
CONSENSUALISMO, ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E A DISCUSSÃO SOBRE A OITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA À ESPERA DA DECISÃO DO STF

CONSENSUALISM, CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENTS AND THE DISCUSSION ON THE HEARING OF THE COURT OF AUDITORS: A CRITICAL ANALYSIS AWAITING THE SUPREME COURT DECISION

Roberta Cruz da Silva¹

Dayse Roberta Amaral Guimarães²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Consensualismo no contexto da improbidade administrativa. 2. ANPC: definição, legitimidade para celebração e natureza jurídica. 3. Elementos constitutivos do ANPC e procedimento para a celebração. 4. Apuração do valor do dano e oitiva do Tribunal de Contas: controvérsias e possíveis contornos da futura decisão do STF. Conclusão Referências.

1 Doutora em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharela em Direito pela UFPB. Professora assistente no Programa de Pós-graduação Profissional em Direito e Inovação da UNICAP. Professora substituta na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

2 Mestranda em Direito e Inovação pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Bacharela em Direito pela Associação Caruaruense de Ensino Superior (ASCES).

RESUMO: O estudo analisou o artigo 17-B, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, que trata da possibilidade de se firmar Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) nos casos de improbidade e estabelece que, quando o pacto versar sobre dano ao erário, o Tribunal de Contas (TC) competente seja ouvido, apresentando cálculo relativo ao dano e a metodologia utilizada, em até 90 dias. Esse dispositivo desperta divergências, inclusive com o ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade e múltiplas opiniões doutrinárias. Em sede cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes decidiu que o artigo desrespeita as prerrogativas funcionais do Ministério Público e suspendeu a sua aplicabilidade, mas ainda não há decisão de mérito. A problemática de pesquisa se concentra nos seguintes questionamentos: a previsão de oitiva do Tribunal é constitucional e obrigatória? Qual deve ser o conteúdo da manifestação? Adotando o método hipotético-dedutivo, testou-se uma hipótese contrária à decisão do ministro e com fulcro nas fontes analisadas, concluiu-se que o dispositivo é constitucional, desde que interpretado respeitando *os contornos estabelecidos pela Carta Magna de 1988, sem ampliar a atuação da Corte de Contas e sem invadir atividades reservadas ao Parquet*. Quanto à obrigatoriedade de manifestação e seu conteúdo, embora a consulta ao Tribunal deva ser realizada, não se pode extrair da lei *uma obrigação da Corte entregar o cálculo e a explicação sobre a metodologia utilizada, inclusive por insuficiência de meios para fazê-lo, e ainda que o cálculo seja realizado, acredita-se que possui caráter opinativo, não vinculando as partes*.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Consensualismo. Acordo de Não Persecução Civil. Tribunal de Contas. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The study analyzed article 17-B, paragraph 3, of Law 8.429/1992 (Administrative Improbity), as amended by Law 14.230/2021, which deals with the possibility of signing a Civil Non-Prosecution Agreement (ANPC) in cases of improbity, and establishes that, when the pact deals with damage to the treasury, the competent Court of Auditors (TC) must be heard, presenting a calculation of the damage and the methodology used, within 90 days. This provision has sparked disagreements, including the filing of constitutionality control actions and multiple doctrinal opinions. In a precautionary measure, Minister Alexandre de Moraes ruled that the article disrespects the functional prerogatives of the Public Prosecutor's Office and suspended its applicability, but there is still no decision on the merits. The problem focuses on the following questions: is the provision for the court to be heard constitutional and mandatory; what is the content of

the statement? Adopting the hypothetical-deductive method, a hypothesis contrary to the minister's decision was tested and, based on the sources analyzed, it was concluded that the provision is constitutional, provided it is interpreted respecting the contours established by the 1988 Magna Carta, without expanding the work of the Court of Auditors, and without invading activities reserved for the Parquet. With regard to the obligation to make a statement and its content, although the Court must be consulted, the law does not impose an obligation on the Court to provide the calculation and an explanation of the methodology used, even if it does not have the means to do so, and even if the calculation is made, it is of an opinion nature and does not bind the parties.

KEYWORDS: Administrative Improbability. Consensualism. Non-Civil Prosecution Agreement. Court of Auditors. Supreme Court.

INTRODUÇÃO

Tendo como pressuposto o entendimento de que um trabalho científico deve aliar a pesquisa conceitual à práxis, com o intuito de evitar análises que retratam um mundo irreal e inútil (Adeodato, 1999, p. 3), este estudo aborda questões fundamentadas em sólida base normativa e teórica, mas que têm repercussão relevante de ordem prática (Booth; Colomb; Williams, 2019, p. 72-75).

O presente artigo possui como grande área de interesse o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) concernente aos atos de improbidade administrativa, instrumento do consensualismo que se destaca por seu impacto na Administração Pública, despertando debates sobre diversos aspectos relativos à sua celebração.

Nesse contexto, a oitiva do Tribunal de Contas (TC) no ANPC, disposição contida no artigo 17-B, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, que disciplina questões referentes à improbidade administrativa, e foi substancialmente alterada pela Lei n. 14.230/2021, tem gerado relevantes controvérsias, sendo eleita como recorte para este estudo.

O dispositivo integra um rol de artigos que tem sua constitucionalidade questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.236/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que alega haver uma violação às prerrogativas funcionais do Ministério Público (MP) com a exigência de manifestação do TC para que o acordo seja pactuado; e pela ADI 7.156/DF, sob as mesmas alegações, em que o requerente é a Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais (CSPM).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 7.236/DF, em decisão monocrática e cautelar, exarada em 27 de dezembro de 2022, suspendeu a eficácia do dispositivo. Com a retomada do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministro confirmou os termos da cautelar e votou pela inconstitucionalidade do artigo 17-B, § 3º.

O julgamento que estava suspenso desde o dia 16 de maio de 2024, devido ao pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, foi retomado no dia 24 de abril de 2025, com a leitura do voto. Mas, um pedido de vista do Ministro Edson Fachin, tendo em vista algumas divergências entre os dois votos apresentados, suspendeu o julgamento sob a justificativa da magnitude indiscutível do tema.

Nesse cenário, a problemática da pesquisa está contida nos seguintes questionamentos:

- 1) A previsão legal de oitiva do TC, para a celebração do ANPC, é constitucional?;
- 2) Diante de uma eventual resposta afirmativa, é obrigatória?; e
- 3) Qual seria o conteúdo, o alcance da manifestação do TC?

