmos responsáveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

10.1. Os recorrentes aduzem tacitamente a tese de que o adimplemento integral das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução, de que tencionam dar notícia mediante a anexação ao instrumento de recurso dos documentos juntados às peças 103 a 106, há que reformar a decisão combatida para elidir a sua condenação a ressarcir o erário.

10.2. Parafraseia-se a seguir a sustentação da tese, inscrita à peça 98, p. 3.

10.3. Haveria que considerar "os valores efetivamente pagos pelos recorrentes no âmbito do ANPP [...] na fase de execução ou cobrança" para o fim de "evitar duplicidade material de ressarcimento e eventual enriquecimento indevido do Estado".

10.4. "Caso mantido qualquer débito", cumpriria "ressalva[r] a possibilidade de abatimento ou compensação dos valores comprovadamente pagos no ANPP, observada a fase processual adequada e a prova documental já constante dos autos".

Análise

10.5. Da leitura das transcrições feitas na paráfrase de parte da sustentação da tese empreendida no subitem 10.4 desta instrução se depreende que os recorrentes pugnam em primeiro lugar pela elisão da sua condenação em débito e em segundo lugar, sucessivamente, por reforma da decisão a fim de fazer "ressalva" ali referida. Daí o enunciado da sua tese recursal aduzida tacitamente lavrado no subitem 10.1 desta instrução.

10.6. A tese não merece agasalho.

10.7. É firme na jurisprudência desta Corte o seguinte entendimento: Não configura bis in idem a coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário de débitos decorrentes dos mesmos fatos, ainda que imputados a pessoas distintas. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

10.8. Mediante consulta ao sistema de pesquisa a decisões precedentes da Corte se verifica que há diversos julgados nesse sentido, tal como o Acórdão 11531/2016-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro, de que se extrai o seguinte enunciado.

[...] o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir o erário. Diante da coexistência de dois títulos executivos referentes ao mesmo fato, deve-se deduzir o valor da obrigação que primeiramente foi executada quando da execução do título remanescente A mesma lógica se aplica à coexistência do título extrajudicial em que consiste a decisão impugnada e o adimplemento de obrigação de ressarcir o erário pelo mesmo prejuízo resultante do mesmo fato. Cumpre aos ora recorrentes deduzir o valor da obrigação primeiramente adimplida quando da execução do título referido.

10.9. Importa transcrever o item 27 da fundamentação da decisão combatida (peça 80):

Válido ressaltar que o dever de ressarcir integralmente o dano ao erário não é afetado pelo ANPP firmado, ainda que tenha sido ajustada a restituição parcial do prejuízo. Por isso, é cabível julgar irregulares as contas dos responsáveis e condená-los solidariamente ao pagamento do débito, inclusive juros de mora.

CONCLUSÃO

11. Das análises empreendidas se conclui que:

a) quanto à tese de que o juízo de que perpetraram "apropriação indevida" (peça 98, p. 2) originadora do prejuízo ao erário correspondente ao débito a eles imputado careceu de "lastro probatório suficiente, individualizado e concreto, tem-se que se produziu nestas contas especiais prova da prática pelos ora recorrentes das condutas a eles imputadas individualmente e do nexo de causalidade entre elas e o prejuízo ao erário apurado e precisamente quantificado;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

b) no concernente à tese de repercussão sobre o julgamento impugnado do fato de que "as mesmas acusações que embasaram a Tomada de Contas Especial foram submetidas ao Poder Judiciário em Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1003330-12.2018.4.01.4100 ", tem-se que [i] o Tribunal possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União e a situação fática não se subsome a nenhuma das hipóteses excludentes dessa regra e que [ii] não se pode ver coincidência entre os fatos objeto destas contas e os objeto da mencionada ação;

c) relativamente à tese de que em face do adimplemento integral pelos ora recorrentes das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução há que [i] reformar a decisão combatida para elidir a sua punição mediante aplicação de multa ou, sucessivamente, [ii] reduzir o valor pecuniário desta, tem-se que [i] os recorrentes malograram comprovar o adimplemento definitivo do compromisso assumido, que [ii] mesmo o adimplemento definitivo não repercutiria sobre a punição dos ora recorrentes consistente em aplicação de multa e que [iii] a decisão combatida satisfez previamente a pretensão recursal de repercussão do referido acordo sobre a dosimetria dessa punição;

d) no que toca à tese de que em razão do alegado adimplemento integral das obrigações assumidas no ANPP citado no subitem 4.5 desta instrução há que reformar a decisão combatida para elidir a sua condenação a ressarcir o erário, tem-se que o dever de ressarcir integralmente o dano ao erário não é afetado pela eventual ocorrência de tal fato, dado que cumpre aos responsáveis deduzir o valor da obrigação eventualmente adimplida quando da execução do título extrajudicial em que se constitui a decisão impugnada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de reconsideração interposto por Iris da Silva Borges e Francisco Lopes Coelho contra o Acórdão 2.393/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084493.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Iris da Silva Borges e pelo Sr. Francisco Lopes Coelho contra o Acórdão 2.393/2025-Plenário, da relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-os ao pagamento de débito e multa, além de inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

O processo originou-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia (CREA/RO), em desfavor da Sra. Iris da Silva, então assessora jurídica e fiscal de contrato, e do Sr. Francisco Lopes, advogado contratado para a cobrança de valores referentes à dívida em favor da entidade.

Naquela oportunidade, verificou-se que o Sr. Francisco Lopes recebia diretamente valores de alvarás judiciais expedidos em prol do CREA/RO, os quais deveriam ter sido depositados na conta do Conselho, além de honorários advocatícios não previstos contratualmente. A Sra. Iris da Silva, por sua vez, concorreu para os prejuízos por meio de atuação pouco diligente na fiscalização dos serviços prestados.

