

A Oitiva dos Tribunais de Contas nos Acordos de não persecução civil da Lei de Improbidade Administrativa

Ivan Lelis Bonilha¹

Crislayne Cavalcante²

Resumo

O artigo tem por objetivo tecer comentários sobre estas mudanças na Lei de Improbidade Administrativa que impactam na atuação dos Tribunais de Contas, em especial, a nova atribuição dos Cortes se manifestarem sobre a apuração do valor do dano a ser ressarcido nos acordos de não persecução civil. O artigo buscou fazer uma revisão doutrinária e jurisprudencial sobre assunto e o levantamento de casos práticos e regulamentação já implantados pelas Cortes de Contas.

Palavras-chave: Oitiva. Tribunal de Contas. Improbidade. Acordo de não persecução civil.

Introdução

A Lei nº 8.429/1992 ou Lei de Improbidade Administrativa surgiu num contexto político brasileiro que exigiu a tipificação legal de atos de improbidade administrativa e suas correspondentes sanções. De início, a operacionalização desta legislação era exercida majoritariamente pelo Ministério Público a quem compete a iniciativa do processo judicial e aos Tribunais de Contas era garantida a prerrogativa de tomar

¹ Graduado em Direito pela UFPR e Mestre em Direito pela USP. Foi servidor de carreira do TCE-PR, ingressou em março de 1993, após aprovação em concurso público. Foi Professor da Faculdade de Direito de Curitiba, Procurador-geral do Município de Curitiba e Procurador-geral do Governo do Estado, Conselheiro Estadual da OAB/PR, Presidente do TCEPR (2015-2016) e do IRB (2018-2021). É Conselheiro do TCEPR e Vice-presidente de Relações Institucionais do IRB.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2005). Pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (2014), MBA em Administração Pública e Gestão de cidades (2016) e em Licitações e Contratos Públicos (2017), formação em Inovação e Liderança no Programa Governamental Brazil 4.0 pela Georgetown University/USA (2020). Coordenou o Instituto Rui Barbosa - IRB Contas (2018-2022). É Auditora de Controle Externo do TCE/PR, Assessora da Vice-presidência de Relações Institucionais do IRB, professora do curso de Pós-graduação em Licitações e Contratos da PUCPR e da Escola de Gestão Pública do TCE/PR. Membro do Comitê de Normas de Auditoria do Setor Público do IRB. E-mail: crislayne.moraes@tce.pr.gov.br

ciência de procedimentos administrativos para apuração da prática de improbidade, acompanhamento dos procedimentos e, se fosse o caso, abertura de processos de controle externo para o exercício de suas competências constitucionais.

Em 2021 esta lei sofreu importantes alterações para instituir um sistema de responsabilização por atos de improbidade; para alterar as definições de atos de improbidade; para alterar os procedimentos processuais da ação judicial, incluindo pedido de indisponibilidade de bens dos agentes; para possibilitar ao Ministério Público celebrar acordo de não persecução civil; para alterar as regras sobre prescrição da ação; dentre outras.

Os Tribunais de Contas no exercício de suas competências constitucionais sempre se valeram dos conceitos da Lei de Improbidade Administrativa para identificar atos de improbidade quando da realização de suas atividades e, com isto, encaminhar seus relatórios e julgamentos para o Ministério Público adotar providências ou, ainda, se pautar da definição legal dos atos de improbidade para identificação das ilegalidades de despesas ou irregularidades de contas a fim de aplicação aos responsáveis das sanções previstas em lei.

E, com as recentes alterações a Lei de Improbidade, os Tribunais de Contas receberam uma deferência para que o Judiciário considere em suas decisões as decisões dos Tribunais de Contas e, também, adquiriram uma nova atribuição: a apuração do valor do dano a ser ressarcido nos acordos de não persecução civil.

O impacto desta nova atribuição é de tal monta que demandará dos Tribunais de Contas a regulamentação do procedimento da oitiva para apuração do valor do dano a ser ressarcido; a mobilização de equipes para realizar a apuração; o redimensionamento de seus planos de fiscalização para alocação dos servidores na nova atribuição; ou ainda, a criação de ferramentas eletrônicas de comunicação com o Ministério Público, dentre outras ações administrativas.

Assim, este artigo tem por objetivo tecer comentários sobre esta novel atribuição e sobre os impactos que as alterações da LIA trouxeram para o exercício das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, com revisão doutrinária e jurisprudencial sobre assunto e o levantamento de casos práticos e regulamentação já implantados pelas Cortes de Contas.

Não será objetivo do artigo os parâmetros para apuração do valor do dano.

1. Acordo de não persecução civil e novas exigências da LIA

Diversas legislações já permitiam ao Ministério Público e outros órgãos a celebração acordos com investigados antes mesmos da propositura da ação judicial ou aplicação da sanção correspondente. Cite-se como exemplo a figura da transação penal prevista na Lei nº. 9.099/95; o acordo de colaboração premiada previsto na Lei nº. 12.850/13; as tratativas previstas na Lei anticorrupção (Lei nº. 12.846/13).

E, no âmbito do sistema de responsabilização por improbidade administrativa tinha-se expressa vedação legal³ de realização de acordos em contrapartida da não proposição da ação por improbidade ou da não aplicação de sanções.

Em 2019, quando da publicação da Lei Anticrime, Lei nº. 13.964/2019, passou-se a admitir um acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal e acordo de não persecução cível no âmbito da responsabilização da Lei de Improbidade Administrativa. E, agora, com a Lei nº 14.230/2021 que alterou a LIA, as regras do acordo de não persecução civil⁴-ANPC passaram a ser mais detalhadas, pondo termo às divergências regulamentares e doutrinárias existentes, sobretudo sobre a legitimidade⁵, sanções convencionáveis, requisitos para o acordo, necessidade ou não de homologação judicial, possibilidade de realização do acordo após a propositura da ação judicial, dentre outros.

Desta forma, com as alterações da LIA, somente se pode celebrar o acordo que conseguir os resultados de ressarcimento integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida.

A celebração do ANPC depende de três requisitos: 1) A oitiva do ente federativo lesado; 2) da aprovação do órgão competente do Ministério Público que

³ Antiga redação do artigo 17, §1º da LIA “É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”.

⁴ Houve alteração da grafia de “cível” para “civil”. Tema trabalhado por Rafael Pereira em artigo apresentado no Congresso Nacional do Ministério Público. De acordo com este autor: “pode-se extrair a ideia trabalhada pelo legislador de afastar a ação de improbidade de outras ações ou outros ramos, como, por exemplo, quando menciona, no Art. 17-D, que a ação da Lei nº 8.429/92 é repressiva e de caráter sancionatório, não se constituindo em outra ação coletiva. Isso porque a doutrina gramatical jurídica aponta que a expressão civil é mais restrita que a cível, buscando delimitar o âmbito de aplicação e distanciar do direito do trabalho, comercial e penal, por exemplo”.

⁵ As alterações da LIA alteraram a legitimidade para proposição de acordos de não persecução civil apenas ao Ministério Público. Contudo, o STF deferiu parcialmente pedido de cautelar para suspender os efeitos do §20 do artigo 17 da LIA, de forma que até a data da publicação deste artigo, as Pessoas Jurídicas da administração também têm legitimidade para propor ações por ato de improbidade (ADIn 7042/DF e ADIn 7043/DF).

aprecia as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; e, 3) de homologação judicial.

Além disto, as alterações na LIA orientam que:

- a) o Ministério Público considere personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso, para a realização do acordo (art. 17, §2º);
- b) O Ministério Público negocie o acordo com o investigado ou demandado e o seu defensor (art. 17, §5º);
- c) O Ministério Público possa incluir no acordo a adoção de mecanismos de *compliance* e governança (art. 17, §6º);
- d) Se houver descumprimento do acordo, o investigado ou demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos (art. 17, §7º).

Por fim, houve mais uma imposição legal ao Ministério Público para a celebração do acordo e que traz nova atribuição legal aos Tribunais de Contas: Art. 17, § 3º “Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”.

Na doutrina há consenso em se justificar a realização de acordos de não persecução civil-ANPC com vistas à efetividade e celeridade na responsabilização por atos de improbidade e que tal prática segue a tendência do consensualismo no Direito Administrativo contemporâneo⁶.

Por outro lado, mesmo sendo permitido o acordo desde 2019, ainda persistem algumas dificuldades para a sua implementação: divergência de regulamentação dos procedimentos para a realização do acordo, reduzindo a segurança jurídica⁷;

⁶ Citem-se alguns autores que expressaram este posicionamento: Acácia Regina Soares de Sá, Fernando Drummond, Marcelo Celestino (que destaca a efetividade na busca de “solução útil, necessária e suficiente para a reprovação e prevenção dos atos ilícitos praticados”), Lindolfo Andrade, Luciano Ferraz, Luiz Henrique Lima (destaca o consensualismo em artigo), Maria de Lourdes Ferreira, Ronaldo Pinheiro Queiroz, Renato Lima Castro, Hermes Zaneti Junior e Gustavo Silva Alves (reforçam que a interpretação da LIA deve buscar à eficácia e efetividade dos ANPC), Eduardo Martins Pereira, Julizar Barbosa Trindade Junior.

