



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA – MD CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL – RELATOR DO PROCESSO Nº 36390/2008-E

Processo nº 36390/2008-e

**RICARDO LIMA ESPÍNOLA**, brasileiro, casado, portador do RG nº 1358195 SSP/DF, inscrito no CPF sob o nº 488.105.331-00, residente e domiciliado à SQS 212, Bloco K, Apartamento 602, Asa Sul, Brasília/DF, vem, respeitosamente, por intermédio de seu advogado, com fulcro no artigo 278, inciso I, do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, interpor o presente

### **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**

em face da Decisão nº 3359/2022, proferida no âmbito do Processo TCDF nº 36390/2008-e, expondo e requerendo o que segue:

#### **I - Da Decisão Recorrida**

É o texto da Decisão recorrida:



“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – considerar: a) revéis a empresa Sapiens Tecnologia da Informação S.A. e os Srs. Vagner Gonçalves Benck de Jesus e Joel Francisco Barbosa, nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar 1/1994, por não terem atendido a citação contida no item II da Decisão nº 527/2020; b) intempestiva a peça denominada “elementos adicionais”, apresentada pelo Sr. Joel Francisco Barbosa (e-DOC A707F812-e), esclarecendo a possibilidade de reiteração do documento em sede recursal, caso a interposição seja tempestiva; II – tomar conhecimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ricardo Lima Espíndola, considerando-as, no mérito, parcialmente procedentes, excluindo-o do rol de responsáveis pelo débito apurado na TCE em exame, estendendo o entendimento aos Srs. Vagner Gonçalves Benck de Jesus e Joel Francisco Barbosa; III – julgar irregulares, com fulcro no art. 17, inciso III, alínea “a”, e art. 20, da LC 1/1994, as contas: a) da empresa Sapiens Tecnologia da Informação S.A. (CNPJ 02.926.943.0001-75), em razão da



inexecução parcial do Contrato nº 49/2005, notificando-a, com amparo no art. 26 da referida lei complementar, para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolher o débito, no valor de R\$ 3.862.765,38 (atualizado em 06/05/2022), que deverá ser corrigido na data de pagamento, e autorizando, desde já, a adoção das providências previstas no art. 29 da mesma norma, caso não haja manifestação da interessada; b) dos Srs. Ricardo Lima Espíndola (CPF \*\*\*.105.331-\*\*), Vagner Gonçalves Benck de Jesus (CPF \*\*\*.891.761- \*\*) e Joel Francisco Barbosa (CPF \*\*\*.152.094-\*\*), aplicando-lhes a penalidade prevista no art. 57, III, da Lei Complementar nº 1/1994, em razão da ocorrência de prejuízo ao erário, materializado pela omissão dos responsáveis na fiscalização da execução de contrato, concorrendo para a inexecução parcial do Contrato nº 49/2005, firmado entre a CODEPLAN e a empresa Sapiens Tecnologia da Informação S.A. e autorizando, desde já, a adoção das providências previstas no art. 29 da mesma norma, caso não haja manifestação dos interessados; IV – tornar sem efeito a



Decisão nº 1.567/2022, anulando o Acórdão nº 71/2022; V – aprovar, expedir e mandar publicar os acórdãos apresentados pelo Relator; VI – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. O Presidente, Conselheiro PAULO TADEU, por força do art. 150 do RI/TCDF, deixou de presidir a sessão durante o julgamento deste processo. Deixaram de atuar nos autos os Conselheiros RENATO RAINHA, com fundamento no art. 153, § 1º, do RI/TCDF, e INÁCIO MAGALHÃES FILHO, à vista do art. 152, I, do RI/TCDF.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram os Conselheiros MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.”

## **II - Prescrição Punitiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Inicialmente, cumpre destacar o entendimento firmado em Acórdão recente do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do



Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso, onde restou consignado que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia”. Vejamos:

Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva. Exame de legalidade. 1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada.

(MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)



Peço vênua para transcrever trecho do voto proferido pelo Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso naqueles autos, que muito bem assim consignou:

1. O mandado de segurança, impetrado contra a imposição de multa pelo TCU, está fundado em dois argumentos: a) prescrição da pretensão administrativa sancionadora; b) ausência de responsabilidade do impetrante pela conduta sancionada.
2. Para a análise do primeiro argumento, é preciso antes determinar qual o prazo prescricional para que o TCU exerça sua competência sancionadora. A matéria ainda não foi examinada especificamente pelo Supremo Tribunal Federal.
3. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), ao prever a competência do órgão de contas federal para aplicar multas pela prática de infrações submetidas à sua esfera de apuração (art. 58), deixou de estabelecer prazo para o exercício do poder punitivo.
- 4. Ainda assim, é praticamente incontroverso o entendimento de que o exercício da competência sancionadora do TCU é temporalmente limitado. A prescrição é instituto diretamente ligada**



**ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade, em qualquer ramo jurídico (nesse sentido, é antiga a jurisprudência do STF, ilustrada, v. g., no MS 20069, Rel. Min. Cunha Peixoto).**

**5. Essa premissa, a propósito, deriva da norma do art. 37, § 5º, da Constituição, segundo a qual cabe à lei estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, restando ressalvadas apenas as respectivas ações de ressarcimento.**

6. Consideradas a regra da prescritibilidade e a ausência de previsão expressa de prazo prescricional na sua Lei Orgânica, o TCU debateu longamente o tema, tendo-se formado, no âmbito daquele órgão, duas correntes interpretativas, destacadas no Acórdão nº 1.441/2016.

7. Para a primeira, que veio a prevalecer no TCU, à falta de regra expressa sobre o tema deve ser aplicada a regulação do Código Civil, notadamente o prazo de 10 (dez) anos (CC, art. 205). O termo inicial do prazo, por



sua vez, seria fixado no momento da irregularidade detectada, de acordo com o art. 189 do CC.

8. Já para a segunda corrente, a lacuna deve ser colmatada através da aplicação do prazo de 5 (cinco) anos, previsto em diversas normas de direito público. O termo inicial do prazo, para essa corrente, seria o momento do conhecimento dos fatos pelo TCU, porquanto, antes disso, não se poderia falar em inércia de sua parte.

**9. Pois bem. A meu ver, a prescrição da pretensão sancionatória do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999 – que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Essa conclusão está embasada em dois fundamentos .**

**10. Primeiro fundamento: a Lei nº 9.873/1999, se corretamente interpretada, é diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, não se fazendo necessária colmatção de suposta lacuna através de analogia.**

11. Esse fundamento decorre do caráter geral da Lei nº 9.783/1999 em matéria de direito





administrativo sancionador, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àqueles âmbitos em que existente uma regulamentação própria. Explico.

12. É verdade que, por um lado, o art. 1º da referida lei alude à ação punitiva “no exercício do poder de polícia” e, por outro lado, a atuação do TCU examinada nestes autos não se qualifica, em sua acepção clássica, como exercício do poder de polícia – o qual se caracteriza apenas pela restrição da liberdade e da propriedade dos particulares em prol do interesse público. De fato, na atividade de controle externo, o TCU fiscaliza a própria atuação estatal em relação a gestores de recursos públicos.

13. Não obstante, já há algum tempo a doutrina tem conferido tratamento específico ao poder sancionador das entidades públicas, diferenciando-o do poder de polícia. Distinguem-se, assim, as limitações impostas com base no poder administrativo de polícia – o qual possui caráter de proteção preventiva de interesses públicos – das punições decorrentes do exercício de um autêntico poder administrativo sancionador,



este sim de caráter repressivo. É dizer que o poder de polícia, nesse sentido estrito, não inclui a aplicação de sanções, atividade submetida, consoante compreensão mais recente, ao regramento jurídico próprio e específico do chamado direito administrativo sancionador 1 .

14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime jurídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5º, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5º, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5º, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5º, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1º e 5º, LIV) 2 .

15. Portanto, é mais correto dizer, a rigor, que a Lei nº 9.783/1999 regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo



sancionador – e não no exercício do poder de polícia, o qual abarca medidas preventivas de proteção de interesses públicos, mas não a aplicação de sanções.

16. Também da interpretação sistemática dos dispositivos da Lei nº 9.783/1999 se extrai sua vocação regulatória geral da prescrição do exercício da competência sancionadora da Administração Pública.

17. O artigo 5º, por exemplo, prevê que “O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”. Ora, nem infrações de natureza funcional nem procedimentos de natureza tributária possuem relação com o poder de polícia estatal, de sorte que, se a Lei nº 9.783/1999 se limitasse a regular a prescrição no âmbito do exercício do poder de polícia, esse dispositivo seria absolutamente inócuo.