Expostos os problemas de partida, este estudo utiliza uma hipótese como critério orientador. Para tanto, adota o método hipotético-dedutivo, que decorre da premissa de que todo o conhecimento científico consiste em conjecturas, continuamente submetidas a testes, que enquanto não forem derrubadas pela crítica, poderão ser aceitas como melhores aproximações possíveis da verdade, reflexo da essencial falibilidade humana. É um processo de falseamento, em que são seguidos os seguintes passos: a partir de uma hipótese formulada, deduzem-se para testá-la, enunciados particulares acerca dos fenômenos para os quais ela foi pensada, e se tais enunciados forem rejeitados, levarão à rejeição da própria hipótese de pesquisa (Popper, 2006).

A hipótese provisória submetida a teste difere do voto exarado pelo Ministro Alexandre de Moraes, ao se alinhar aos entendimentos de que a oitiva do TC é constitucional, obrigatória, podendo apresentar conteúdos diversos, inclusive a impossibilidade de se manifestar sobre a apuração do valor do acordo devido à insuficiência de meios ou de prazo. Para construir essa hipótese inicial e conferir base epistemológica à pesquisa, realizou-se uma revisão de literatura que fundamenta o artigo, fulcrada em fontes como estudos de especialistas, documentos técnicos produzidos pelo MP, um ANPC referência devido às suas peculiaridades, homologado pelo Judiciário, que ilustra alguns pontos do estudo, decisões judiciais e as normas aplicáveis ao tema.

Por meio da análise crítica das fontes elencadas anteriormente, organizou-se o texto nas seguintes seções: inicialmente, o consensualismo é relacionado ao enfrentamento da prática de atos de improbidade administrativa;

em seguida, são apresentadas a definição, a legitimidade, a natureza jurídica, os elementos constitutivos e o procedimento para a celebração de ANPC; e por fim, tem-se a análise de estudos que divergem sobre a oitiva do TC e sua eventual inconstitucionalidade, com o intuito de esboçar possíveis contornos da futura decisão do STF.

1. CONSENSUALISMO NO CONTEXTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando se aborda o controle da Administração Pública, há uma cultura inspirada em um modelo imperativo/punitivista, que ainda vislumbra prejuízo ao interesse público na celebração de acordos. Tal postura se fundamenta em uma visão conservadora dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, na alegação de que o interesse da coletividade não poderia ser alcançado por meio do consenso, pois apenas a sanção, imposta por processos administrativos ou judiciais, o resguardaria.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado tem gerado, sobretudo nas últimas três décadas, acirrada discussão entre os doutrinadores juspublicistas.

De um lado, um grupo composto por estudiosos como Binenbojm (2005, p. 21), Sarmento (2005, p. 16), e Moreira Neto (2016, p. 152), vislumbra no princípio uma raiz autoritária, que legitima o uso e abuso do pretenso interesse público como fundamento meramente retórico para a tomada de decisões. Esse grupo pugna pela desconstrução do mencionado princípio, que representaria os interesses do Estado, e não da sociedade, com o intuito de expurgar o pretenso autoritarismo que o lastreia.

Por sua vez, especialistas capitaneados por Di Pietro (2010, p. 5-9), Gabardo (2010, p. 14), Hachem (2010, p. 14), e Carvalho Filho (2010, p. 68), refutam, em parte, a visão apresentada anteriormente, que consideram apenas uma nova retórica, com a pretensão de transparecer originalidade. Alegam que os novos paradigmas não passam, muitas vezes, de manobras com o intuito de mitigar o regime próprio de Direito Público, que reconhece prerrogativas à Administração Pública, imprescindíveis à consecução dos interesses sociais.

Os tempos são outros, a cultura da imperatividade aliada a um sistema intransigente, que tem como cerne a aplicação de sanções como único mecanismo efetivo de controle dos agentes públicos e dos particulares que mantém vínculos com a Administração Pública, ainda encontra adeptos, mas inovações têm sido implementadas no concernente a temas que interessam sobremaneira ao Poder Público e à advocacia pública que o representa e defende seus interesses, como é o caso da improbidade administrativa.

Partindo do pressuposto de que o Direito Administrativo contemporâneo exige a releitura de alguns de seus institutos, o que reclama a transformação de determinados conceitos e modos de atuação da Administração Pública, acredita-se que as duas correntes apresentadas anteriormente não são, necessariamente, antagônicas, pois almejam transformar certos postulados para adequá-los à realidade, o que não significa, como afirma Muñoz (2006, p. 14), que isso represente o sepultamento das instituições clássicas do Direito Administrativo.

Trata-se de manter as conquistas do passado e avançar, adotando medidas inovadoras que possam impactar no tocante à duração dos procedimentos, aos custos financeiros, à qualidade das fundamentações/decisões, ao caráter pedagógico, ou seja, na efetividade dos meios de controle sobre o Poder Público, com destaque para o combate à improbidade.

Nesse contexto, tem adquirido relevância a chamada atuação consensual, ao se compreender que somente se tornará possível um cenário administrativo menos hostil com a adoção de uma postura mais flexível do Poder Público, com o redimensionamento das prerrogativas administrativas, adotando o consensualismo, ampliando as possibilidades de negociações entre Administração Pública e o destinatário da decisão, e a adoção de acordos substitutivos às sanções, quando essa solução priorizar o interesse social.

Com o intuito de promover celeridade e eficácia nas decisões processuais, o consensualismo promoveu alterações em leis processuais civis, penais e administrativas (Lima; Gomes Junior, 2022, p. 113).

Tratando mais especificamente do ANPC, objeto deste estudo, a redação originária da Lei n. 8.429/1992, em seu artigo 17, § 1º, vedava a transação, acordo ou conciliação em ações relativas à improbidade administrativa, o que constituía um óbice à solução negociada dos conflitos. O dispositivo, em uma interpretação literal, proibia o acordo nas ações de improbidade, ou seja, em havendo a judicialização, sem proibição expressa à iniciativa no curso dos inquéritos civis (Brasil, 1992), segundo parcela dos estudiosos. Tal entendimento, na visão de Ferraz (2022a, p. 182), “[...] amenizava a idiosincrasia da disposição”.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Resolução n. 179/2017, no artigo 1º, § 2º, fixou a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta “[...] nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado” (Brasil, CNMP, 2017).

Com a edição da Lei n. 13.655/2018 (Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro/NLINDB), que acrescentou os artigos 20 a 30 ao Decreto-lei n. 4.657/1942, houve um incremento considerável ao uso

do consenso como método resolutivo, tornando necessária a correlação entre o artigo 17, § 1º da Lei n. 8.429/1992 e os artigos 26 e 27 da NLINDB.