⁷ Dificuldade citada por Fernando Drummond em artigo que explica as portarias e orientações internas publicadas pelos vários órgãos públicos como Ministérios Públicos dos estados e federal, e,

criação de novas exigências para o acordo nestes regulamentos, como a exigência de confissão expressa o que reduziria o interesse do investigado ou demandado no acordo⁸; risco do investigado ou demandado ser responsabilizado em outras instâncias mesmo com a realização do acordo (responsabilidade perante os Tribunais de Contas, responsabilidade cível ou ainda responsabilidade penal, quando for o caso)⁹; prazo exíguo para a oitiva dos Tribunais de Contas¹⁰; risco do procedimento para a realização do acordo ser mais demorado que a ação judicial, já que no acordo deverá ser considerado o prazo para a realização do acordo, oitiva do Tribunal de Contas, prazo para o órgão competente do Ministério Público se manifestar sobre o arquivamento da persecução civil e prazo para o Poder Judiciário homologar o acordo¹¹.

Além destas dificuldades, já há posicionamentos doutrinários e regulamentares pela inconstitucionalidade do art. 17, §3º da Lei de Improbidade Administrativa que determina a oitiva do Tribunal de Contas.

Na sequência, o artigo tratará das dificuldades e debates relacionados com esta nova atribuição legal Tribunais de Contas, incluindo o debate sobre (in) constitucionalidade do artigo que trata desta nova atribuição.

2. Alegações de inconstitucionalidade do art. 17, §3º da LIA

A alegação de inconstitucionalidade do art. 17, §3º da Lei de Improbidade Administrativa tem crescido tanto entre os juristas¹² como em discussões institucionais prévias à edição de regulamentos¹³.

AGU. Artigo disponível no link: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/drummond-acordo-nao-persecuacao-civil-improbidade>

⁸ Ponto citado por Fernando Drummond no mesmo artigo em que cita a Portaria n. 18/2021 da AGU; por Marcelo Celestino em artigo citado nas referências. Também debatido no evento “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade” pelos painelistas Francisco Zardo e Heloisa Helena Godinho (evento realizado pelo canal de comunicação Migalhas, no dia 06/04/2022).

⁹ Tema debatido no evento “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade” pelos painelistas Francisco Zardo e Heloisa Helena Godinho (evento realizado pelo canal de comunicação Migalhas, no dia 06/04/2022). Também citado por Maria de Lourdes Ferreira, Rafael de Matos Cardoso (referências ao final).

¹⁰ Tema debatido no evento “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade” pelos painelistas Francisco Zardo e Heloisa Helena Godinho (evento realizado pelo canal de comunicação Migalhas, no dia 06/04/2022).

¹¹ Tema debatido no evento “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade” pelos painelistas Francisco Zardo e Heloisa Helena Godinho (evento realizado pelo canal de comunicação Migalhas, no dia 06/04/2022).

¹² Rafael Pereira (em artigo apresentado no Congresso Nacional do Ministério Público, em abril 2022), Ivens Linhares (em voto apresentado na Comissão sobre a LIA junto ao Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas).

O argumento principal da alegada inconstitucionalidade material é que o artigo fere tanto a autonomia funcional do Ministério Público quanto do Tribunal de Contas. E, ao determinar o prazo de manifestação do Tribunal de Contas, incorre em inconstitucionalidade formal por não ter sido, a proposta legislativa, feita pela própria Corte de Contas que é a parte legítima para propor regras sobre seu funcionamento interno. Explica-se:

2.1. Argumentos para Inconstitucionalidade Material

Quanto à autonomia funcional do Ministério Público, argumenta-se que a Constituição definiu ser este órgão o legitimado para promover inquérito civil e ação civil pública para proteger o patrimônio público e social, meio ambiente, outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF).

A Lei de Improbidade reforçou sua legitimidade para ingressar com ação civil por ato de improbidade administrativa e para realizar os acordos de não persecução civil.

Mas, ao condicionar os acordos ao ressarcimento integral do dano, bem como à oitiva e avaliação do dano pelos Tribunais de Contas, caberia aos Tribunais de Contas a palavra final em relação à um dos principais pressupostos do ANPC: se houve dano ou não, e, por seguinte, como ele foi calculado. É como se o artigo criasse um ato administrativo complexo¹⁴.

Isto é, na prática, caberia aos Tribunais de Contas a manifestação sobre a possibilidade de realização do acordo de não persecução civil, mesmo não sendo este o órgão legitimado pela Constituição Federal para lidar com a matéria. E isto violaria a autonomia funcional do Ministério Público¹⁵.

Fábio Medina Osório levanta inclusive a possibilidade de interpretação de que o artigo 17-B, §3º da LIA se for interpretado pela vinculação do opinativo do Tribunal de Contas nos ANPC por todos, poderia até mesmo violar a autonomia funcional do

¹³ Citem-se: nota publicada pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Proteção do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁴ Na nota emitida pela Centro de Apoio Operacional Cível e de Proteção do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, argumentou-se que o artigo 17, §3º “transforma a atuação do Ministério Público no âmbito do Inquérito Civil em um ato complexo e vinculado à atuação do Tribunal de Contas, o que representaria uma interferência na autonomia de atuação do Ministério Público”.

¹⁵ Defendem esta interpretação: Rafael Pereira, Fábio Medina Osório (em palestra proferida na EMERJ, vide link nas referências).

Poder Judiciário, uma vez que somente poderiam ser homologados os acordos que tivessem a manifestação dos Tribunais de Contas e devesse ser observado os valores apurados pelas Cortes de Contas¹⁶.

Por sua vez, em relação à violação da autonomia funcional dos Tribunais de Contas, as recentes alterações da LIA determinaram que as Cortes de Contas sejam ouvidas sobre a avaliação do dano a ser ressarcido e que se manifestem no prazo de 90 (noventa) dias.

Pelo artigo 71 da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas a realização de pareceres prévios às prestações de contas de governos, o julgamento das contas dos administradores públicos, a apreciação da legalidade de atos de pessoal, a fiscalização das transferências voluntárias de recursos públicos, a aplicação de sanções e prazos para correção de ilegalidades, sustação de atos administrativos irregulares, a informar o Poder Legislativo quando solicitado e, principalmente, a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo.

Toda a estrutura e funcionamento dos Tribunais de Contas é voltada para o atendimento destas competências, inclusive com o estabelecimento de parâmetros para definição de seus planos anuais de fiscalização.

No momento em que a Lei de Improbidade Administrativa determina que, por requisição do Ministério Público, o Tribunal de Contas deve parar suas funções para se manifestar sobre avaliação de dano ao erário de possível acordos de não persecução cível, na prática, será o Ministério Público quem determinará o que deve ser fiscalizado ou não. Neste contexto e conforme a demanda solicitada pelo Ministério Público, há risco do Tribunal de Contas se tornar um órgão parecerista do parquet.

E, isto viola frontalmente a autonomia funcional do Tribunal de Contas de planejar suas próprias auditorias e inspeções, bem como executar suas outras competências constitucionais¹⁷.

Também haveria violação ao se entender que ao Tribunal de Contas caberia apenas a realização do cálculo do dano, sem poder analisar a real ocorrência da

¹⁶ OSÓRIO, Fabio Medina. Palestra proferida na 18º Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22. Ver tempo 38:52 da palestra.

¹⁷ Autores que se coadunam com esta interpretação: Rafael Pereira, Fábio Medina Osório.

irregularidade ou questionar a veracidade dos documentos apresentados pelo Ministério Público, de modo que, na prática, o Tribunal se tornaria apenas um órgão pericial à serviço do Ministério Público, o que também fere sua autonomia funcional¹⁸.

Mas há autores que defendem a constitucionalidade do artigo 17, §3º da LIA, tendo em vista que é competência constitucional dos Tribunais de Contas a fiscalização sobre a regular aplicação dos recursos públicos (arts. 70 e 71 da Constituição Federal)¹⁹ e, por conseguinte, a apuração do valor de dano representa apenas um mero exercício de uma competência constitucional.

2.2. Argumentos para Inconstitucionalidade Formal

Conforme este argumento, ao determinar o prazo de manifestação do Tribunal de Contas em 90 (noventa) dias, o legislador interfere no funcionamento interno do órgão e acaba por impactar no funcionamento das outras funções definidas constitucionalmente.

E, conforme artigo 73, 75 e 96, II da Constituição Federal, caberia apenas ao Tribunal de Contas a competência privativa de propor alterações legislativas sobre seu próprio funcionamento.

Neste sentido, Fabio Medina Osório aponta dúvidas quanto à natureza jurídica de uma legislação que traz novas atribuições aos Tribunais de Contas²⁰. Enquanto que Rafael Pereira²¹, jurista que defende o argumento de inconstitucionalidade formal, baseia seu raciocínio em decisão anterior do Supremo

¹⁸ Fundamento do voto divergente proferido na Comissão Especial constituída pelo CNPTC para propor diretrizes nacionais aos Tribunais de Contas quanto à oitiva do art. 17, §3º da LIA. “Reprise-se que o conjunto de competências constitucionais atribuído às Cortes de Contas não abrange, em nenhum momento, a atividade isolada de prestação de serviço de perícia para qualquer órgão ou Poder, dissociada da análise de mérito em relação aos fatos que teria ensejado a configuração da irregularidade eventualmente configurada. Ademais, a competência de jurisdição administrativa, por si só, afasta a subsunção dos Tribunais de Contas à mera condição de prestador de serviço a outros órgãos, de forma subordinada e condicionada (...)”. (LINHARES, Ivens. Voto divergente. Anexo 3 do Ofício Circular CNPTC nº 01/22).

¹⁹ Autores que defendem a constitucionalidade: Comissão que propôs a Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON (vide item 2 da ata da primeira reunião da Comissão, contida no anexo 3 do ofício circular CNPTC nº 1/22), Claudio Henrique de Castro,

²⁰ OSÓRIO, Fabio Medina. Palestra proferida na 18º Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22.