18. O art. 1º-A, por sua parte, prevê prazo prescricional de cinco anos para a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito não tributário, decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. Essa previsão, como se vê, aplica-se a qualquer crédito não tributário



decorrente de aplicação de multa, não apenas àqueles constituídos “no exercício do poder de polícia”.

19. Finalmente, uma interpretação histórica, segundo a vontade do legislador, confirma a concepção aqui proposta. Lê-se, a propósito, na exposição de motivos (EM 400/MF) da Medida Provisória nº 1708/1998) – que posteriormente, após reedições, viria a ser convertida na Lei nº 9.873/1999 – que a regulamentação proposta “uniformiza a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal”.

20. A aplicação de multas pelo TCU se insere evidentemente no exercício da competência sancionadora da Administração Pública Federal – como, aliás, já expressamente afirmado pelo STF (RE 190985, Rel. Min. Néri da Silveira) –, de sorte que a prescrição da respectiva pretensão punitiva deve ser regida pela Lei nº 9.783/1999.

**21. Portanto, não há necessidade de aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, sendo suficiente para a resolução do caso concreto a sua simples interpretação e aplicação direta.**



**22. Segundo fundamento: ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, a Lei nº 9.873/1999 representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.**

23. Sobre este ponto, friso, inicialmente, que, conforme já defendi em estudo acerca do tema, o direito administrativo tem autonomia científica, razão pela qual não há nenhuma razão plausível pela qual se deva suprir a alegada omissão com recurso às normas de direito civil, e não às de direito administrativo 3 .

24. Assim, à falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos, como decorrência de um amplo conjunto de normas: Decreto nº 20.910/32, art. 1º; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/1980, art. 1º; Lei nº 8.112/1990 (“Regime jurídico dos servidores públicos civis federais”), art. 142, I; Lei nº 8.429/1992, art. 23; Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), art. 43; Lei nº 9.783/1999; Lei nº 12.529/2011 (“Lei antitruste”), art. 46; Lei nº 12.846/2013



**(“Lei anticorrupção”), art. 25; entre outros.**

25. A larga uniformidade encontrada nas referidas normas a respeito do prazo de cinco anos, entretanto, não se repete quanto a outros aspectos da regulação da prescrição.

26. Assim, por exemplo, quanto ao termo inicial, o prazo para a aplicação da sanção aos servidores públicos civis federais pela prática de infrações funcionais começa a correr “da data em que o fato se tornou conhecido” (Lei nº 8.112/1990, art. 142, p. ún.); para os advogados, o prazo para a aplicação de sanção disciplinar se conta “da data da constatação oficial do fato” (Lei nº 8.906/1994, art. 43); para os demais profissionais liberais, o prazo prescricional é contado “da data da verificação do fato respectivo” (Lei nº 6.838/1980, art. 1º). O mesmo se diga em relação às causas interruptivas e suspensivas da prescrição, à previsão de prescrição intercorrente etc.

27. A solução que se afigura mais adequada, a meu ver, não é a criação de um regime híbrido para regular a prescrição da pretensão administrativa sancionadora exercida pelo TCU, mas a aplicação integral



da regulação estabelecida pela Lei nº 9.783/1999.

**28. Como exposto, essa lei regulamenta, de modo genérico, a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, “no exercício do poder de polícia”. A razão de ser da norma é impedir que as pessoas submetidas ao poder de polícia fiquem eternamente sujeitas à possibilidade de aplicação de sanções administrativas.**

(...)

Pois bem, conforme muito bem verificado no Voto Supra transcrito, o artigo 1º da Lei 9.783/1999, estabelece o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, vejamos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.



Assim, se os fatos apurados ocorreram em 2005 e 2006, como descrito no Relatório de Conclusão de TCE (eDOC nº 8EAF072B), e a citação do peticionante se deu no início de março de 2020, a presente demanda encontra-se atingida pela prescrição.

Nesses termos, requer seja decretada a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da Distrito Federal e dos Territórios.

No entanto, caso não seja decretada a prescrição da pretensão de ressarcimento, de todo modo deve ser o peticionante retirado do rol dos responsáveis.

### **III - Do Mérito**

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar responsabilidades por possíveis prejuízos decorrentes da execução do Contrato nº 49/05, celebrado entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CEDEPLAN e a empresa SAPIENS Tecnologia da Informação Ltda.

Desde logo, o que deve ficar claro é que o peticionante, não tem nenhuma responsabilidade por qualquer prejuízo que possa ter ocorrido ao erário em razão de irregularidades em contratos da CODEPLAN.