Segundo Ferraz há três sustentáculos do novel texto legal que merecem ênfase:

[...] (a) o da eficiência, a garantir que iniciativas administrativas pioneiras e inovadoras continuem a ser desenvolvidas sem que sejam aniquiladas, a priori, por concepções e convicções de controle da administração pública, dissociados das respectivas consequências práticas; (b) o da segurança jurídica, à medida em que o administrador público passa a gozar de um quadrante mais bem definido de responsabilidades e possibilidades de defesa (inquinam-se condutas praticadas com dolo ou erro grosseiro); (c) o da consensualidade, que propõe a utilização e a priorização do consenso — como técnica de solução de conflitos e eliminação de controvérsias (destaques nossos) (2018, s.p.).

O artigo 26 da NLINDB, trata da possibilidade de celebração de “compromisso” entre a autoridade pública e interessados, com o intuito de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa (Brasil, 2018). Guerra e Palma (2018, p. 140) afirmam que o artigo é um permissivo genérico para que a Administração Pública, independentemente de lei ou regulamento específico, celebre compromissos, promovendo uma negociação mais transparente, eficiente e justa.

Peixoto (2021, p. 72) sustenta que a nomenclatura escolhida para designar a possibilidade de autocomposição, não permite qualquer espécie de interpretação restritiva quanto às formas de solução de controvérsias.

Por sua vez, o artigo 27 determina que a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. Em seus §§ 1º e 2º, estabelece que a decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma, e se for o caso, seu valor, e que para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos (Brasil, 2018).

Tratando dos dois dispositivos, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), no Enunciado n. 21 (2019, s.p.), confere a seguinte interpretação ao texto legal: “Os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadoras de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”.

Ferraz (2022a, p. 183) acredita que os referidos artigos suplantam a vedação prevista no artigo 17, § 1º da Lei n. 8.429/1992, porque a NLINDB

“[...] como ‘metanorma’ ou norma de ‘sobredireito’, imprime sobre as demais uma hierarquia funcional-cognitiva, a afastar interpretações de textos de direito público que anunciam proposições normativas em sentido contrário”.

Em 2019, com a edição da Lei n. 13.964/2019, chamada de Pacote Anticrime, foi alterada a redação do artigo 17, § 1º da Lei n. 8.429/1992, admitindo-se a possibilidade de *celebração de ANPC* no § 10-A: “[...] *havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias*” (Brasil, 2019). Entretanto, os dispositivos que tratavam do ANPC foram vetados pelo Presidente da República, deixando uma lacuna que gerou debates sobre a possibilidade de sua adoção. Nesse cenário, o ANPC ficou sem regulamentação, o que levou os Ministérios Públicos a “[...] *assumirem funções legislativas que não lhe são reservadas constitucionalmente, quando passaram a estabelecer, por resoluções, regras que seus membros deveriam seguir* [...]” (Celestino, 2022, s.p.).

Finalmente, com a edição da Lei n. 14.230/2021, o tratamento jurídico conferido à improbidade administrativa sofreu alterações consideráveis, e quanto ao ANPC, o artigo 17-B prevê que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso, celebrá-lo, fortalecendo, sobremaneira, a adoção do consensualismo.

Feita a contextualização, adiante serão tratados alguns aspectos fundamentais relativos ao ANPC, como a sua definição, as alterações relativas à legitimidade para a sua celebração e a natureza jurídica que lhe é atribuída.

2. ANPC: DEFINIÇÃO, LEGITIMIDADE PARA CELEBRAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

Para que se avance na análise, faz-se necessária a definição de ANPC. Segundo Lima e Gomes Junior (2022, p. 163), o ANPC é a possibilidade do MP, que tem legitimidade para propor a ação devido à prática de ato ímprobo, realizar um negócio jurídico com o investigado/acusado, seja na fase de investigação, seja após a judicialização, com o intuito de impor uma ou algumas das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, tudo conforme a redação dada pela Lei n. 14.230/2021. Destaque-se que, segundo a nova redação, apenas o MP teria legitimidade para propor a ação e celebrar os acordos.

Em agosto de 2022, com o julgamento pelo Plenário do STF da ADI 7.042/DF, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAFE), decidiu-se que há vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade, nos termos do artigo 129, § 1º, da Constituição Federal 1988, e consequentemente, para celebração do ANPC, nos seguintes termos:

[...] 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.

5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas (destaques nossos) (STF, 2022c, p. 2).

Diante do exposto, o ANPC pode ser proposto pelo MP e pelas pessoas jurídicas interessadas, em havendo interesse público. Nesse cenário, a Advocacia Pública assume especial relevância, devido à sua essencialidade na estruturação e controle jurídico dos acordos, ao defender os interesses públicos primários e secundários, pugnando pela segurança jurídica, evitando acordos excessivos ou lenientes.

Para que haja o acordo, é necessário identificar se há interesse público na celebração. O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, Fundações e Terceiro Setor do Ministério Público de Pernambuco (MPPE, 2021, p.5) afirma que no ANPC é preciso considerar fatores como “[...] a possibilidade de duração do processo, a efetividade da aplicação de sanções proporcionais à gravidade do caso concreto, a adequada responsabilização de agentes e terceiros envolvidos e o ressarcimento ágil de valores aos cofres públicos”.

O MPF (p. 3-9, s.d.) orienta seus membros a observarem um conjunto de elementos na constituição do acordo e a realizarem determinados questionamentos que serão fundamentais para definir a atuação do órgão. A depender das respostas obtidas, constata-se, ou não, o atendimento do interesse público. Basicamente, a avaliação se concentra nos seguintes aspectos:

Tabela I – Quadro de perguntas e respostas

	Perguntas	Respostas possíveis	Respostas possíveis
1.	Atuação resolutiva por intermédio da consensualidade?	Comportamento estimulado pelas seguintes normas: Código de Processo Civil/2015, artigo 3º; Resolução nº 118/2014 do CNMP; e Recomendação nº 54/2017 do CNMP.	