²¹ Rafael Pereira (em artigo apresentado no Congresso Nacional do Ministério Público, em abril 2022).

Tribunal Federal – STF em que se reconheceu a inconstitucionalidade formal de leis e até emendas constitucionais estaduais por vícios de iniciativa de propostas legislativas sobre estrutura e funcionamento dos Tribunais de Contas: STF - ADI: 5323 RN, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 11/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/05/2019.

3. A (não)obrigatoriedade de oitiva do Tribunal de Contas

O texto legal utiliza o verbo “dever” quando trata da oitiva dos Tribunais de Contas. Cite-se a íntegra do dispositivo: “Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”.

A interpretação da maioria dos autores dos artigos publicados sobre o tema é no sentido de que o Ministério Público está obrigado legalmente a ouvir o Tribunal de Contas sobre a apuração do valor do dano para poder realizar os acordos de não persecução civil²², ante a literalidade do texto legal. Isto é, a oitiva seria um requisito de procedimentalidade para o ANPC²³. Se fosse outro o entendimento do legislador, o texto legal traria a faculdade do Ministério Público em ouvir o Tribunal de Contas e não utilizaria o verbo “deverá”.

Inclusive, Luciano Ferraz denomina esta atribuição dos Tribunais de Contas como “árbitro do *quantum debeatur*”, seguindo sua tese de doutorado acerca da ideia de Tribunais de Contas como árbitros da sociedade²⁴. Ou ainda, segundo outros doutrinadores, a intenção legislativa da oitiva dos Tribunais de Contas seria a busca de maior segurança jurídica e estabilidade nos ANPC, criando-se um ambiente de coordenação das ações do Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário²⁵, o que justificaria a imposição legal.

²² Citem-se alguns autores: Fernando Drumond, Luciano Ferraz, Luiz Henrique Lima, Claudio Henrique de Castro, Eduardo Martins Pereira (fala de requisito procedimental).

²³ Análise feita por Claudio Henrique de Castro, Eduardo Pereira, Julizar Barbosa Trindade Junior.

²⁴ FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas como árbitro do ressarcimento na nova LIA. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-07/interesse-publicotribunal-contas-arbitro-ressarcimento-lei-improbidade-administrativa>. Acessado em 26/04/2022.

²⁵ Enfoque trazido por Fabio Medina Osório na 18ª Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. OSÓRIO, Fabio Medina. Palestra proferida na 18ª Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade

Há quem entenda que a oitiva dos Tribunais de Contas deveria ser obrigatória em todo e qualquer caso que envolvesse o julgamento sobre aplicação de recursos públicos, como por exemplo: nos acordos de leniência, arbitragem, acordos que envolvam verbas públicas, etc²⁶.

Um posicionamento intermediário também é defendido por parte dos autores pesquisados. Conforme esta interpretação moderada, considera apenas como obrigatória a intimação do Tribunal de Contas para se manifestar, mas não obrigatória a efetiva manifestação da Corte de Contas²⁷.

Neste sentido, o magistrado, no momento da homologação do ANPC, teria que verificar a adequação procedimental do acordo, o que inclui a verificação do requisito de oitiva do Tribunal de Contas quanto à apuração do valor do dano ou, ao menos, se houve o pedido de oitiva e o seu prazo decorreu²⁸, neste último caso, como uma interpretação intermediária.

Mas, em sentido diverso, há autores e regulamentos que tratam da não obrigatoriedade da oitiva dos Tribunais de Contas para fins de realização do acordo de não persecução civil.

Ricardo Kanayama apontou três incertezas em relação ao artigo 17-B, §3º da LIA, dentre as quais estão a incerteza de vinculação das partes e do Judiciário à interpretação da ocorrência ou não do dano ao erário, e, a incerteza da vinculação quanto ao cálculo realizado pelo Tribunal de Contas²⁹, dando enfoque há uma possível interpretação pela não obrigatoriedade da oitiva das Cortes de Contas.

Já, o Ministério Público Federal foi mais enfático quanto à não obrigatoriedade de oitiva do Tribunal de Contas na Nota Técnica nº. 01/2021- 5ª CCR:

Administrativa da EMERJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22. Ver tempo 43:01 da palestra.

²⁶ Autores que defendem a obrigatoriedade de oitiva dos TCs em outros casos que envolvam análise de aplicação de recursos públicos: Cláudio Henrique de Castro (que, inclusive, cita que o TCU já se posicionou sobre a obrigatoriedade de sua oitiva nos acordos de leniência),

²⁷ Interpretação apresentada no Congresso Nacional do Ministério Público e citada por Rafael Pereira. Também defendem o posicionamento intermediário: Eduardo Pereira, Julizar Barboza Trindade Junior.

²⁸ PEREIRA, Eduardo Martins. Acordo de não persecução cível: novo regime jurídico e limites para o controle judicial. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – UFSC, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022. Orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2022. 101 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/233267/TCC%20-%20Eduardo%20Martins%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 27/04/2022.

²⁹ KANAYAMA, Ricardo. Uma nova competência do TCU? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-nova-competencia-tcu-28072021> Acessado em 26/04/2022.

126. Interpretado conforme a autonomia constitucional do MP (artigo 127, §1º da CF), o artigo 17- B, §3º, da LIA permite, no curso do procedimento do ANPC, que se promova a oitiva do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 (noventa) dias, seja no caso de ANPC extrajudicial, seja no caso de ANPC judicial, **a juízo do membro do Parquet**, no exercício de sua independência funcional.

Fabio Medina Osório também entende que não haveria vinculação da oitiva do Tribunal de Contas, que sua manifestação deve ser considerada apenas um “parecer opinativo”. Em sua opinião, numa interpretação conforme a Constituição, somente esta interpretação não afetaria a autonomia funcional do Ministério Público, do Poder Judiciário e do próprio Tribunal de Contas³⁰.

4. A (não)vinculação ao cálculo feito pelo Tribunal de Contas

Os mesmos argumentos trazidos quanto à obrigatoriedade ou não de ouvir o Tribunal de Contas para a realização do ANPC, são os elencados quanto à vinculação do Ministério Público, das partes interessadas e do Poder Judiciário em relação ao cálculo feito pelo Tribunal de Contas na avaliação do dano.

Os mesmos autores que defendem a obrigatoriedade de oitiva do Tribunal de Contas também defendem a vinculação quanto aos cálculos do dano apresentados pelas Cortes de Contas.

De outro lado, há quem suscite a incerteza de não vinculação aos cálculos apresentados³¹ e, a nota técnica do MPF nº. 01/2021- 5ª CCR expressamente permite a não vinculação, desde que o Ministério Público motive as razões do não acolhimento dos cálculos³². E, como é necessária a manifestação do órgão do Ministério Público que aprecia os arquivamentos dos inquéritos e, posteriormente,

³⁰ OSÓRIO, Fabio Medina. Palestra proferida na 18ª Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22.

³¹ Citem-se alguns autores: Ricardo Kanayama, Fábio Medina Osório, Samantha Dobrowolski (para ela o ANPC não poderia depender do Tribunal de Contas), Hermes Zaneti Junior e Gustavo Silva Alves.

³² “127. A Lei no 14.230/2021 não oferece solução na eventual controvérsia sobre o valor do dano indicado pelo MP e o valor indicado pelo TC. Entende-se que o não acolhimento da manifestação da Corte de Contas exige motivação tempestiva, suficiente e congruente, apontando as razões do não acolhimento, pelo Ministério Público.” MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº. 01/2021- 5ª CCR**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf> Acessada em 26/04/2022.

homologação judicial, eventual discordância entre os cálculos apresentados pelo Tribunal de Contas e os utilizados pelo Ministério Público no ANPC seria revisada nestas duas etapas procedimentais³³.

Hermes Zaneti Jr e Gustavo Silva Alves argumentam que a oitiva de um terceiro imparcial reduziria as chances de “controvérsias ou imbróglio” sobre o quantum do dano. Explicam que este cálculo geralmente é feito pela equipe técnica do próprio Ministério Público e, de outro lado, a parte interessada no acordo por vezes não dispõe de mesmas condições técnicas para validar ou contestar os cálculos³⁴. Neste mesmo sentido, é que Luciano Ferraz defende que os Tribunais de Contas passam a ser árbitros do *quantum debeatur*³⁵. A ideia é evitar futuros questionamentos sobre os valores envolvidos³⁶. Ou, nas palavras de Fábio Medina Osório, a manifestação do Tribunal de Contas traria segurança jurídica e estabilidade nas relações, mas se considerando esta manifestação como meramente opinativa³⁷.

Mas, apesar dos argumentos acima, Hermes Zaneti e Gustavo Silva Alves defendem a não vinculação dos cálculos do Tribunal de Contas, desde que fundamentem sua decisão sobre a não aceitação dos cálculos. Também trazem duas situações em que não seria preciso o cálculo dos Tribunais de Contas: 1) quando o Ministério Público e as partes chegassem a um consenso sobre o valor dano, caso em que o Tribunal de Contas somente seria cientificado do valor apurado; 2) nos casos de simples cálculo aritmético, com base na autorização do

³³ TRINDADE JUNIOR, Julizar Barboza. O acordo de não persecução cível na ação de improbidade Administrativa. Tese de Mestrado. PUCSP. Orientador, Anselmo Prieto Alvarez. 2021. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/25772/1/Julizar%20Barbosa%20Trindade%20Junior.pdf> Acessado em 27/04/2022.

³⁴ ZANETI JR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. **Ideias para bem interpretar a nova LIA: as alterações na Lei de Improbidade Administrativa e o acordo de não persecução cível.** Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/ideias-para-bem-interpretar-a-nova-lia-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil-j> Acessado em 26/04/2022.