Isso porque já restou exaustivamente comprovado que **O SR. RICARDO LIMA ESPÍNDOLA DESCONHECIA POR COMPLETO A ILICITUDE DOS CONTRATOS E/OU PAGAMENTOS REALIZADOS EM FACE DAS CONTRATAÇÕES.**

**Imperativo esclarecer que foi reconhecida com relação ao peticionante,** em diversas ações penais que versam sobre possíveis irregularidades em contratos com a CODEPLAN, **a ausência de dolo e/ou intenção de lesar o erário, o que lá afastou a aplicação da lei de improbidade, conforme entendimento consolidado pelo STJ,** pelo que o mesmo restou absolvido naquelas ações e **pelo que, do mesmo modo, deve afastar a responsabilidade dele por qualquer prejuízo ao erário aqui apurado, impondo-se seja excluído do rol de responsáveis nos presentes autos e, conseqüentemente, seja afastada qualquer penalidade que lhe tenha sido imposta nos presentes autos.**

Cumpre ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento no sentido de que para a tipificação das condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa é necessária a demonstração do elemento subjetivo, seja a culpa, seja o dolo, consubstanciado na intenção de lesar o erário:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARA A TIPIIFICAÇÃO DA CONDUTA DOS RÉUS COMO INCURSA NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE



ADMINISTRATIVA, É NECESSÁRIA A DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO.

AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os ora agravados, objetivando a condenação dos réus pela prática de atos ímprobos, consistentes na abertura de conta bancária, com a finalidade de realizar movimentações financeiras relativas às arrecadações provenientes de atividade relacionada à obtenção de recursos financeiros do Centro de Integração do Menor Carente - CIMED, em prejuízo da Prefeitura Municipal.

2. O Juiz de 1º Grau julgou procedentes os pedidos.

3. O Tribunal a quo deu parcial provimento às Apelações dos ora agravados.

**4. Contudo, o v. acórdão recorrido reconheceu a ausência do elemento subjetivo, seja a culpa, seja o dolo.**

**5. O entendimento do STJ é no sentido de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de**



**Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.**

6. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

7. O Tribunal a quo reconheceu que não houve "intenção de vantagem própria dos agentes públicos" (fl. 959); portanto, ausente o elemento subjetivo, seja a culpa, seja o dolo genérico, seja o dolo específico.

8. **A jurisprudência do STJ, diante da falta do elemento subjetivo, afasta a aplicação da Lei 8.429/92.** Nesse sentido: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015, AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015, AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014, e REsp



**1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015, 9. Agravo Interno não provido.**

(AgInt no REsp 1532296/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017)

Nesses termos, ante a inexistência de dolo (intenção de lesar o erário/intenção de vantagem própria), não pode ser o acusado penalizado pela lei de improbidade ou responsabilizado por possíveis prejuízos ao erário posteriormente apurados.

No caso, repita-se, o peticionante foi absolvido em diversas ações penais instauradas para apuração de crimes contra a ordem pública enquanto gestor da CODEPLAN, **ante o reconhecimento da ausência de dolo especial de agir**, determinado pela intenção de lesar o erário, ou seja, **reconheceu-se que o peticionante não teve a intenção de lesar o erário ou obter vantagem própria**. Vejamos o teor de decisão que identifica a absolvição em número expressivo de ações penais:

PENAL E PROCESSUAL PENAL.  
REVISÃO CRIMINAL. ART. 89 DA LEI  
Nº 8.666/1993. DECISÃO CONTRÁRIA À  
EVIDÊNCIA DOS AUTOS. APTIDÃO  
PARA ALTERAR MÉRITO. **DOLO**



**ESPECÍFICO NÃO DEMONSTRADO.  
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

1. Comprovado, pelo conjunto probatório e conteúdo de colaboração premiada, que o requerente não participou do esquema criminoso, tampouco tinha ciência deste, impõe-se a desconstituição do acórdão condenatório, diante da contradição à evidência dos autos, mormente **quando o requerente foi absolvido em outras 13 ações penais de idêntico conteúdo fático e fundamento jurídico.**

2. Não resta configurado o crime do art. 89 da Lei nº 8.666/1993, quando, pela evidência dos autos, **não se demonstra a presença do dolo especial de agir exigido para a configuração do tipo penal, determinado pela intenção de lesar o Erário.**

3. Revisão criminal conhecida e julgada procedente.

(Acórdão n.1068148, 20170020186337RVC, Relator: JOÃO BATISTA TEIXEIRA, Revisor: JESUINO RISSATO, CÂMARA CRIMINAL, Data de Julgamento: 11/12/2017, Publicado no DJE: 19/12/2017. Pág.: 118)



Peço vênha para transcrever trecho elucidativo do acórdão acima ementado:

(...)