2.	Patrimônio público e moralidade administrativa estão protegidos de forma suficiente?	SIM: Prosseguir para análise de vantagem do acordo	NÃO: Propor ação civil por improbidade administrativa ou promover a continuidade da ação já proposta.
3.	A celebração do acordo é mais vantajosa que o ajuizamento da ação de improbidade ou seu prosseguimento?	SIM: Verificar presença de indícios suficientes.	NÃO: Encerrar procedimento e seguir com medidas judiciais cabíveis.
4.	Há indícios suficientes da prática do ato lesivo e de responsabilidade do investigado?	SIM: Prosseguir para considerar parâmetros de avaliação.	NÃO: Encerrar procedimento por falta de base probatória.
5.	A Avaliação de parâmetros foi realizada? (não exaustivos e não necessariamente cumulativos)	a) Complexidade, custo e provável duração do processo. c) Prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos a curto, médio e longo prazos. e) Colaboração do agente infrator e sua capacidade de cumprir o acordado. g) Possibilidade de obtenção de provas em quaisquer espécies de atos de improbidade administrativa mediante colaboração efetiva, no caso de acordo na modalidade de colaboração.	b) Adequação das medidas preventivas, ressarcitórias e punitivas em relação à gravidade do fato, proveito patrimonial, extensão do dano, personalidade do infrator e repercussão social do ilícito d) Checar ausência de colusão ou fraude na proposta de acordo. f) Conformidade com diretrizes do planejamento institucional e jurisprudência. Prognóstico do resultado útil de medidas judiciais e extrajudiciais comparado ao acordo proposto.
6.	Os parâmetros avaliados indicam a conveniência de oferecer o ANPC?	SIM: Prosseguir para verificação dos resultados mínimos do acordo.	NÃO: Fundamentar a ausência de oferecimento ou rejeição da proposta e encerrar procedimento.

Fonte: quadro elaborado pelas autoras a partir do Fluxograma do MPF (MPF, p. 2 -9, s.d.).

Compreendido o alcance da expressão interesse público no contexto do ANPC, é relevante apresentar a sua natureza jurídica, explicitada pelo

Ministério Público de São Paulo (MPSP), por meio da Nota Técnica n. 02/2020:

O acordo de não persecução cível tem natureza de negócio jurídico, na medida em que depende da clara e livre manifestação de vontade das partes. Embora os efeitos mais importantes deste negócio jurídico estejam previstos na lei, a declaração de vontade, ínsita ao acordo de não persecução cível, tornará específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos no ajuste. Apesar de não restar dúvida de que se trata de negócio jurídico material, cujo foco de acerto é, fundamentalmente, o direito material - a recomposição do patrimônio público lesado e o sancionamento do agente ímprobo -, o ANPC também poderá ostentar funcionalidades processuais (ex.: previsão de inversão dos honorários periciais em caso de rescisão do acordo seguida do ajuizamento de uma ação de improbidade administrativa, renúncia ao direito de recorrer por parte do agente ímprobo etc.). Por outras palavras, nada impede que num ANPC as partes também estipulem convenções de natureza processual, nos termos do artigo 190 do CPC [...] (Brasil, MPSP, 2020, p. 5-6, grifos nossos).

Expostas a definição, a legitimidade para celebração e a natureza jurídica do ANPC, na próxima seção, serão tratados os elementos que compõem o pacto e o procedimento para firmá-lo, conforme a nova redação da Lei de Improbidade.

3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ANPC E PROCEDIMENTO PARA A CELEBRAÇÃO

Inicialmente, o artigo 17-B da Lei n. 8.429/1992, estabelece que o ANPC será celebrado a depender das circunstâncias do caso concreto, e em seus incisos I e II, respectivamente, prevê o que considera requisitos indispensáveis para a celebração: “o integral ressarcimento do dano”; e “a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados” (Brasil, 2021).

Destaque-se que o dispositivo se concentra no ressarcimento, não havendo imposição de penalidades, cabendo ao MP, ou à pessoa jurídica lesada, avaliar, em cada caso, quais as medidas mais adequadas. Lima e Gomes Júnior (2022, p. 195) alertam que a obrigatoriedade de aplicar uma ou mais sanções poderá, muitas vezes, sepultar a possibilidade de acordo, afastando uma solução que seria mais eficiente do que o ajuizamento da ação, análise que se mostra muito pertinente.

Por sua vez, segundo Fluxograma elaborado pelo MPF (p. 3, s.d.) há resultados mínimos a serem previstos no acordo, quais sejam:

- a) Integral ressarcimento do dano.
- b) Reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida.
- c) Aplicação de uma ou mais sanções previstas na Lei n. 8.429/1992: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Se os resultados estiverem previstos, o próximo passo é verificar a atribuição para celebração e pactuar.

Caso haja alguma lacuna, o acordo deve ser ajustado.

Antes de analisar os parágrafos do artigo 17-B, que detalham o procedimento para celebração, faz-se necessário destacar a decisão relativa à ADI 7.043/DF, que na mesma esteira da ADI 7.042/DF, determinou a legitimidade da pessoa jurídica lesada para propor ação de improbidade e para celebrar ANPC (Brasil, STF, 2022b, p. 2).

Para ilustrar a análise, será apresentada a homologação de um ANPC celebrado entre um Município do Estado de São Paulo e o espólio de um dos réus condenados em uma ação de improbidade, mais precisamente, na Comarca de Jacupiranga, em 2023 (São Paulo, TJSP, 2023). Destaque-se que não foi possível citar os nomes dos réus pois estão protegidos por tarjas, nos documentos a que se teve acesso.

O § 1º do artigo 17-B, nos incisos I, II e III, estabelece os requisitos cumulativos para a celebração do ANPC:

I – “a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação” (Brasil, 2021): no caso, o Município de Jacupiranga é signatário do acordo com o Espólio de um dos réus condenados em ação de improbidade e outros. O Município comprovou nos autos que detém legitimidade, por intermédio do seu Procurador Geral, para a pactuação, e o Prefeito participou de todas as reuniões que envolveram o acordo (TJSP, 2023, p. 8553).

Conforme explicitam Fernandes, Koehler, Rufino e Flumignan (2024, p. 98) é equivocada a menção a ente federativo lesado, pois o dano pode ter atingido pessoas jurídicas que não constituem ente federativo, como as que integram a Administração Indireta;

II – “a aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação” (Brasil, 2021): neste processo, o acordo foi celebrado após o trânsito em julgado da ação, mas o Ministério Público de São Paulo “[...] não só opinou pela homologação do acordado, como participou das tratativas, impondo o estabelecimento de cláusulas,

que foram, de pronto, adotadas pelos interessados, conforme se vê de fls. 7402/7442 e 7446/7479” (TJSP, 2023, p. 8551).

III – “a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa” (Brasil, 2021): o magistrado de primeiro grau, em análise detalhada, homologou o ANPC nos seguintes termos: “Ante o exposto, e por estarem preenchidos os requisitos do artigo 17-B da Lei 8.429/1992, *homologo o acordo celebrado entre o Município [...] e Espólio de [...] e outros e referendado pelo Ministério Público às fls. 7449/7479 e 8488/8491 para que surtam seus efeitos legais*” (destaques no original) TJSP, 2023, p. 8562).