³⁵ FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas como árbitro do ressarcimento na nova LIA. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-07/interesse-publicotribunal-contas-arbitro-ressarcimento-lei-improbidade-administrativa>. Acessado em 26/04/2022.

³⁶ PEREIRA, Eduardo Martins. Acordo de não persecução cível: novo regime jurídico e limites para o controle judicial. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – UFSC, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022. Orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2022. 101 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/233267/TCC%20-%20Eduardo%20Martins%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 27/04/2022.

³⁷ OSÓRIO, Fabio Medina. Palestra proferida na 18ª Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22.

artigo 509, §2º do Código de Processo Civil (que trata de dispensa de liquidação nos cumprimentos de sentença)³⁸.

5. Nova atribuição da LIA e Impactos operacionais aos Tribunais de Contas

Aos Tribunais de Contas são dadas pela Constituição Federal diversas competências próprias, às quais se somam atribuições legais conferidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, Lei que estabelece normas para as eleições nº 9.504/97 (lista dos administradores públicos que tiveram contas rejeitadas), dentre outras normas estaduais ou locais.

Todas estas atividades são exercidas com orçamento e pessoal próprio, mas não ilimitados. Muito pelo contrário, a limitação de pessoal, sobretudo, é um fator importante para se determinar o alcance das atividades fiscalizatórias anuais, para se escolher objetivos de fiscalização e quantidade de entidades a serem fiscalizadas.

A questão de alocação de pessoal é tão premente que é pauta constante nas reuniões do Fórum de Secretários de Controle Externo³⁹.

A provocação do Tribunal para realizar fiscalizações pode ocorrer por meio de demandas da ouvidoria, denúncias ou representações. Ocorre que muitas destas provocações são autuadas e instruídas pelos servidores antes de ir para julgamento. A grande quantidade destes processos trouxe uma discussão sobre requisitos de admissibilidade ou regras para autuação dos processos, ante a necessidade de alocar a mão-de-obra para realização de fiscalizações que tenham maior impacto social ou tragam maior benefício à sociedade, otimizando os trabalhos⁴⁰.

Nas atas das reuniões do Fórum dos Secretários, constata-se que muitas destas provocações referem-se à quantidade de recursos públicos de pouca

³⁸ ZANETI JR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. **Ideias para bem interpretar a nova LIA: as alterações na Lei de Improbidade Administrativa e o acordo de não persecução cível.** Disponível em: <https://emporiadodireito.com.br/leitura/ideias-para-bem-interpretar-a-nova-lia-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civil-i> Acessado em 26/04/2022.

³⁹ O Fórum é uma rede colaborativa apoiada pelas associações de Tribunais de Contas (IRB, ATRICON, ABRACOM) e Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas. As atas das reuniões desta rede estão disponível no site do IRB: <https://irbcontas.org.br/secretarios-de-controle-externo/>.

⁴⁰ Ver atas das reuniões realizadas em 2021 nos links: <https://www.youtube.com/watch?v=zsLugstzY9E> e .

materialidade ou pouca monta, comparando-se com a quantidade de recursos a serem fiscalizados numa auditoria prevista no plano anual de fiscalização ou mesmo comparando-se com o próprio custo da fiscalização, já que é princípio básico do controle que o custo da fiscalização seja menor que o valor a ser fiscalizado.

Outra constatação é que muitas destas provocações não são claras quanto à acusação da ilegalidade ou irregularidade na aplicação do recurso público, não chegam com o mínimo de evidência que pudesse consubstanciar uma justa causa para a admissibilidade do pleito e, ainda assim, são autuadas, aumentando na quantidade de processos que deverão ser instruídos pelos mesmos servidores.

Por conta destas dificuldades, alguns Tribunais já regulamentaram soluções, como por exemplo: requisitos de admissibilidade mais claros; valor de alçada para a admissibilidade da ação de fiscalização; implantação de seletividade das ações de fiscalização, dentre outras.

Cite-se como exemplo o Tribunal de Contas de Rondônia que implantou o procedimento de seletividade para priorizar ações planejadas e favorecer a realização de fiscalizações que deem suporte às conclusões das análises de contas de governo.⁴¹

Os critérios para a seletividade adotados foram: relevância, risco, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência. Com apoio da tecnologia da informação, todas as comunicações de irregularidades recebidas pelo Tribunal passam pelo crivo destes critérios. É emitido um relatório de seletividade e uma proposta de encaminhamento que subsidiará a decisão do relator sorteado para admitir ou não o pleito.

O Tribunal de Santa Catarina, em outro exemplo, também adotou procedimento semelhante com vistas a priorizar as ações constantes no plano anual de fiscalização, buscando otimizar os recursos disponíveis, aumentando a eficiência, eficácia e impacto social da atuação da Corte⁴². Os critérios adotados para a seletividade seguem a matriz RROMa (risco, relevância, oportunidade e materialidade). Também com o uso de tecnologia, em que se atribui notas para cada um destes critérios, se obtém um índice RROMa. Caso o índice seja alto, o

⁴¹ Procedimento de Seletividade apresentado pelo Secretário de Controle Externo do TCERO na Reunião do Fórum dos Secretários de Controle Externo, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zsLuqstzY9E>.

⁴² Procedimento apresentado na mesma reunião dos Secretários e que também consta na Portaria TCESC 156/2021.

procedimento passa para a análise da gravidade, urgência e tendência (GUT), na fase em que se gerará outro índice. Em sendo acima de determinado padrão estabelecido previamente, sugere-se a admissão da comunicação ou, em caso contrário, sugere-se o arquivamento.

No momento do preenchimento da denúncia, representação ou demanda à ouvidoria, o usuário já informa a unidade gestora onde ocorreu o fato, quando ocorreu, a quantidade de recursos públicos envolvidos, em qual área da unidade gestora ocorreu o fato e se é caso de fraude ou corrupção. Com estes dados, o sistema já cruza com outros dados: em que posição a unidade gestora já se encontra na matriz de risco (que considera a quantidade de denúncias ou representações anteriores, quantidade de contas julgadas irregulares, dentre outros fatores), a quantidade de multas aplicadas para este ente, o índice deste ente no IEGM⁴³, a população do município em relação à população do estado e o peso da denúncia comparado com o orçamento do Município⁴⁴. Após validação de alguns dados por um auditor, é feita a análise GUT (gravidade, urgência e tendência) e propõem-se um encaminhamento.

Estas soluções para o problema de alocação dos recursos disponíveis para ações que geram mais impacto e benefício à sociedade estão todas condizentes com as Normas Internacionais de Auditoria – IFPP/INTOSAI⁴⁵, traduzidas como Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público-NBASP⁴⁶.

Neste cenário, que é uma tendência nas Cortes de Contas, a nova atribuição legal de oitiva do Tribunal para se manifestar sobre a apuração do valor do dano a ser ressarcido com a indicação dos parâmetros utilizados impactará ainda mais neste desafio de análise de processos de denúncias, representações, demandas da

⁴³ Saiba mais sobre o IEGM: <https://irbcontas.org.br/iegm/>

⁴⁴ Procedimento apresentado na mesma reunião dos Secretários e que também consta na Portaria TCESC 156/2021.

⁴⁵ Pronunciamentos emitidos pela Associação das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, baseados nas melhores práticas de seus membros, e publicados no site: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>.

⁴⁶ Normas publicadas pelo Instituto Rui Barbosa que em seu nível de Princípios representam a convergência dos pronunciamentos profissionais à realidade normativa brasileira e no nível das normas e orientações são a tradução literal do pronunciamento. Disponíveis em: <https://irbcontas.org.br/nbasp/>. Citem-se alguns princípios: Demonstrar relevância para os cidadãos, para o Legislativo e para outras partes interessadas (NBASP 12); Princípios do planejamento, materialidade, imparcialidade, risco da auditoria (NBASP 100, 200, 300 e 400); Princípio da seleção de áreas significativas para o usuário previsto (NBASP 2000, 3000, 4000).

ouvidoria e, agora, comunicação do Ministério Público, e a realização de fiscalizações previstas no plano anual de fiscalização⁴⁷.

Para estes Tribunais que já tinham adotado o procedimento de seletividade, com aplicação das matrizes RROMa e GUT, já surge o questionamento se os pedidos de oitiva do Ministério Público terão ou não que passar por este crivo de seletividade.

Em levantamento⁴⁸ realizado pelo Fórum dos Secretários de Controle Externo, e coordenado por Fabio Furtado de Azevedo, Secretário Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ, dos 18 (dezoito) Tribunais que responderam o formulário eletrônico, 3 (três) deles realizaram algum tipo de admissibilidade dos pedidos de oitiva da Lei de Improbidade Administrativa. E, 2 (dois) deles já tiveram que pedir complementação de informações e de documentos para realizar a avaliação do dano, remetendo a um dos desafios de recebimentos de comunicações de irregularidades que chegam incompletas ou com difícil compreensão da irregularidade/ilegalidade.

Dos relatos apresentados sobre recebimento de pedido de oitiva do art. 17-B da LIA, já se constatou, inclusive, casos de pedido de manifestação sobre aplicação de recursos públicos cujo montante estaria abaixo do valor de alçada para atuação do Tribunal, isto é, o custo da fiscalização seria maior que o valor fiscalizado.

A maioria dos Tribunais respondentes do levantamento ainda não editou normativo sobre o procedimento de oitiva da LIA, mas 5 (cinco) destes TCs informaram que já constituíram comissões para elaborarem normativos. O Diário Eletrônico do TCU, de 18/02/2022, também publicou a criação de um grupo de trabalho para avaliar as implicações das alterações da LIA.