Assim, **observa-se que o requerente foi absolvido, por diversas vezes,** de condutas tipificadas no art. 89 da Lei nº 8.666/1993, **em contextos de evidente semelhança e sob a mesma fundamentação, consistente na ausência de dolo direto e desconhecimento da ilicitude dos contratos de gestão realizados pela COCEPLAN,** de modo que o número significativo de 13 decisões de absolvição, de um total de 15 processos criminais contra o requerente, demonstra que a presente decisão impugnada concluiu de maneira contrária à evidência dos autos, na medida em que desconsiderou **o conteúdo da colaboração premiada de D.B.R. em conjunto com os demais elementos probatórios,** os quais **permitem concluir, seguramente, pela não demonstração da participação do requerente no esquema criminoso desvelado pela Operação Caixa de Pandora, bem como pela inexistência**



**do dolo específico do crime constante do  
art. 89 da Lei nº 8.666/93.**

Desse modo, ante o reconhecimento da inexistência de dolo para lesar o erário na esfera penal com relação ao peticionante, isso deve refletir nessa esfera administrativa, por óbvio, já que a análise aqui trata exatamente do prejuízo ao erário por aqueles atos (“atos de improbidade” - atos ilegais e/ou ilegítimos/ antieconômicos na celebração e pagamentos de contratos da CODEPLAN, que implicaram dano ao erário), pelo que deve ser excluído do rol de responsáveis e afastada qualquer penalidade que já lhe fora imposta ou mesmo futura nos presentes autos, o que desde já se requer.

**IMPENDE SALIENTAR QUE O SR. DURVAL BARBOSA, AO DEPOR COMO DELATOR EM TODOS OS PROCESSOS DA CODEPLAN, AFIRMOU, CATEGORICAMENTE, QUE O SR. RICARDO LIMA ESPÍNDOLA NÃO PARTICIPOU DO ESQUEMA CRIMINOSO E SEQUER TINHA CONHECIMENTO DELE.**

Peço vênica para citar trechos do acórdão proferido nos autos da Revisão Criminal nº 20170020186337, de relatoria do eminente Desembargador João Batista Teixeira, acolhido, por unanimidade, pela Colenda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios:



Ocorre que, malgrado a confirmação da condenação na presente ação rescindenda, o requerente foi réu em 15 ações penais, referentes a outros contratos de gestão, os quais foram realizados no mesmo período e no mesmo contexto exposto, acima pela denúncia.

Verifica-se que as demais ações penais contrárias ao acusado, a despeito de se referirem a outros contratos de gestão, contemplam o mesmo contexto fático da Operação *Caixa de Pandora*, qual seja, a participação de R.L.E., na condição de diretor de gestão da CODEPLAN, na realização de contratos de gestão fraudulentos.

Contudo, ressalta-se que, dessas 15 ações penais, o requerente restou absolvido em 13 delas, sob o fundamento comum de ausência de dolo específico e da não demonstração de que ele, na condição de diretor, tinha ciência da ilicitude dos referidos contratos, mormente diante da prova obtida pela colaboração premiada realizada por D.B.R., que afirma que o requerente não participou de esquemas fraudulentos, não obteve vantagem deles, tampouco sabia da ilicitude





das contratações, conteúdo reafirmado no interrogatório de D.B.R., às fls. 426-428.

Ademais, importante salientar que, conforme os documentos juntados pelo requerente, consistentes em acórdãos que o absolveram, tais absolvições se deram com base em um fundamento jurídico comum, o da não participação do requerente no esquema criminoso e, conseqüentemente, a ausência do dolo específico do crime do art. 89 da Lei nº 8.666/93.

Assim, diante do contexto fático comum, consistente na participação de R.L.E., na condição de diretor de gestão da CODEPLAN, na realização de contratos de gestão fraudulentos, no cenário da Operação *Caixa de Pandora*, bem como do fundamento jurídico comum, qual seja a ausência de demonstração de dolo específico em todos os referidos acórdãos absolutórios, fundamentados especialmente no conteúdo da delação premiada de D.B.R., resta evidente que a presente decisão objeto da ação revisional concluiu de forma contrária à evidência dos autos ao condenar o requerente por fato inserido nos contextos fático e jurídico mencionados acima.