O § 2º determina que a celebração do ANPC “[...] considerará a 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” (Brasil, 2021).

No caso ora exposto, o acordo versava apenas sobre a questão do ressarcimento ao erário, porque as demais sanções aplicadas já foram cumpridas, ou estão em fase de cumprimento. Precisamente, a sentença aplicou as seguintes sanções (TJSP, 2023, p. 8559-8560):

- a) condenou a empresa ré à pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia, pelo prazo de 10 anos;
- b) condenou, solidariamente, os réus ao ressarcimento integral dos danos provocados em razão da frustração do caráter competitivo das licitações mencionadas nos autos, no valor de R\$ 6.909.279,96, quantia atualizada apenas até abril de 2007 (fls. 1.479/1.480);
- c) condenou o réu titular do Espólio à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 10 anos, bem como à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia, pelo prazo de 10 anos;
- d) condenou os demais réus e à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 anos, bem como à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia, pelo prazo de 10 anos.

Segundo os interessados, com referendo do MP, o ANPC possuía o valor final R\$ 38.614.672,10, sendo que o valor para reparação do dano, atualizado pela correção monetária e sem incidência de juros e multa, alcançaria o valor de R\$ 17.284.295,68 (São Paulo, TJSP, 2023, p. 7126-7141), muito inferior ao ofertado por meio do acordo para quitação da dívida.

Importante esclarecer que se for considerada a incidência de juros e multa, o valor alcançaria o montante de R\$ 64.794.142,06.

O juízo competente para a homologação, na mesma linha do MP, vislumbrou a possibilidade de renúncia parcial de valores referentes a juros e multa, mantendo-se a correção monetária. Alertou, ainda, que não se estava admitindo ou autorizando, de maneira geral e ampla, que em ações de cumprimento de sentença sejam sempre descontados juros e multas. O que se admitiu, consideradas todas as nuances do caso, foi o pagamento satisfatório e possível para todos os interessados, atendendo ao interesse público:

[...] O que se quer, com isso, de fato é ser razoável, proporcional e flexível para se garantir a equidade, buscando-se maior resolutividade à luz do interesse público na satisfação mais célere do crédito, de modo que os benefícios sociais da medida superam o interesse patrimonial [...] o Município terá uma liquidez de quase 5 milhões, a ingressar no tesouro municipal ainda em 2023, o qual será aplicado na execução das políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social [...] a demanda se arrasta a anos, gerando inúmeros incidentes processuais e sem perspectiva de que melhor resultado se obteria com a continuidade do cumprimento de sentença (Brasil, TJSP, 2023, p. 8559-8560).

Inclusive, tal entendimento também está fundamentado em estudo apresentado por integrante do MP, que afirma: “[...] nesses casos, a efetividade do decreto condenatório, já transitado em julgado, demanda esforços que podem esbarrar na capacidade financeira do condenado em satisfazer as obrigações de natureza pecuniária/patrimonial que lhe foram impostas” (Fernandes Junior, 2022, s.p.).

Continuando a análise do texto legal, o § 3º do artigo 17-B estabelece que: “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” (Brasil, 2021).

Esse dispositivo, como já explicitado na Introdução, está com a aplicabilidade suspensa por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da ADI 7.236/DF (Brasil, STF, 2022a). Ressalte-se que a suspensão não impediu o acordo, celebrado sem a manifestação do TC competente. Esse tema será detalhado e discutido na próxima seção, por ser o cerne o debate.

Por sua vez, o § 4º determina que “O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória” (Brasil, 2021). No ANPC sob análise, a celebração se deu

no momento da execução da sentença, versando somente sobre o dano ao erário, conforme exposto anteriormente.

O acordo, firmado pelo município e réus da ação de improbidade, contou com o parecer favorável do MP, reconhecendo a legitimidade das pessoas interessadas. Assim, o § 5º, que prevê que “As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor” (Brasil, 2021), deve ser entendido à luz das últimas decisões do STF.

Outro ponto destacado no artigo 17-B é a possibilidade de incentivo a políticas de *compliance*, que têm ganhado relevância na Administração Pública brasileira e nas empresas que contratam com o Poder Público. Desse modo, o § 6º estabelece que o ANPC “[...] poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica [...]”, sempre considerando o interesse público (Brasil, 2021).

Por fim, o § 7º preza pela devida observância do que foi acordado, e determina que “Em caso de descumprimento do acordo [...], o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento” (Brasil, 2021).

Com o detalhamento do procedimento do ANPC, a próxima seção se dedicará às controvérsias relativas à manifestação do TC para a celebração do acordo, objeto central da pesquisa.

4. APURAÇÃO DO VALOR DO DANO E OITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS: CONTROVÉRSIAS E POSSÍVEIS CONTORNOS DA FUTURA DECISÃO DO STF

Nesta seção, a hipótese provisória de que a oitiva do TC é constitucional, obrigatória e pode apresentar conteúdos diversos, inclusive a impossibilidade de se manifestar sobre a apuração do valor do acordo devido à insuficiência de meios ou de prazo, será submetida a teste a partir da análise crítica de estudos de especialistas sobre o tema

Como já explicitado, o artigo o § 3º do artigo 17-B estabelece que “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” (Brasil, 2021).

Em princípio, para que o dispositivo seja observado, acredita-se que haveria a comunicação formal ao TC do acordo e do dano causado

ao erário, antes da finalização do ajuste, posto que a Corte de Contas apresentaria o valor a ser ressarcido e a metodologia utilizada para o cálculo, seja no pactuado extrajudicialmente, seja no curso da ação de improbidade (Silveira, 2024, p. 174-175). Mas, diante da redação do artigo supracitado, pode-se concluir que a participação do TC seria uma condição de procedibilidade e que a expressão “deverá” indicaria que a oitiva não é facultativa, constituindo um dever?

O referido dispositivo está com a vigência suspensa por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da ADI 7.236/DF, em que afirmou que o texto legal viola as prerrogativas funcionais do MP, disciplinadas nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal de 1988, porque “[...] aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmutando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial” (STF, 2022a, p. 22).

Ferraz (2023, s.p.) apresenta visão diversa da exposta pelo Ministro, ao afirmar que a mera elaboração do cálculo do dano a ser ressarcido e apresentação da metodologia utilizada pelo TC, não interferiria na autonomia funcional do MP.

Mais uma possível linha de raciocínio é exposta por Ferraz (2022 b, s.p.), que “[...] consistiria em aplicar ao caso a técnica da interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, para excluir do preceito qualquer interpretação no sentido da obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas”. Nessa hipótese, ouvir o TC seria uma faculdade, sem qualquer efeito vinculante para a celebração do acordo.