Os recorrentes sustentaram, em síntese: (i) ausência de lastro probatório suficiente, individualizado e concreto para a caracterização da apropriação indevida; (ii) improcedência de ação civil de improbidade administrativa que teria examinado as mesmas acusações; (iii) necessidade de afastar ou reduzir a multa aplicada, em razão do integral cumprimento do acordo de não persecução penal (ANPP) firmado com o Ministério Público Federal; e (iv) necessidade de afastar a condenação em débito ou, ao menos, ressalvar a compensação dos valores pagos no âmbito do ANPP.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em instrução de mérito, rejeitou integralmente as teses recursais e propôs conhecer do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta da unidade técnica.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Anuo às conclusões da unidade técnica e adoto seus fundamentos como razões de decidir, registrando alguns pontos que reputo relevantes para o desate da controvérsia.

Quanto à alegação de insuficiência de prova para a caracterização da apropriação indevida, a individuação das condutas restou bem delineada na decisão recorrida: ao Sr. Francisco Lopes imputou-se o recebimento direto de valores de alvarás judiciais pertencentes ao CREA/RO e de honorários não previstos contratualmente; à Sra. Iris da Silva Borges, a negligência na fiscalização do contrato, caracterizada pela emissão de boletos de recolhimento em valores inferiores aos efetivamente fixados pelo Poder Judiciário.

Essas condutas encontram amparo em conjunto probatório robusto e autônomo, formado por notas fiscais, pelo termo de contrato original e seu aditivo, por perícia contábil independente e pela confissão formal dos próprios responsáveis na audiência de homologação do ANPP. A produção dessa prova independe de elemento colhido no processo administrativo disciplinar anulado pela Justiça do Trabalho, de sorte que a alegada fragilidade probatória não se sustenta.

Cabe registrar, ainda, que não procede a alegação do Sr. Francisco Lopes de cerceamento de defesa, sob o argumento de que não lhe teria sido oportunizada participação na perícia contábil que serviu de base ao levantamento do débito. O contraditório e a ampla defesa, para fins de condenação por esta Corte, instauram-se na fase externa do processo de tomada de contas especial, por meio da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084494.

regular citação do responsável, sendo irrelevante, para essa configuração, a eventual ausência de participação em diligências realizadas na fase interna. Neste Tribunal, o Sr. Francisco Lopes foi devidamente citado e exerceu seu direito de defesa, tendo tido acesso a toda a documentação levantada, entre a qual a perícia contábil, sobre a qual pôde se manifestar livremente.

Sobre a pretendida repercussão da sentença cível de improbidade administrativa, a independência entre as instâncias de responsabilização é regra no ordenamento jurídico brasileiro, e as exceções a essa regra restringem-se à sentença penal que reconheça a inexistência material do fato ou a negativa de autoria.

Não é o caso dos autos. A sentença é pela improcedente, por insuficiência de provas quanto ao enriquecimento ilícito, sem negar a ocorrência dos fatos nem a autoria dos recorrentes, e tampouco examinou a conduta imputada à Sra. Iris da Silva relativa à fiscalização deficiente do contrato. Trata-se, portanto, de valoração de prova realizada sob parâmetros e finalidades distintos daqueles que orientam o processo de contas, o que não vincula o juízo desta Corte.

No que concerne à repercussão do ANPP sobre a dosimetria da multa, a unidade técnica demonstrou, de modo preciso, que os recorrentes não lograram comprovar o adimplemento integral e definitivo do acordo, tendo apresentado apenas evidência de pagamento parcial das parcelas ajustadas. De todo modo, ainda que o adimplemento fosse integral, a celebração e o cumprimento do ANPP já foram considerados, na decisão recorrida, como circunstância atenuante suficiente para reduzir a dosimetria da multa de 50% para aproximadamente 30% do valor atualizado do débito, de modo que a pretensão recursal, nesse particular, já se encontra satisfeita.

Por fim, quanto ao pedido de afastamento do débito ou de ressalva de compensação de valores pagos no âmbito do ANPP, tenho por correta a orientação da jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 11.531/2016-TCU-Segunda Câmara (relator E. Ministro Raimundo Carreiro), no sentido de que a existência de título executivo decorrente de outra esfera de responsabilização, relativo aos mesmos fatos, não afasta a jurisdição do Tribunal, cabendo ao responsável, na fase de cobrança executiva, comprovar o pagamento já efetuado para evitar duplicidade. O dever de ressarcimento integral do dano ao Erário não é afetado pelo ANPP, ainda que este tenha estabelecido reparação parcial e diversa.

Não havendo, portanto, elemento novo capaz de infirmar os fundamentos da decisão recorrida, nego provimento ao recurso de reconsideração.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084494.

ACÓRDÃO Nº 2936/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.988/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia (04.920.948/0001-16).
3.2. Responsáveis: Francisco Lopes Coelho (043.318.772-72); Iris da Silva Borges (614.462.542-91).
3.3. Recorrentes: Francisco Lopes Coelho (043.318.772-72); Iris da Silva Borges (614.462.542-91).
4. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Francisco Lopes Coelho (678/OAB-RO), representando Iris da Silva Borges.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recursos de reconsideração interpostos por Francisco Lopes e Iris da Silva contra o Acórdão 2.393/2025-TCU-Plenário, que julgou irregulares as suas contas, condenou-os ao pagamento de débito e multa, no âmbito de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Rondônia.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2936-43/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81084496.