Frise-se que, nesses casos, em que declarada a inexistência do fato ou negativa de autoria (inexistência de dolo por parte do peticionante), é pacífico o entendimento da doutrina e jurisprudência no sentido de que a regra da independência das esferas penal e cível/administrativa deve ser afastada, reconhecendo-se a comunicabilidade entre elas, vejamos:

Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO QUE NÃO RECONHECE A INEXISTÊNCIA DE FATO OU A NEGATIVA DE AUTORIA. INCOMUNICABILIDADE DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DE FATOS E PROVAS EM MANDADO DE SEGURANÇA. AGRADO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que somente **há comunicabilidade entre a esfera cível ou**



**administrativa e a decisão do Juízo criminal quando nesta se reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Precedentes: AI 856126 AgR, Min. Rel. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJ 7/12/2012, RE 430386 AgR, Min. Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 2/2/2015.**

2. A Constituição da República atribui, expressamente, ao Conselho Nacional de Justiça a instauração de processo administrativo disciplinar contra magistrado que praticar ato definido em lei como infração administrativa (CF, art. 103-B, § 4º, I e III) 3. In casu, o pedido de arquivamento do inquérito não se baseou na negativa de autoria ou na inexistência de fato, de forma que a decisão prolatada na esfera criminal não deve vincular a esfera administrativa. Na peça de arquivamento, o Procurador-Geral da República assentou que: “1. Trata-se de Inquérito instaurado para apurar a suposta prática de crimes de esbulho possessório, quadrilha ou bando e posse ilegal de arma de fogo (artigos 161, inc. II e 288 do Código Penal, e artigo 16 da Lei nº 10.826/2003) pelo Desembargador Bernardino Lima Luz, do Tribunal de Justiça



do Estado do Tocantins (...) 10. Entretanto, não há elementos mínimos e suficientes sobre qualquer prática delitiva por parte do mencionado magistrado para a instauração da persecutio criminis nessa Corte (...) 11. Cabe ressaltar, inicialmente, que Evangelista afirmou que teria vendido parte da fazenda Nova Jerusalém ao Desembargador Bernardino e a Giovanna Silveira, sendo que o imóvel também lhe pertencia (fls. 10). Ocorre que Aldacides Borges também acreditava que era proprietário da fazenda (fls.10); e que, em favor de outra pessoa, houve o cumprimento de mandado de reintegração de posse (fls. 06 e 14 dos autos principais, e fls. 08, in fine, do Apenso II). (...) 12. Nesse cenário, não há que se cogitar da prática de algum crime pelo Desembargador Bernardino. A sua ida à Fazenda e à Delegacia de Polícia Civil de Natividade teve por objetivo conhecer os fatos e, provavelmente, afirmar à autoridade policial que acreditava ser proprietário de parte da fazenda, sendo que o seu interesse na definição do caso seria em relação à sua posição de possível proprietário do bem, conforme depreende-se das declarações



prestadas por Adão Gualberto Nunes e Dalci Martins Rezende (fls. 19 e 21):” 4. No tocante à proporcionalidade da sanção em relação às condutas investigadas, a análise da matéria envolveria rediscussão de fatos e provas produzidas no âmbito do processo administrativo disciplinar, o que não se compatibiliza com a via do mandado de segurança. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 32806 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 26-02-2016 PUBLIC 29-02-2016)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PUNIÇÃO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA



DEFESA. SÚMULA 279 DO STF. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o acórdão recorrido seria necessário o reexame das provas dos autos, o que é vedado na esfera do recurso extraordinário, de acordo com a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, as esferas penal e administrativa são independentes, somente **havendo repercussão da primeira na segunda nos casos de inexistência material do fato ou negativa de autoria.** Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI 856126 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 25/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 06-12-2012 PUBLIC 07-12-2012)

Importante destacar, ainda, que, na Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0012288-98.2006.8.07.0001, o peticionante foi absolvido de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, uma vez que não havia qualquer indício de sua participação nos atos de improbidade administrativa.



Frise-se, o próprio Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios pleiteou a sua absolvição. Vejamos trechos da r. Sentença proferida naqueles autos:

Note-se que restou bem evidenciada a conduta de cada um dos réus.