O julgamento da ADI 7.236/DF foi retomado no dia 16 de maio de 2024, com o Ministro Alexandre de Moraes reafirmando o seu voto pela inconstitucionalidade do dispositivo. Mas, diante do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, o julgamento foi suspenso.

No dia 24 de abril de 2025, retomou-se o julgamento, com a leitura do voto. Entretanto, novo um pedido de vista foi realizado pelo Ministro Edson Fachin, tendo em vista as divergências entre os dois votos apresentados e a magnitude indiscutível do tema.

Diante de nova suspensão, o tema segue em debate, com alguns possíveis cenários em perspectiva.

Com fulcro nos ensinamentos de Ferraz (2022b, s.p.), haveria quatro contornos como alternativas para a futura decisão do STF:

1. Constitucionalidade do dispositivo, com oitiva do TC obrigatória, sendo vinculantes o cálculo apresentado e a metodologia adotada;
2. Constitucionalidade do dispositivo, com oitiva obrigatória do TC, mas o cálculo e a metodologia apresentados não teriam caráter vinculante;

3. Interpretação conforme a Constituição, em que restaria afastada qualquer interpretação que considere a oitiva do TC obrigatória. Haveria a faculdade de consultá-lo; e

4. Inconstitucionalidade do dispositivo, que interferiria na autonomia funcional do MP, seguindo a linha do Ministro Alexandre de Moraes.

Outro estudo interessante sobre o tema foi elaborado por Cavallari (2022, p. 235-268), que é auditor do Tribunal de Contas da União (TCU). Alguns pontos tratados pelo autor serão expostos adiante.

Inicialmente, a obra destaca que a interpretação gramatical e literal do artigo conduz ao raciocínio de que a oitiva do TC, e sua manifestação em 90 dias, são obrigatórias, mas que o papel do Tribunal não seria de partícipe do acordo ou representante da pessoa jurídica lesada e interessada. Seria uma manifestação meramente opinativa, não vinculando o MP, nem o acusado de improbidade, tampouco o Judiciário (Cavallari, 2022, p. 238-239).

Outro ponto destacado foi o de que a manifestação do TC não significa renúncia às suas atribuições constitucionais, impedindo um futuro julgamento das contas do agente público que tenha participado do acordo, inclusive com discordância em relação aos valores apresentados na manifestação, pois Lei ordinária não poderia impor ao TC qualquer prejuízo ao cumprimento de seus deveres constitucionais (Cavallari, 2022, p. 240-241).

Importante ressaltar que normas infraconstitucionais podem prever novas atribuições ao TC, desde que observem os contornos estabelecidos pela Carta Magna, sem ampliar a atuação de forma a conflitar com a missão outorgada pelo Texto Constitucional (Cavallari, 2022, p. 249).

Outro fator que não pode ser desconsiderado é a capacidade operacional do Tribunal para cumprir as atividades que lhe pertencem, pois com a nova tarefa, poderia haver um indevido comprometimento dos recursos financeiros e humanos que seriam direcionados, também, para as novas atribuições, com possível impacto na eficiência de sua atuação (Cavallari, 2022, p. 249).

Diante do exposto, Cavallari afirma que é inconstitucional interpretação no sentido de que TC tem por obrigação apresentar o cálculo, por contrariar o artigo 71 da Constituição Federal de 1988, atribuindo à Corte de Contas um dever alheio às suas atribuições constitucionais, voltadas ao auxílio do Poder Legislativo, e não do MP ou do Poder Judiciário, que já contam com seus órgãos auxiliares (Cavallari, 2022, p. 252-253).

Ademais, somente os legitimados pela Carta Magna de 1988 podem solicitar auditorias e inspeções, conforme o artigo 71, IV. No caso do TCU, por exemplo, apenas a Câmara dos Deputados, o Senado e a Comissão Técnica ou de Inquérito teriam essa legitimidade. Ora, se nenhum parlamentar tem essa prerrogativa, não seria razoável acreditar que cada membro do MP

ou da magistratura teria poderes para obrigar o TC a apresentar o cálculo (Cavallari, 2022, p. 253).

Continuando sua análise, o autor afirma que não há inviabilidade jurídica em o TC competente contribuir para a celebração de ANPC, desde que a norma infraconstitucional não crie obrigações além das já previstas na Carta Constitucional de 1988. Assim, a interpretação juridicamente viável para o artigo 17-B, § 3º, seria a de que o TC optaria por uma das respostas elencadas adiante (Cavallari, 2022, p. 256-259), a depender do caso concreto:

1. Caso lhe seja possível, considerando sua disponibilidade de recursos e seus compromissos constitucionais, o TC optaria por responder à oitiva e realizar os cálculos solicitados;
2. O TC poderia encaminhar ao MP, ou ao juízo, as informações que já possui sobre o valor do dano, esclarecendo se a decisão já transitou em julgado, na Corte de Contas;
3. Também poderia informar que há um processo em tramitação discutindo a questão, e que encaminhará, futuramente, a decisão de mérito;
4. Outra alternativa seria comunicar que a questão está na programação de futuras auditorias e que enviará a decisão de mérito, assim que houver julgamento;
5. Haveria, também, a possibilidade de responder que não há decisão sobre o tema, nem inclusão em programação de futuras auditorias, mas que por atender aos critérios internacionais relativos a risco, materialidade, relevância e oportunidade, incluirá o caso na pauta do Tribunal;
6. Por fim, outra opção seria comunicar a impossibilidade de realizar o cálculo do valor do dano, pois o Tribunal não teria condições operacionais de atender à demanda que não consta na sua estratégia de atuação daquele período, e que também não atende aos critérios internacionais adotados pela Corte.

Outros estudiosos do tema também apresentam seus questionamentos, com o intuito de promover o mais amplo debate, para que sejam adotadas as melhores interpretações.

Silveira (2024, p. 175) reflete sobre a obrigatoriedade de oitiva do TC em todo e qualquer caso de acordo, bem como, qual seria a consequência jurídica da ausência dessa oitiva.

Destaque-se que o dispositivo legal não prevê qualquer medida a ser tomada quando a oitiva não for realizada, bem como, não elenca situações em que a manifestação seria dispensável. Isso indicaria que a oitiva é obrigatória, não se cogitando exceções?

Também tratando da questão, mas com posicionamento já firmado, Gajardoni, Cruz, Gomes Junior e Favreto (2021, p. 384), afirmam que se o MP/pessoa jurídica lesada e o investigado/acusado anuírem com o valor fixado para o acordo, seria lícita a celebração sem a necessidade de consultar a Corte de Contas.