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCEMS, até a data da publicação deste artigo, tinha sido o único Tribunal a editar um normativo sobre a nova atribuição. E, neste normativo (Resolução TCE-MS n. 161 de 16 de março de 2022⁴⁹), há previsão de que o Presidente da Corte receba o pedido de oitiva do

⁴⁷ Preocupação em relação ao impacto operacional levantada no Fórum dos Secretários de Controle Externo e no voto divergente da Comissão Especial CNPTC/IRB/ATRICON que propôs as diretrizes nacionais para a oitiva (ofício circular CNPTC nº 1/22)

⁴⁸ Levantamento realizado no grupo de comunicação instantânea do Fórum dos Secretários de Controle Externo, coordenado e consolidado por Fabio XXX, servidor do TCERJ, e apresentado no anexo deste artigo.

⁴⁹ TCEMS. Resolução TCE-MS n. 161 de 16 de março de 2022. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal->

Ministério Público e decida sobre o encaminhamento (art. 158-A, par. 1), muito embora, não traga quaisquer requisitos de admissibilidade ou não admissibilidade do pedido.

Como não existem dados nacionais consolidados ou por estado da quantidade de acordos de não persecução civil feitos mensalmente pelos Ministérios Público, nem sobre a natureza ou quantidade de recursos públicos envolvidos, não há como se estimar precisamente projeções de demandas de oitivas dos Tribunais de Contas para fins de organização interna e alocação da mão-de-obra.

6. Procedimentos da Oitiva nos Tribunais de Contas

Conforme descrito anteriormente, como regra geral, os Tribunais recebem comunicações de irregularidades de agentes externos por meio de processos de denúncia ou representação os quais possuem rito próprio, regulamentados nas Leis Orgânicas ou Regimentos Internos das Cortes de Contas.

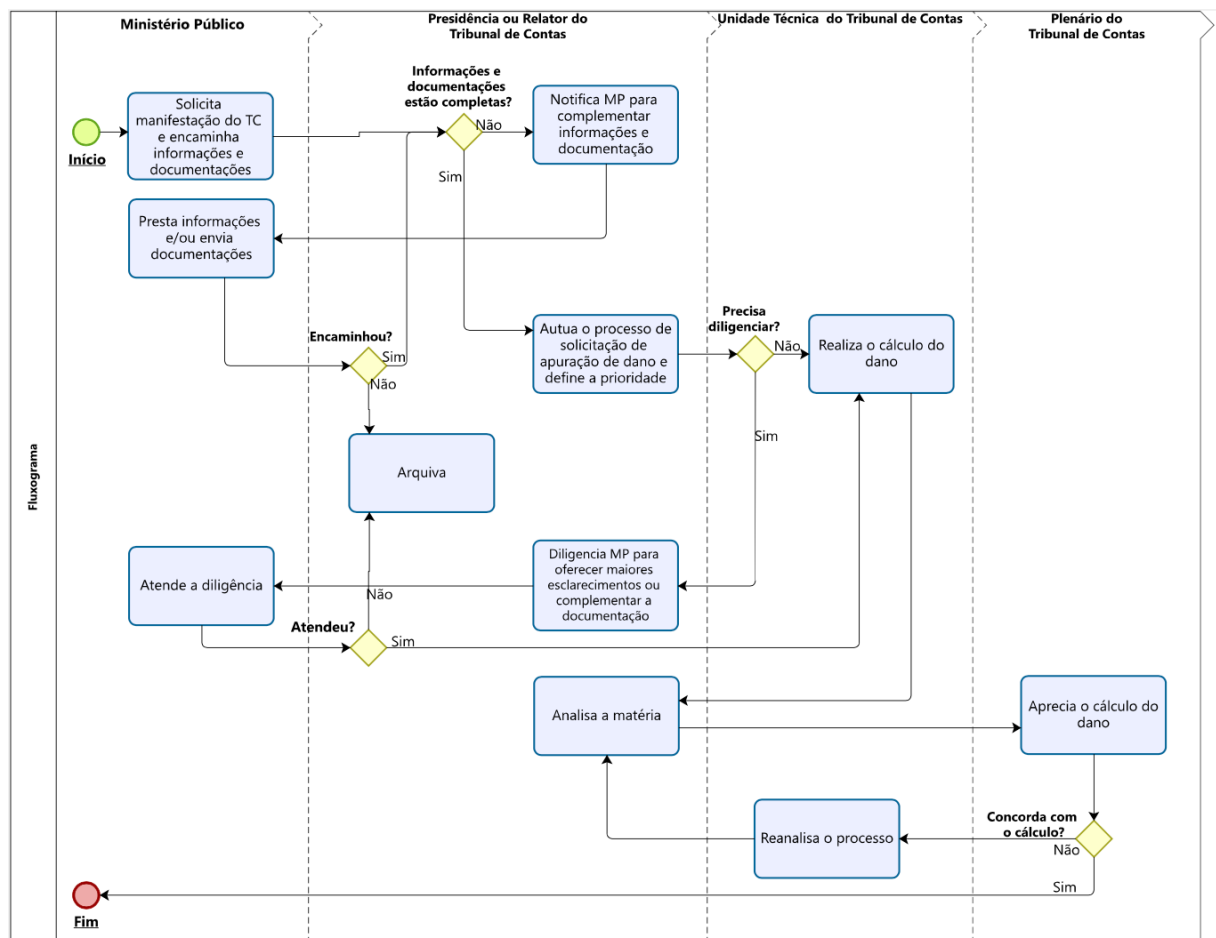
A Lei de Improbidade, com suas recentes alterações, não detalhou o procedimento da oitiva do Tribunal de Contas, nem as metodologias e parâmetros a serem utilizados na avaliação do dano ao erário.

Somente o TCEMS regulamentou o procedimento da oitiva do art. 17-B da LIA, na Resolução TCE-MS n. 161 de 16 de março de 2022, alterando seu Regimento Interno, para prever o seguinte fluxo procedimental:

1. Recebimento do pedido de oitiva do Ministério Público;
2. Presidência decide sobre encaminhamento à unidade técnica ou a Conselheiro;
3. Ou, Análise da unidade técnica, em 5 dias, podendo:
 - a. Propor a homologação da avaliação do dano apresentada pelo Ministério Público requisitante, ou;
 - b. Formular e indicar os elementos para a quantificação do dano.
4. Ou, Parecer do Conselheiro, em 10 dias, podendo:
 - a. Indicar parâmetros próprios para apuração do dano;
 - b. Solicitar análise da unidade técnica

5. Encaminhamento da manifestação do Tribunal, pelo Presidente, para o Ministério Público solicitante.

Em proposta de Resolução Conjunta do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, Instituto Rui Barbosa e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, que trata de diretrizes gerais para o procedimento de oitiva dos Tribunais de Contas no ANPC, sugeriu-se como diretriz o seguinte fluxo procedimental:



Fonte: Proposta de Resolução Conjunta, anexo 1 do Ofício Circular CNPTC nº 1/2022.

Ainda que cada Tribunal regule seus procedimentos internos, certo é que não haverá muita variação da sequência de receber o pedido de oitiva; autuar; encaminhar para uma relatoria ou diretamente para uma unidade técnica; eventual oitiva do Ministério Público de Contas⁵⁰, proposição da manifestação pelo relator ou pela unidade técnica; homologação da proposta pelo Tribunal

⁵⁰ Fase citada por Claudio Henrique de Castro em palestra proferida na EGP-TCEPR.

Pleno/Câmara/Presidente/Relator; e, por fim, encaminhamento para o Ministério Público requisitante.

Por ser uma mera apuração de cálculo, não se entende que a oitiva teria um caráter processual, com observância do contraditório, de fase recursal, sustentação oral, ingresso de terceiro interessado, embargos de declaração, etc⁵¹. Até porque após a apuração do dano pelo Tribunal de Contas, haverá negociação sobre o acordo no âmbito do Ministério Público e uma fase judicial para homologação do Acordo, oportunidades nas quais os interessados poderão se manifestar.

Muito embora pareça um procedimento simplificado, cada uma destas etapas demandará adaptação de recursos humanos e operacionais. Explica-se:

Primeiramente, cada Tribunais terá que regulamentar internamente o procedimento e determinar os agentes internos que serão responsáveis pelo procedimento⁵². A regulamentação já demanda a constituição de comissões ou servidores encarregados de elaborar minutas, início de processos de aprovação dos regulamentos, julgamentos, publicação.

Ou, ainda, nos termos das diretrizes propostas pelo CNPTC/IRB/ATRICON, o Tribunal de Contas poderá formalizar Acordos de Cooperação Técnica com os Ministério Público para coordenar e regulamentar a oitiva nos ANPC⁵³.

A maioria dos Tribunais já adota sistemas de processos eletrônicos nos quais qualquer requerimento, comunicação, petição, etc. deve ser inserida no sistema e categorizada, conforme a respectiva classificação do que se trata a demanda. Para estes Tribunais, será necessária uma alteração nos sistemas de processo eletrônico para incluir a opção “oitiva do art. 17-B” ou “solicitação de oitiva para fins de não persecução civil” ou “solicitação de apuração do dano”⁵⁴ ou outra denominação correlata.

A autuação e distribuição destes processos, em geral, só sentirão o impacto pelo aumento da quantidade de processos a serem autuados ou distribuídos. E, conforme o volume e a automatização desta etapa, para se cumprir o prazo legal de

⁵¹ Opinião dada por: Proposta de Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON, itens 24 e 27, contida no ofício circular CNPTC nº. 01/2022; Claudio Henrique de Castro (que inclusive sugere que, em havendo recurso, não poderia ser-lhe atribuído efeito suspensivo),

⁵² Diretriz proposta pelo Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, IRB, ATRICON em Resolução conjunta aprovada na reunião do dia 26/04/2022, no item 12 da Resolução.