Os requeridos DURVAL BARBOSA RODRIGUES, DANTON EIFLER e RICARDO ESPÍNDOLA, na condição de membros da Diretoria Colegiada da COMPANHIA DO DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL – CODEPLAN, autorizaram a celebração do Contrato nº 003/2003, nos termos de ata da 1306ª reunião ordinária, ocorrida em 17.2.2003, consoante se vislumbra do teor do documento acostado ao “ID 31643023 - Pág. 21” (fls. 248).

Igualmente, os réus DURVAL BARBOSA RODRIGUES, DANTON EIFLER, RICARDO LIMA ESPÍNDOLA e CARLOS EDUARDO BASTOS NONÔ autorizaram a celebração do Contrato nº 008/2003, na 1.318ª reunião ordinária, ocorrida em 14.8.2003, conforme se verifica do documento juntado ao “ID 31643023 - Pág. 23” (fls. 250).



O réu DURVAL BARBOSA RODRIGUES confessou a participação no evento delituoso, porém, ao ser ouvido em Juízo, ressaltou que os requeridos DANTON EIFLER, RICARDO LIMA ESPÍNDOLA e CARLOS EDUARDO BASTOS NONÔ não tiveram participação no ato de improbidade administrativa, verbis:

(...)

QUE DANTON EIFLER NOGUEIRA era Diretor Administrativo da CODEPLAN, e que não sabia de nada, não tinha conhecimento disso; QUE CARLOS EDUARDO BASTOS NONÔ aprovava o que levassem para lá; QUE CARLOS era um dos Diretores da CODEPLAN, e fazia parte da Diretoria Colegiada; QUE a Diretoria Colegiada sempre aprovada o que se mandava para lá; QUE CARLOS não tem envolvimento nesses fatos; QUE RICARDO LIMA ESPÍNDOLA também não tem envolvimento nesses fatos; QUE RICARDO foi Diretor Administrativo na CODEPLAN; QUE RICARDO também não tem envolvimento nesses fatos e dificilmente comparecia ao serviço (...), conforme se





verifica do teor da mídia acostada ao “ID 31651843” dos autos.

Tal circunstância implica na improcedência da pretensão condenatória deduzida na peça vestibular, diante da ausência de outras provas hábeis a infirmar as declarações do colaborador, em relação aos mencionados réus.

Aliás, o próprio Ministério Público pleiteou a absolvição dos réus supramencionados.

(...)

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos veiculados na petição inicial, para:

a) ABSOLVER os réus DANTON EIFLER, RICARDO LIMA ESPÍNDOLA e CARLOS EDUARDO BASTOS NONÔ, nos termos da fundamentação acima;

O mesmo entendimento foi emanado pela r. Sentença proferida nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 038498-21.2008.8.07.0001, onde o peticionante foi absolvido por não existir qualquer comprovação de práticas de ato ilícito. Vejamos:

“(...)”



Nota-se que, além das informações prestadas pelo réu Durval, sem apresentação de qualquer prova efetiva de suas alegações ou descrição pormenorizada do esquema fraudulento, não há qualquer outro elemento nos autos apto a comprovar a tese autoral, especialmente no que tange de forma específica ao contrato questionado na presente demanda.

Não se desconhece a dificuldade de produção de provas nesses casos, mas também não se admite a condenação de qualquer pessoa sem que haja indícios mínimos de prova de cada conduta ilícita supostamente praticada por cada um dos réus.

(...)

Conforme acima asseverado, a existência de conluio visando o direcionamento de empresa para contratação com a Administração Pública, por si só, já seria caso de ilícito apto a configurar ato de improbidade administrativa, hipótese que nem mesmo seria necessária a prova de superfaturamento.

No entanto, nos presentes autos não há comprovação específica dessa conduta ilícita de prévio ajuste entre os réus, além de não



ter sido produzida nem mesmo prova da suposta falsificação de propostas apresentadas pela empresa ré.

Assim, ausente a comprovação efetiva de irregularidade no contrato especificamente questionado nos presentes autos, não há que se falar em prática de ato de improbidade.

Gizadas estas razões, outro caminho não há senão o da improcedência dos pedidos aduzidos na inicial.

E é justamente o que faço.