Oliveira e Grotti (2022, p. 480) entendem que a oitiva do TC não configura condição de existência ou de validade do acordo, que pode ser celebrado e executado nos moldes ajustados.

O MPF, por meio da Procuradoria-Geral da República, mais especificamente da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção que é constituída pela Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada, emitiu a Nota Técnica n. 01/2021, que trata da aplicação da Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021, com a orientação de que a oitiva do TC fica a critério do membro do MP, com fulcro na autonomia constitucional, nos seguintes termos:

[...]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* (destaques nossos) (Brasil, MPF, 2021, p. 22).

Enquanto alguns estudiosos, conforme exposto anteriormente, têm defendido que a oitiva do TC é facultativa em todo e qualquer caso, um outro aspecto que mereceu reflexão concerne aos casos de menor complexidade, de menor repercussão patrimonial. Oliveira (2022, p. 716) acredita que a obrigatoriedade de oitiva, nesses casos, somente contribuiria para a morosidade na celebração do acordo, que por natureza, deveria ser célere, firmada com eficiência. Em tais situações, um cálculo aritmético realizado pelo MP ou pela pessoa jurídica lesada, em conjunto com o celebrante, é suficiente para a pactuação, o que evitaria a atuação desnecessária de órgãos públicos. Mas será que a redação legal permite esse comportamento?

Também merece atenção um outro questionamento: quando houver discordância em relação ao valor do dano indicado pelo MP e o calculado pelo TC, ou entre os dois órgãos e a pessoa jurídica lesada, como será dirimida a divergência? O § 3º do artigo 17-B não disciplina a questão, não obstante a alta probabilidade de os valores não coincidirem.

Neves e Oliveira (2022, p. 100) acreditam que, em tais circunstâncias, deve prevalecer o valor apurado e estabelecido no acordo. Seguindo essa linha de raciocínio, a manifestação da Corte de Contas não vincularia o Poder Judiciário, que poderia homologar o acordo com valor diverso do apontado pelo órgão de controle externo. Silveira (2024, p. 181) adota entendimento similar, assim como *Cavallari (2022, p. 235-268)*

O MPF, por meio da Nota Técnica n. 01/2021, já mencionada, estabeleceu, acerca da eventual possibilidade de discrepância entre os cálculos, a possibilidade de se adotar o quantitativo calculado no acordo, desde que haja a devida fundamentação para não acolher o cálculo do TC:

[...] 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* (Brasil, MPF, 2021, p. 22, grifo nosso).

Corroborando o entendimento, Jacob (2023, s.p.) acredita que não há a ofensa à autonomia do MP no dispositivo legal, mas o intuito de “[...] evitar que discussões intermináveis sobre o montante do dano ao erário prejudiquem a realização do acordo”. O autor destaca que “[...] atribuir aos Tribunais de Contas a tarefa de se manifestar sobre o valor do dano, indicando parâmetros, não significa dizer que o valor indicado será obrigatório”.

Esses são os múltiplos cenários que se apresentam para análise do STF, em sua futura decisão relativa ao mérito da ADI 7.236/DF. O volume de opiniões abalizadas, e em sentidos diversos, ilustra o quão controversa é a matéria.

CONCLUSÃO

A complexidade das decisões a serem tomadas pela Administração Pública, o volume expressivo de atividades que realiza, envolvendo interesses públicos e privados, exige comportamentos caracterizados pela eficiência e segurança jurídica. Nesse contexto, os instrumentos de atuação consensual se apresentam como meios legítimos para garantir tais resultados.

Há um incremento da decisão adotada mediante acordo, devido à adesão das partes envolvidas, o que também pode proporcionar uma maior longevidade à solução, repercutindo em celeridade, economia em relação aos custos materiais e humanos, redução da judicialização, dentre outros resultados.

O consenso, inclusive no contexto sancionatório, como é o caso da improbidade administrativa, não fragiliza os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público. A atuação pautada pela eficiência e segurança jurídica, em verdade, consagram esses princípios, legitimando o consensualismo.

Resgatando as perguntas elaboradas na Introdução, e com base em tudo que foi exposto ao longo das seções, ao testar a hipótese inicial,

compreende-se que a previsão legal de oitiva do TC para a celebração do ANPC é constitucional, desde que interpretada respeitando *os contornos estabelecidos pela Carta Magna de 1988, sem ampliar a atuação da Corte de Contas, de forma a conflitar com a missão outorgada pelo Texto Constitucional, e sem invadir eventuais atividades reservadas ao MP.*

Quanto à obrigatoriedade da manifestação do TC e do conteúdo a ser apresentado, acredita-se que não se pode extrair do artigo 17-B, § 3º, *uma obrigação da Corte de Contas entregar o cálculo relativo ao valor do dano ao erário e a explicação sobre a metodologia utilizada, ou seja, não necessariamente a resposta do Tribunal será composta pelo cálculo e o método adotado.*

Dentre todos os estudos analisados, as sugestões de respostas do TC apresentadas por Cavallari, na última seção, são as que guardam maior linha de coerência com os limites de atuação do Tribunal, sendo admitida, inclusive, a negativa de elaboração do cálculo, devido às limitações operacionais, prazo exíguo, e a outras prioridades estabelecidas na estratégia de atuação da respectiva Corte de Contas.

Outro fator relevante é que o objetivo maior do consenso é proteger o patrimônio público, os interesses coletivos, com uma solução ágil. Assim, ainda que o cálculo seja apresentado pelo TC, acredita-se que se houver divergência entre o valor apurado no acordo e o calculado pela Corte de Contas, prevalecerá o cálculo do acordo, desde que justificada de forma devida a discrepância. O consensualismo perderia a sua essência se assim não fosse.

Diante de toda a análise realizada, é possível inferir que dentre as prováveis finalidades legais, ao prever a oitiva do TC, está o incremento da tarefa de delimitação dos danos causados ao erário. Entretanto, há tantos questionamentos relevantes sobre a matéria, fomentados, sobretudo, pela redação normativa fragilizada pela sua incompletude, que a força do consensualismo e da busca por soluções eficientes, acaba por ser mitigada, como por exemplo, a lacuna em relação a que cálculo considerar quando o valor apresentado pela Corte de Contas divergir do previsto no acordo; e a omissão legal em relação à salutar medida de que a manifestação do TC estaria dispensada quando dimensionar o valor do dano não apresentasse a menor complexidade, podendo ser obtido por um simples cálculo aritmético, sem agregar uma complexidade desnecessária ao curso do acordo.