⁵³ Idem, item 13.

⁵⁴ Referência do item 18 da Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON

90 (noventa) dias, será preciso avaliar a necessidade de alocação, ou não, de servidores para estes trabalhos.

Em relação à distribuição, cabe ressaltar a possibilidade de identificação de processo de controle externo ativo sobre os mesmos fatos objeto do ANPC, o que poderia suscitar uma prevenção da demanda para o mesmo relator⁵⁵.

A proposta de Diretriz da Resolução conjunta CNPTC/IRB/ATRICON sugere que haja uma decisão de admissibilidade do pedido de apuração de valores, pelo Presidente ou Conselheiro Relator, a fim de verificar que o pedido veio instruído com os documentos e informações mínimas que possam subsidiar a análise do cálculo do dano. Afinal, se não houver no procedimento tais requisitos mínimos não haverá como o Tribunal de Contas apurar o valor do dano e fazê-lo dentro do prazo previsto na lei. Pela proposta de Diretriz, os requisitos mínimos para admissibilidade são:

14 Para manifestação do Tribunal de Contas, este exigirá do Ministério Público os seguintes requisitos mínimos:

- a) manifestação de interesse em aderir ao acordo de não persecução civil, por parte do investigado ou demandado, nos termos do § 5o, do art. 17-B, da Lei 8.429/1992;
- b) envio dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano;
- c) os responsáveis pela prática do ato apurado;
- d) a síntese da situação caracterizada como dano ao erário, incluindo o valor histórico e a data de ocorrência;
- e) as parcelas ressarcidas e as respectivas datas de recolhimento, quando houver;
- f) envio de informações e documentos necessários para estabelecer o valor do dano pelo Tribunal de Contas;
- g) demonstrativo financeiro com a estimativa do valor do dano a ser ressarcido relativamente a cada um dos responsáveis, com a indicação dos parâmetros e metodologia utilizados, elaborado pelo setor de perícias ou equivalente do demandante, ou a justificativa da impossibilidade de o demandante não apresentar a referida estimativa.

De acordo com as mesmas diretrizes nacionais, na ausência de algum destes elementos, o Tribunal deverá notificar o Ministério Público para complementação da documentação e informações. Conforme levantamento apresentado anteriormente, já houve casos de pedido de apuração do dano com documentação incompleta.

Em sendo admitido o pedido, ele será encaminhado para uma unidade técnica para a realização dos cálculos, ou no caso do TCEMS, o próprio Conselheiro Relator indicará os parâmetros para a apuração do dano.

⁵⁵ Esta é inclusive a diretriz sugerida pela Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON, item 19.

A Diretriz Nacional proposta pela Resolução conjunta CNPTC/IRB/ATRICON sugere ainda que na unidade técnica haja uma análise da prioridade de tramitação do pedido de cálculo do dano, com base na materialidade e relevância da questão⁵⁶.

Certamente esta tentativa de conciliação da realização do cálculo do dano no prazo de 90 (noventa) dias dos vários pedidos a serem feitos pelo Ministério Público com a realização das fiscalizações planejadas no plano anual dos Tribunais será o maior desafio às Cortes de Contas.

Por uma questão de transparência, e conforme normas nacionais e internacionais de auditoria, o estabelecimento de critérios técnicos para a eleição dos objetos de fiscalização deve constar nos processos de elaboração dos Planejamentos Anuais de Fiscalização. E, agora, os Tribunais deverão se valer de critérios técnicos e objetivos para dar a prioridade ou não à estas solicitações de cálculo do dano para fins de ANPC.

Após a instrução técnica com a apresentação do cálculo, o processo segue para a homologação da proposta de manifestação do Tribunal que, pelas Diretrizes da Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON deverá ser feita apenas pelo Plenário do Tribunal de Contas que poderá, inclusive, discordar do cálculo, determinar novas diligências, ou, ainda, com base na autonomia funcional dos Tribunais de Contas, poderá determinar a instauração de processo de fiscalização para apurar as irregularidades apontadas pelo Ministério Público, quando poderá ser feita análise de mérito quanto à irregularidade⁵⁷.

Independente do procedimento adotado por cada Tribunal de Contas, a preocupação maior no processamento dos pedidos de oitiva do art. 17, §3º da LIA é o cumprimento do prazo legal de 90 (noventa) dias que se será tratado a seguir.

7. Prazo (in) factível de 90 dias para a oitiva

⁵⁶ “18 Preenchidos os requisitos previstos na Diretriz 10, será autuado o processo de solicitação de apuração de dano, definida a prioridade de tramitação com base na materialidade e relevância da questão e remetido à unidade técnica responsável”. Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON.

⁵⁷ “25 A Presidência ou o Relator analisará a matéria e encaminhará ao Plenário do Tribunal de Contas para apreciação e deliberação”. 26 Havendo discordância do Plenário em relação aos valores apurados do dano, o processo poderá retornar com fixação de prazo à unidade técnica para reanálise, situação em que o prazo para envio ao Ministério Público ficará suspenso. (...) 28 O Tribunal de Contas poderá instaurar processo de fiscalização para apurar as irregularidades objeto do Acordo de Não Persecução Civil. Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON.

Ao determinar que a oitiva do Tribunal de Contas seja feita em 90 (noventa) dias, a alteração na lei não considerou o funcionamento operacional dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências constitucionais e outras atribuições legais.

Ainda que os Tribunais de Contas se reorganizem para terem equipe disponível para atender as demandas de oitivas para fins do ANPC, é consenso que a avaliação do dano de contratos complexos ou de grande vulto financeiro e econômico ou, ainda, setor regulados da administração pública, como por exemplo grandes obras, contratos de parceria público-privado, dentre outros, não é factível ser feita em apenas 90 (noventa) dias⁵⁸.

A importância do debate sobre este prazo centra-se na análise de viabilidade de realização do próprio acordo de não persecução civil, sua oportunidade e tempestividade, em contraposição ao tempo de tramitação da ação judicial.

Também se discute se o descumprimento do prazo poderia gerar algum tipo de nulidade processual. Mas, pela lei não ter expressamente determinado a nulidade pelo não atendimento do prazo, não haveria consequência processual pelo seu não cumprimento⁵⁹.

Há incertezas quanto ao procedimento ministerial pelo não cumprimento do prazo pelos Tribunais de Contas: poderá o Ministério Público realizar o acordo, mesmo sem a manifestação das Cortes de Contas?

A maioria dos autores pesquisados entende que ante a autonomia funcional do Ministério Público, o não atendimento do prazo pelo Tribunal de Contas ou sua omissão não obstarão a continuidade da realização do acordo⁶⁰, em contraposição com os autores que defendem a obrigatoriedade de oitiva dos Tribunais, conforme fundamentado acima.

⁵⁸ Citem-se juristas, membros e servidores do controle externo que já se posicionaram neste sentido: Luiz Henrique Lima (vídeo do youtube A nova lei de improbidade administrativa e os tribunais de contas, link nas referências); Ricardo Kanayama (no artigo: Uma nova competência do TCU?), Francisco Zardo e Heloisa Helena Godinho (em debate no evento do canal Migalhas, vide referências abaixo); Samantha Dobrowolski (é quem cita o risco de não cumprimento de prazo nas áreas da administração reguladas, vide link da palestra nas referências), Eduardo Pereira (fala da notória complexidade da análise de apuração do dano). Cite-se também a Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON que traz diversas diretrizes para suspender ou interromper a contagem do prazo conforme incidentes procedimentais (item 21).

⁵⁹ Questão trazida por: Claudio Henrique de Castro, Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON

⁶⁰ Incerteza apontada por Ricardo Kanayama (no artigo: Uma nova competência do TCU?, vide link nas referências), Fabio Medina Osório (também trouxe esta preocupação em palestra na EMERJ, vide link nas referências), Samantha Dobrowolski.

Por outro lado, se o Tribunal de Contas não cumpriu o prazo por razões justificadas, como por exemplo: o pedido de oitiva não veio instruído com documentos e informações necessários para o cálculo, necessidade de realização de diligência, contratos complexos, etc., não poderia o Ministério Público dar prosseguimento ao acordo sem a manifestação do Tribunal de Contas.

A preocupação com o cumprimento do prazo legal foi objeto da Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON cujas diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas trouxe hipóteses de distribuição do prazo entre cada fase do procedimento e casos em que o prazo deverá ser interrompido. *In verbis*:

15 Caso não estejam presentes os requisitos relacionados na Diretriz 10, a Presidência ou o Relator notificará o Ministério Público, a fim de que complemente as informações no prazo de 30 (trinta) dias.

16 O prazo de 90 (noventa) dias para manifestação pelo Tribunal de Contas somente será iniciado após o reenvio da documentação e informações com os requisitos a que alude a Diretriz 10.

17 Transcorrido o prazo previsto na Diretriz 11 sem retorno do Ministério Público, o requerimento será arquivado.

20 A unidade técnica, preferencialmente no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, realizará o cálculo do dano em conformidade com as disposições do Regimento Interno e, no que couber, com os regramentos de Tomada de Contas Especial e remeterá os autos à Presidência ou ao Relator, para as providências de praxe.

21 Em face da complexidade da questão, o prazo para a manifestação do Tribunal de Contas poderá ser suspenso, mediante despacho fundamentado da Presidência ou do Relator, informando o Ministério Público.