### III. DISPOSITIVO

Tecidas estas considerações, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado pelo MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS em desfavor do DURVAL BARBOSA RODRIGUES, RICARDO LIMA ESPINDOLA, CARLOS EDUARDO BASTOS NONO, CARLOS JOSE DE OLIVEIRA MICHILES, LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICACOES LTDA, ALEXANDRE AUGUSTO DE SOUSA, SERGIO HENRIQUE DE SOUZA SANTOS e Márcio Gonçalo do Nascimento, partes qualificadas nos autos.



Assim, tendo restado incontroverso que o peticionante não agiu com dolo de lesionar o erário enquanto gestor da CODEPLAN, impõe-se seja ele excluído do rol de responsáveis por qualquer prejuízo que tenha sido apurado nos presentes autos.

Frise-se que essa Corte de Contas já decidiu nesse sentido ao excluí-lo do rol dos responsáveis, nos autos do processo nº 276/2016.

Peço vênica para transcrever trecho do voto do Relator no processo acima referido:

Ainda que **as decisões judiciais repercutam nesta Corte de contas**, fato é que não elidem por completo as falhas apuradas na fiscalização contratual. A atuação dos gestores e executores envolvidos no feito permitiu a ocorrência de irregularidades nos ajustes em comento (Contratos nº 16/05 e 50/05).

No entanto, **parece-me razoável excluir a responsabilização (solidária) dos recorrentes pelo débito apurado no feito.**

Nesse sentido, convergindo com a unidade instrutiva e o Ministério Público, **considero razoável a exclusão dos recorrentes do rol dos responsáveis**



**solidários pelo débito apurado, com a consequente reforma do item II da Decisão nº 905/2016.**

(...)

Sendo assim, para que se mantenha uma linha de raciocínio linear, por se tratar de casos semelhantes, entendo razoável o aproveitamento do Recurso de Reconsideração, ora em análise, aos demais ex-gestores da Codeplan (Srs. Durval Barbosa Rodrigues, Vagner Gonçalves Benk de Jesus, Carlos José de Oliveira Michiles, Carlos Eduardo Bastos Nonô e **Ricardo Lima Espíndola**). **Esses gestores deverão ser excluídos do rol de responsáveis solidários pelo débito (...).**

Nos termos expostos, impõe-se seja o peticionante excluído do rol de responsáveis por qualquer prejuízo apurado nos autos e afastada qualquer penalidade a ele imposta ou futura nos presentes autos.

Frise-se, mais uma vez, que **evidente a ausência de dolo ou erro grosseiro nas condutas do Sr. Ricardo Lima Espíndola.**

Nesse ponto, imperativo ressaltar que **a responsabilização do agente público somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para aferir o dolo ou erro**



**grosseiro** (“aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”).

Ou seja, não basta para responsabilização do agente público o mero nexos causal entre a conduta e o dano, tampouco o dano expressivo, por si só, configura dolo ou erro grosseiro.

Ademais, a responsabilização com base na opinião do corpo técnico só pode se estender a esse Tribunal de Contas do Distrito Federal se configurado o dolo, erro grosseiro ou conluio de agentes, inexistentes no caso.

Essa é a letra do art. 12 do Decreto 9830/19, que está em vigor desde o dia 11 de junho de 2019:

**Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.**

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º **O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.**

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º **O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.**

§ 6º **A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião**



**técnica ou se houver conluio entre os agentes.** (grifo nosso)

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exige o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Veja-se, pois, que não se faz possível a responsabilização do Sr. Ricardo Lima Espíndola, já que, ao contrário, restou exaustivamente comprovado que inexistiu dolo ou erro grosseiro por parte dele ou conluio dele com outros agentes.

#### **IV - Do Pedido**

Diante do exposto, requer seja dado provimento ao presente Recurso de Reconsideração para que o E. Plenário, revendo a Decisão nº 3359/2022 e, conseqüentemente, o Acórdão nº 303/2022, reconhecendo a prescrição punitiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Caso não seja esse o entendimento, requer seja dado provimento ao presente Recurso de Reconsideração para que o E. Plenário, revendo a Decisão nº 3359/2022 e, conseqüentemente, o Acórdão nº





ROLLEMBERG & MARDONEZES CAMELO  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

---

303/2022, absolva o Sr. Ricardo Lima Espíndola, eis que evidente a comprovação de que inexistiu dolo ou erro grosseiro por sua parte ou conluio dele com outros agentes.

Nestes termos,  
pede deferimento.

Brasília, 06 de outubro de 2022.

*Assinado eletronicamente*  
**Antônio Carlos Sobral Rollemberg**  
OAB/DF 25.031