Um outro ponto que merece reflexão, é que embora este estudo não vislumbre qualquer ofensa à autonomia do MP no dispositivo legal, em respeitosa dissonância em relação ao conteúdo do voto apresentado pelo Ministro Alexandre de Moraes, acredita-se que em casos complexos, seria interessante a manifestação do TC, que devido a sua expertise, contribuiria para fortalecer o consenso, evitando discussões intermináveis sobre o valor do dano, indicando parâmetros, mas não vinculando o acordo ao seu cálculo. Tal medida seria compatível com os deveres de atendimento ao

interesse social, zelo pelo patrimônio público, eficiência, economicidade, dentre outros.

Há espaço para outras possíveis respostas, pois o debate não se encerra nos estudos analisados. A discussão está posta, e a futura decisão de mérito do STF não pode se furtar a sopesar todas as nuances apresentadas.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. In: *Revista CEJ*. v. 3, n. 7, jan./ab. 1999. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/search/authors/view?firstName=Jo%C3%A3o%20Maur%C3%ADcio%20Leit%C3%A3o&middleName=&lastName=Adeodato&affiliation=&country=>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.) *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 19-37.

BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *A arte da pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

POPPER, Karl. *Lógica da Pesquisa Científica*. Trad. de Leônidas Hengenberg e Octanny Silveira da Mota. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições

sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm - art1 Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Com as alterações da Lei 14.230, de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.236/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julg. 27 dez. 2022. *Diário da Justiça Oficial*, Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&text=.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.156/DF. Relator: Min. André Mendonça. *Diário da Justiça Oficial*, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6396615>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.236/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julg. 27 dez. 2022. *Diário da Justiça Oficial*, Brasília, DF, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&text=.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.043/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julg. 31 ago. 2022. *Diário da Justiça Oficial*, Brasília, DF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&text=.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.042/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julg. 31 ago. 2022. *Diário da Justiça Oficial*, Brasília, DF, 2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria-Geral da República – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada. *Nota Técnica n.º 01/2021*. (Aplicação da Lei n.º 8.429/1992, com as alterações da Lei n.º 14.230/2021). Brasília, DF: MPF; PGR, 2021 Disponível em: <https://www.mpf.gov.br>

mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Combate à Corrupção. *Fluxograma - Acordos de não persecução civil*. Brasília, DF: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-assessoramento-acordos/docs-1/fluxograma-sobre-acordos-de-nao-persecucao-civil.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Resolução n.º 179/2017*. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Interesse Público: verdades e sofismas. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coords). *Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 67-84.

CAVALLARI, Odilon. A participação dos Tribunais de Contas na apuração do dano nos Acordos de Não Persecução Civil: as múltiplas controvérsias do § 3º do art. 17-B da Lei 8.429/1992. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coords.) *Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 235-268.

CELESTINO, Marcelo. *Acordo de não persecução cível na lei de improbidade - o que você precisa saber*. [S.l.]: Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358616/acordo-de-nao-persecucao-civel-na-lei-de-improbidade>. Acesso em: 7 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Existe um novo Direito Administrativo? In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coords). *Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 1-9.

FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; RUFINO, Jacqueline Paiva; FLUMINGNAN, Silvano José Gomes. *Lei de Improbidade Administrativa: principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STJ*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

FERNANDES JUNIOR, José Carlos. *Os limites da celebração do ANPC após o trânsito em julgado da sentença condenatória*. [Brasília, DF]: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), 2022. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8880-os-limites-da-celebracao->

do-anpc-apos-o-transito-em-julgado-da-sentenca-condenatoria.html. Acesso em: 19 mar. 2025.

FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas e Acordo de Não Persecução Cível. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-26/interesse-publico-dizer-decisao-monocratica-stf-adi-7236/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FERRAZ, Luciano. Acordos de Não Persecução Cível e ressarcimento ao Erário na *Lei de Improbidade Administrativa*: o Tribunal de Contas como árbitro do *quantum debeat*. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coords.) *Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022a, p. 179-188.

FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas como árbitro do ressarcimento na nova LIA. *Consultor Jurídico*, 2022b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-07/interesse-publicotribunal-contas-arbitro-ressarcimento-lei-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 9 fev. 2025.

FERRAZ, Luciano. LINDB autoriza TAC em ações de improbidade administrativa. *Consultor Jurídico*, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-09/interesse-publico-lindb-autoriza-tac-acoes-improbidade-administrativa>. Acesso em: 10 fev. 2025.

GABARDO, Emerson, HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coords). *Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 11-66.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa*: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 135-169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>. Acesso em: 10 fev. 2025.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. Ainda a (contra)reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jan-12/cesar-jacob-ainda-contrareforma-lei-improbidade/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

LIMA, Diogo de Araujo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Acordo de não persecução cível aspectos teóricos e práticos*: com as alterações da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novas Mutações Juspolíticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. El concepto del derecho administrativo y el proyecto de constitución europea. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, Fórum, p. 13-14, jan./fev./mar. 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à reforma da Lei de Improbidade Administrativa*: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Acordo de Não Persecução Civil no Ministério Público. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Scheneider; QUEIROZ, Ronaldo de Pinheiro (coords.). *Justiça Consensual*: acordos penais, cíveis e administrativos. São Paulo: JusPodivm, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Consensualidade no direito Administrativo Sancionador: breve análise do acordo de não persecução civil, na orientação normativa nº. 10/2020, da 5ª CCR-MPF. In: SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luis Felipe Scheneider; QUEIROZ, Ronaldo de Pinheiro (coords.). *Justiça Consensual*: acordos penais, cíveis e administrativos. São Paulo: JusPodivm, 2022.

PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 67-92, 2021. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/241>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PERNAMBUCO. Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, Fundações e Terceiro Setor. *Cartilha Perguntas e Respostas Acordo de Não Persecução Cível*. 1. ed. Recife, PE: MPPE, 2021. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Cartilha-Perguntas-e-Respostas-sobre-Acordo-de-na%CC%83o-Persecuc%CC%A7a%CC%83o-Ci%CC%81vel-.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Comarca de Jacupiranga. Foro de Jacupiranga. 1ª Vara. Juiz de Direito: Diego Mathias Marcussi.

10 ago. 2023. *Homologação de Acordo de Não Persecução Civil*. São Paulo: TJSP, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ho/homologacao-acordo-nao-persecucao-civil.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo (MPSP). *Nota Técnica n.º 02/2020*. Procuradoria Geral de Justiça. Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social (PGJ/CAOPP). São Paulo: MPSP, 2020. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

SARMENTO, Daniel (org.) *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 19-37.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. *Acordo de Não Persecução Civil no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

DIREITO DO ESTADO. Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB. Direito do Estado, 2019. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>. Acesso em: 15 fev. 2025.