22 Em caso de necessidade de diligenciar o órgão demandante para oferecer maiores esclarecimentos ou complementar a documentação, o prazo de 90 (noventa) dias poderá ser interrompido por despacho fundamentado da Presidência ou do Relator, com reinício a partir da data do cumprimento da diligência.

23 Passados 30 dias sem qualquer retorno do Ministério Público da diligência a que se refere a Diretriz 18, o processo de solicitação de apuração do dano será arquivado.

De todos os pontos levantados neste artigo, o maior consenso entre os autores e normativos pesquisados é de que o prazo legal para a manifestação do Tribunal de Contas é de difícil cumprimento, ainda mais em se tratando de casos de grande vulto ou complexos.

Isto por si só já fundamenta a interpretação de que este é um prazo impróprio que não poderá gerar nenhuma nulidade processual ao ANPC.

Considerações Finais

As recentes alterações a Lei de Improbidade trouxeram grande deferência aos Tribunais de Contas ao determinar que o Judiciário considere em suas decisões as decisões dos Tribunais de Contas e, também, ao estabelecer nova atribuição às Cortes: a apuração do valor do dano a ser ressarcido nos acordos de não persecução civil.

Com o objetivo de tecer comentários sobre esta novel atribuição e sobre os impactos que as alterações da LIA trouxeram para o exercício das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, o presente artigo trouxe uma revisão doutrinária e jurisprudencial sobre assunto, o levantamento de casos práticos e regulamentação já implantados pelas Cortes de Contas. Não foi analisado os parâmetros e metodologias para apuração do valor do dano, eis que tal tema exige um artigo específico.

Os principais debates interpretativos sobre a oitiva dos Tribunais de Contas nos Acordos de não persecução civil centram-se na (in) constitucionalidade do artigo 17, §3º da LIA; na (não) obrigatoriedade de oitiva do Tribunal de Contas; na (não) vinculação ao cálculo feito pelo Tribunal de Contas; nos impactos operacionais que a nova atribuição trará aos Tribunais de Contas; no fluxo procedimental da oitiva nos Tribunais de Contas; no risco de não cumprimento do prazo legal de 90 (noventa) dias para a manifestação e nas eventuais consequências da omissão ou não cumprimento do prazo.

Em relação aos debates sobre a constitucionalidade do art. 17, §3º da LIA, a interpretação literal do dispositivo pode impactar na autonomia funcional tanto do Ministério Público, que somente realizaria ANPC se o Tribunal de Contas se manifestasse pela existência do dano e seu *quantum*; quanto do Poder Judiciário, que não poderia contestar os cálculos apresentados pelo Tribunal de Contas; como do próprio Tribunal de Contas, já que haveria ingerência do Ministério Público na determinação do que deveria ser fiscalizado, e pela redução da competência constitucional dos Tribunais de Contas de analisarem o mérito da irregularidade na aplicação do recurso público, já que teriam que apenas analisar o valor do dano.

A preservação da independência funcional de todas as instituições deve ser preservada como um valor máximo democrático e republicano. Com base nisto, a melhor interpretação do dispositivo legal é pela sua constitucionalidade, mas desde que o Tribunal de Contas seja provocado para se manifestar e que tenha autonomia

para decidir se realiza a apuração, considerando sua independência em escolher os objetos de sua fiscalização e a oportunidade de sua atuação, mas sempre pautados em critérios técnicos e seguindo as normas internacionais e nacionais de auditoria do setor público, conforme descrito anteriormente (valor de alçada, efetividade na alocação de sua mão-de-obra, critérios de relevância, materialidade, urgência, impacto social, dentre outros). Ou ainda, se amplia a análise, realizando a apuração do valor do dano e determinando a instauração de processo de controle externo para avaliar o mérito da irregularidade, garantido pela independência de instâncias. Em regime de colaboração, o Tribunal de Contas deve comunicar sua decisão ao Ministério Público que também tem autonomia para dar seguimento à realização do Acordo no caso do Tribunal de Contas não realizar o cálculo.

Esta interpretação evitaria o enfoque doutrinário que alguns juristas estão dando de que os Tribunais de Contas serão meros pareceristas dos Ministérios Públicos. Enfoque este que também fere a autonomia funcional dos Tribunais de Contas que não podem se subordinar a nenhum outro órgão.

Neste diapasão interpretativo, entende-se que há obrigatoriedade da solicitação dos Tribunais de Contas para a apuração dos valores, ainda que não haja sua efetiva manifestação.

Quanto à vinculação dos cálculos feitos pelos Tribunais de Contas, cabem algumas considerações:

De todas as instituições envolvidas no procedimento de realização do ANPC, é fato que o Tribunal de Contas é o órgão especializado na verificação da contabilidade, documentos financeiros, fluxos econômicos dos serviços públicos e, por conseguinte, da análise econômico-financeira dos contratos e atos administrativos. Tais análises são cotidianas nos processos de parecer prévio das prestações de contas de governo, de julgamento das contas de gestão, da fiscalização de cálculos relacionados a atos de pessoal ou contratos administrativos (incluindo contratos complexos de concessões, parcerias público-privadas, grandes obras, ...), transferências voluntárias, etc.

A oitiva de um órgão especializado daria maior garantia às partes envolvidas nos acordos de não persecução, evitando o prolongamento de questionamentos sobre o valor do dano a ser ressarcido que é condição para a realização do acordo.

Por certo que, como o acordo tem que ser homologado judicialmente, o Poder Judiciário, ouvindo o Ministério Público e as partes envolvidas no acordo, poderá

resolver quaisquer divergências em relação aos cálculos apresentados. Ainda assim, a motivação para a não adoção dos cálculos feitos pelos Tribunais deve ser fundamentada, já que se estará diante de um cálculo feito pela instituição mais especializada sobre o assunto.

Quanto aos impactos operacionais e fluxo procedimental a ser adotado nas Cortes de Contas, reitera-se as diretrizes nacionais proferidas na Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON que foram amplamente debatidas na Comissão Especial constituída para elaborar a proposta.

Contudo, uma pequena ressalva deve ser feita à luz das normas internacionais e nacionais de auditoria que orientam a separação entre os trabalhos técnicos de fiscalização, incluindo auditorias e inspeções, e as atividades relacionadas aos Poderes jurisdicionais dos Tribunais de Contas⁶¹.

Assim, se a apuração do valor do dano representa uma análise entre um critério técnico previamente estabelecido com uma situação encontrada, para se chegar a uma conclusão baseada em evidências, então se está tratando de uma auditoria⁶² e não de uma atividade jurisdicional.

Por esta razão, o procedimento da oitiva do Tribunal de Contas poderia ser simplificado, prescindindo de decisão do Tribunal Pleno. E, a comunicação da manifestação do Tribunal de Contas poderia ser feita diretamente pelo Presidente da Corte que possui poderes para representá-la.

Esta interpretação possibilitaria a execução dos procedimentos de seletividade de objetos de fiscalização automatizados já implantados em algumas Cortes, em que o Presidente ou algum Conselheiro Relator decidiriam pelo início da apuração dos valores ou, ainda, a abertura de processos próprios de fiscalização para o Tribunal julgar o mérito da irregularidade.

⁶¹ INTOSAI. INTOSAI P-50 Princípios das atividades jurisdicionais das entidades fiscalizadoras superiores. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/> Acessado em 29/04/22. E, IRB. NBASP 50: Princípios das atividades jurisdicionais dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp-/principios-das-atividades-jurisdicionais-dos-tribunais-de-contas/> Acessado em 29/04/22.

⁶² NBASP 100: 18. Em geral, a auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis. IRB. NBASP 100: Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2108&wpfd_file_id=23155&token=10fcbd8c9e6bcc671ce2abdea877f73b&preview=1 Acessado em 29/04/22.

Por fim, em relação ao prazo de 90 (noventa) dias, entende-se que foram acertadas as diretrizes nacionais propostas pela Resolução Conjunta CNPTC/IRB/ATRICON de se interromper o prazo em caso de incidentes procedimentais como a não instrução adequada do pedido inicial do Ministério Público, a necessidade de solicitação de novos documentos ou informações, a realização de diligências, ou mesmo a própria natureza do ato ou contrato (contratos complexos, de grande vulto, etc).

E, com base na coordenação e colaboração entre as instâncias, na autonomia funcional das Instituições, os incidentes procedimentais ocorridos durante a apuração do valor do dano devem ser considerados por todos os envolvidos. Não podendo o Ministério Público adotar um posicionamento de que cumpriu os requisitos legais ao solicitar a oitiva e, por não ter tido a resposta no prazo de 90 (noventa) dias, estaria autorizado a dar andamento ao ANPC.

Ainda que inovações legislativas possam causar disrupções no modo de execução das competências jurisdicionais das instituições públicas, a implementação de boas práticas e melhores interpretações legais trará avanços nas ações coordenadas entre estas várias instituições no combate à improbidade administrativa.

As questões aqui apresentadas são complexas e demandam análise cuidadosa de todos que forem operar a Lei de Improbidade. Por isto, o amadurecimento dos debates sobre o tema é de suma importância.

Referências

CARDOSO, Rafael de Matos. Acordo de não persecução cível: limites e condições. Boletim Científico n. 56 – Janeiro/Junho 2021. Escola Superior do Ministério Público da União. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-56-janeiro-junho-2021/acordo-de-nao-persecucao-civel-limites-e-condicoes> Acessado em 06/04/2022.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de Não Persecução Cível na Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Renato_de_Lima_Castro.pdf Acessado em 06/04/2022.

