

## CONTROLE PÚBLICO

# Consensualidade em improbidade administrativa e o papel do Tribunal de Contas

Competências controladoras não podem ser extrapoladas para otimização de acordos

JULIANA BONACORSI DE PALMA



Fachada do Tribunal de Contas da União. Crédito: Flickr TCU

As alterações da **Lei de Improbidade Administrativa** de 2021 têm um objetivo comum: resolver problemas práticos identificados nos 30 anos de sua aplicação. É o que também se observa em relação ao acordo de não persecução civil (ANPC), previsto no art. 17-B). O legislador se preocupou em conferir segurança jurídica aos acordos trazendo à negociação o Judiciário, por meio da homologação (art. 17-B, III), e o Tribunal de Contas, pela manifestação sobre o valor de ressarcimento (art. 17-B, §3º).

Intenso debate se coloca sobre a constitucionalidade dessa previsão legal, afinal, o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Legislativo segundo o art. 71 da Constituição, e não do Ministério Público. A tese da inconstitucionalidade procede, mas por outras razões.

É compreensível o receio do legislador de ver sucessivos questionamentos dos valores de ressarcimento dos ANPCs pelo Tribunal de Contas, algo que ocorreu nos acordos de leniência. Isso poderia inviabilizar a consensualidade em improbidade administrativa. Porém, trazer o Tribunal de Contas ao processo de negociação é lhe atribuir nova competência sem correspondência constitucional, **como adverte Ricardo Kanayama**. A definição do ressarcimento integra a negociação de acordos e exigir pronunciamento do Tribunal de Contas sobre seu valor, principalmente *ex ante*, é uma clara usurpação de competência negocial.

**Jornalismo**  
SOB DEMANDA

**Inteligência política e jurídica para empresas**

**Saiba mais**

**JOTAPRO**  
Poder

Até que advenha eventual declaração de inconstitucionalidade, cabem algumas recomendações. Primeiramente, o formalismo mínimo permite que a oitiva do Tribunal de Contas seja simplificada – virtual, reunindo várias minutas, motivado por simples declaração de concordância etc. Não é papel do Tribunal de Contas ser revisor de acordos em improbidade. É plenamente viável que Tribunal de Contas e Ministério Público definam em acordo de cooperação esse procedimento simplificado.

Vale lembrar que o Tribunal de Contas apenas se manifestará nos casos de dano contra o patrimônio público, sempre dolosos.

Uma vez que não há qualquer consequência legal pelo descumprimento do prazo de 90 dias para manifestação do Tribunal de Contas, este deve ser entendido como impróprio. Seu descumprimento não enseja responsabilização pessoal ou institucional. Porém, após o prazo de 90 dias preclui o direito de manifestação. Qualquer futuro questionamento do Tribunal de Contas sobre o ANPC deve ser levado à apreciação do Poder Judiciário.

Por fim, a Lei de Improbidade Administrativa limita a manifestação do Tribunal de Contas apenas aos parâmetros utilizados no acordo, ou seja, à metodologia de cálculo de ressarcimento. Não lhe cabe fazer qualquer juízo de improbidade e nem sobre o valor final. Como esses parâmetros são individualizados no caso concreto, não é devida a edição de regulamento sobre o cálculo do ressarcimento em ANPC pelos Tribunais de Contas. Nessa matéria, a manifestação do Tribunal de Contas nunca é vinculante.

A consensualidade é fundamental à integridade pública, mas competências controladoras não podem ser extrapoladas para otimização de acordos.

---

**JULIANA BONACORSI DE PALMA** – Professora da FGV Direito SP. Mestre e doutora pela Faculdade de Direito da USP e LL.M. pela Yale Law School.