CASTRO, Claudio Henrique. O Acordo de não persecução civil na Nova Lei de Improbidade. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=h0Ohlr85OD0> Acessado em 27/04/2022.

CELESTINO, Marcelo. **Acordo de não persecução cível na lei de improbidade – o que você precisa saber.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358616/acordo-de-nao-persecucao-civel-na-lei-de-improbidade> Acessado em 06/04/2022.

CNPTC. Ofício circular nº 1/22: Proposta de Resolução para diretrizes sobre a oitiva dos Tribunais de Contas nos Acordos de Não Persecução Civil.

DE SÁ, Acácia Regina Soares. **O acordo de não-persecução civil na ação de improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidade-administrativa> Acessado em 06/04/2022.

DOBROWOLSKI, Samantha. **#56 Lei de Improbidade Administrativa Reformada. PodContas.** TCEP. Disponível em: <https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy8zMjBjYTU4MC9wb2RjYXN0L3JzZw/episode/YzIzNjZmYWQzMGRkNi00OGM1LThlNmYtOTc1ZTZiNjczZDdi?sa=X&ved=0CAUQkfYCAhcKEwYhLnSiLL3AhUAAAAAHQAAAAAQAAQ> Acessado em 26/04/2022.

DRUMMOND, Fernando. Acordo de não persecução cível: solução para os processos de improbidade? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/drummond-acordo-nao-persecucao-civel-improbidade> Acessado em 06/04/2022.

FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas como árbitro do ressarcimento na nova LIA. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-07/interesse-publicotribunal-contas-arbitro-ressarcimento-lei-improbidade-administrativa>. Acessado em 26/04/2022.

FERREIRA, Maria de Lourdes. Aspectos Jurídicos do Acordo de não persecução cível à luz da doutrina, jurisprudência e da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/aspectos-juridicos-do-acordo-de-nao-persecucao-civel-a-luz-da-doutrina-jurisprudencia-e-da-resolucao-179-2017-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico/> Acessado em 06/04/2022.

GODINHO, Heloisa Helena. Palestra proferida no evento promovido pelo canal Migalhas, denominado “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade”, no dia 06/04/2022.

IRB. **Fórum de Secretários de Controle Externo.** Reunião realizada em . Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zsLuqstzY9E> Acessada em 19/04/2022.

IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público.** Disponível em: <https://irbcontas.org.br/nbasp/> Acessada em 19/04/2022.

INTOSAI. **Professional Pronouncements.** Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/> Acessado em 19/04/2022.

INTOSAI. **INTOSAI P-50 Princípios das atividades jurisdicionais das entidades fiscalizadoras superiores.** Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/> Acessado em 29/04/22.

IRB. **NBASP 50: Princípios das atividades jurisdicionais dos Tribunais de Contas.** Disponível em: <https://irbcontas.org.br/-nbasp/-principios-das-atividades-jurisdicionais-dos-tribunais-de-contas/> Acessado em 29/04/22.

KANAYAMA, Ricardo. **Uma nova competência do TCU?** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-nova-competencia-tcu-28072021> Acessado em 26/04/2022.

KANAYAMA, Ricardo. **Como a nova Lei de Improbidade Administrativa pode inspirar o TCU?** Disponível em: [https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/02/09.02.22-Como-a-nova-Lei-de-Improbidade-Administrativa-pode-inspirar-o-TCU .pdf](https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/02/09.02.22-Como-a-nova-Lei-de-Improbidade-Administrativa-pode-inspirar-o-TCU.pdf) Acessado em 31mar2022.

LIMA, Luiz Henrique. **A nova lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/2021) e os tribunais de contas.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fmB2lHpAEUk> Acessado em 12/04/2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Tribunal de Contas e improbidade administrativa.** Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/tribunal-de-contas-e-improbidade-administrativa/> Acessado em 26/04/2022.

LINHARES, Ivens Z. **Considerações sobre a Constitucionalidade do §3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, introduzido pela Lei nº 14.230/21.** Artigo apresentado à Comissão de Estudo da LIA do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, em abril 2022.

MAZZA, Alexandre; BUENO, Guilherme. **Controle externo e improbidade: advogando em Improbidade.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=G85u9xBDiAw> Acessado em 13/04/2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº. 01/2021- 5ª CCR.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf> Acessada em 26/04/2022.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Palestra proferida na 18º Reunião do Fórum Permanente de Transparência e Probidade Administrativa da EMERJ.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UKe6DnPVcgY> Acessado em 26/04/22.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e Acordo na Administração Pública.** 1ª ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2015.

PEREIRA, Eduardo Martins. **Acordo de não persecução cível: novo regime jurídico e limites para o controle judicial.** Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – UFSC, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022. Orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2022. 101 p. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/233267/TCC%20-%20Eduardo%20Martins%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acessado em 27/04/2022.

PEREIRA, Rafael. **Dispensa da oitiva do Tribunal de Contas no Acordo de não persecução civil (ANPC).** Artigo apresentado no Congresso Nacional do Ministério Público, em abril 2022.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **O acordo de não persecução cível nos tribunais.** Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25565-o-acordo-de-nao-persecucao-civel-nos-tribunais> Acessado em 06/04/2022.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dário. **História da Filosofia**: Filosofia pagã antiga. 4.ed. Vol.1. São Paulo: Paulus, 2003.

TCEMS. **Resolução TCE-MS n. 161** de 16 de março de 2022. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/19605/9fda4053b118fa8204feade3af14a850.pdf> Acessado em 25/04/2022.

TRINDADE JUNIOR, Julizar Barboza. O acordo de não persecução cível na ação de improbidade Administrativa. Tese de Mestrado. PUCSP. Orientador, Anselmo Prieto Alvarez. 2021. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/25772/1/Julizar%20Barbosa%20Trindade%20Junior.pdf> Acessado em 27/04/2022.

ZANETI JR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. **Ideias para bem interpretar a nova LIA: as alterações na Lei de Improbidade Administrativa e o acordo de não persecução cível**. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/ideias-para-bem-interpretar-a-nova-lia-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-o-acordo-de-nao-persecucao-civel-i> Acessado em 26/04/2022.

ZARDO, Francisco. Palestra proferida no evento promovido pelo canal Migalhas, denominado “Nova Lei de Improbidade Administrativa: perspectivas, desafios e retroatividade”, no dia 06/04/2022.

ANEXO 1 – Levantamento sobre Oitiva dos Tribunais de Contas no ANPC

OITIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL					
Tribunal de Contas	Q1	Q2	Q3	Q4	Esclarecimentos Fornecidos
TCU					
TCE-RS					
TCE-SC	Não	Não	Não	Não	Chegaram por volta de cinco demandas do MP tratando de acordo de não persecução civil, nenhuma concluída. Preocupa algumas demandas encaminhadas em razão do baixo valor do dano envolvido. Como implantamos critérios de seletividade para evitar a autuação de processos com baixa relevância isso preocupa. Fechamos uma porta e abriu-se outra.
TCE-PR	Não	Não	Não	Não	Já recebemos um pedido questionando sobre se o TC poderia realizar a quantificação, como uma pergunta; diante da falta de normativa, respondemos que não.
TCE-SP					
TCE-RJ					
TCE-MG	Não	Não	Não	Não	-
TCE-ES	Não	Não	Não	Não	Prezados, embora ainda não tenhamos editado um normativo para regulamentar o procedimento da oitiva, temos uma comissão técnica com trabalho em andamento, com algumas definições realizadas e uma minuta preliminar do texto. O prazo para a conclusão de seus trabalhos é 22/04, mas, pelo andar da carruagem, eu diria que até o final da primeira quinzena é possível que tenhamos uma minuta. Além disso, um colega do staff da Segex, que trata da questão em nosso nome, foi designado para a subcomissão da Atricon, que está com a incumbência de apresentar uma minuta já na próxima terça-feira (5/4). Ele também está em contato direto com o coordenador do grupo técnico do TCU (que também trata do assunto e também está na subcomissão).
TCE-GO	Não	Não	Não	Não	-
TCDF	Não	Não	Não	Não	
TCE-MS					
TCE-MT					
TCE-BA					
TCE-SE					
TCE-AL					
TCE-PE	Não	Sim	Sim	Não	Foi constituída comissão para definir normativo interno.
TCE-PB					
TCE-RN	Não	Não	Não	Sim	-
TCE-CE					
TCE-PI	Não	Não	Não	Não	-
TCE-MA	Não	Sim	Não	Não	-
TCE-TO	Não	Não	Não	Não	Está em estudo para elaboração de norma.
TCE-PA	Não	Não	Não	Não	-
TCE-AP	Não	Não	Não	Não	-
TCE-RR					
TCE-AM	Não	Sim	Sim	Não	-
TCE-RO	Não	Não	Não	Sim	-
TCE-AC	Não	Não	Não	Sim	-
TCM-SP					
TCM-BA	Não	Não	Não	Não	Foi constituída comissão para definir normativo interno.
TCM-GO					
TCM-PA					
TCM-RJ	Não	Não	Não	Não	Recebemos uma solicitação, que está delegada para a unidade técnica responsável pela análise de admissibilidade.

Os questionamentos de 1 a 4 são apresentados a seguir:

Q1: O Tribunal conseguiu avançar em normativo sobre sua oitiva no Acordo de Não Persecução Civil (ANPC)?

Q2: O Tribunal já apreciou a admissibilidade de alguma solicitação de oitiva em relação à quantificação de dano?

Q3: O Tribunal já devolveu processos para o Ministério Público solicitando novos documentos/dados para a realização da quantificação do dano?

Q4: O Tribunal já concluiu algum processo com a quantificação do dano solicitada pelo Ministério Público?

