



ISSN: 2595-1661

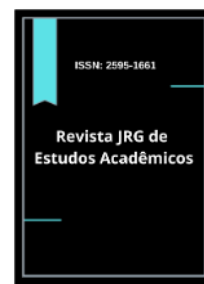
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Acordos de Não Persecução Civil e Tribunais de Contas

Análise do art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3013

ARK: 57118/JRG.v9i20.3013

Recebido: 20/02/2026 | Aceito: 03/03/2026 | Publicado on-line: 06/03/2026

Júlia Braceiro Daneluzzi¹

<https://orcid.org/0009-0002-0642-6793>

<https://lattes.cnpq.br/4301302454753568>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), SP, Brasil

E-mail: judaneluzzi@gmail.com

Pedro Bandeira Lins Lunardelli²

<https://orcid.org/0009-0007-9589-018X>

<https://lattes.cnpq.br/8529277734205964>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), SP, Brasil

E-mail: pblunardelli@gmail.com



Resumo

O artigo busca analisar, com base nas atribuições definidas pela Constituição Federal, se compete aos Tribunais de Contas participar da celebração de acordos de não persecução civil (ANPC), firmados pelo Ministério Público, diante de atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, averigua-se a (in)constitucionalidade do art. 17-B, §3º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, que atribui ao Tribunal de Contas o dever de participar da apuração do valor a ser ressarcido em sede de acordo de não persecução civil. Examina-se, em um primeiro momento, a natureza e os fundamentos legais do ANPC. Em seguida, a análise é voltada às competências dos Tribunais de Contas. Na sequência, verifica-se, à luz da independência entre as instâncias, se caberia aos Tribunais de Contas influírem, de alguma maneira, na celebração dos ANPC. Busca-se oferecer uma reflexão crítica sobre o papel dos Tribunais de Contas no contexto dos ANPC.

Palavras-chave: Acordos de não persecução civil. Tribunais de Contas. Improbidade administrativa. Comunicabilidade entre as instâncias. Consensualidade.

Abstract

The article aims to analyze, based on the powers defined by the Federal Constitution, whether it is within the jurisdiction of the Courts of Accounts to participate in the execution of civil non-prosecution agreements (ANPC) entered into by the Public Prosecutor's Office in cases of administrative misconduct. In this regard, it examines the (un)constitutionality of

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2020); pós-graduada-graduada em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (2023); Mestranda em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2020); pós-graduado-graduado em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas (2023); Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



art. 17-B, §3, of Law No. 8.429/1992, included by Law No. 14.230/2021, which assigns to the Courts of Accounts the duty to participate in determining the amount to be reimbursed under a civil non-prosecution agreement. Initially, the nature and legal foundations of the ANPC are examined. Next, the analysis focuses on the powers of the Courts of Accounts. Subsequently, in light of the independence between the instances, it is investigated whether the Courts of Accounts should, in any way, influence the execution of ANPC. The article aims to offer a critical reflection on the role of the Courts of Accounts in the context of ANPC.

Keywords: *Civil Non-Prosecution Agreements. Courts of Accounts. Administrative Misconduct. Communicability Between Instances. Consensuality.*

1. Introdução

O advento da Lei nº 14.230/2021 modificou substancialmente a Lei nº 8.429/1992, diploma normativo que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, com fulcro no art. 37, §4º, da Constituição Federal. Dentre essas alterações merecem destaque as regras que disciplinam a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil (ANPC).

De fato, desde a edição da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), passou-se a admitir a solução consensual no âmbito da improbidade administrativa. Porém, são as recentes alterações, promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que procuraram trazer maior detalhamento normativo sobre o tema.

Tal mecanismo permite que o Ministério Público e as Advocacias Públicas - por força da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042, que restabelece a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para celebração de acordos de não persecução civil³ -, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrem acordo de não persecução civil, desde que garantidos o integral ressarcimento do alegado dano e a reversão da vantagem indevida obtida à pessoa jurídica lesada.

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 nesse âmbito diz respeito ao art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa, que impõe a necessidade de oitiva do Tribunal de Contas competente na apuração do valor do dano a ser ressarcido em decorrência da celebração de acordos de não persecução civil.

O referido dispositivo normativo determina que, nas hipóteses de improbidade administrativa que envolvam reparação de dano ao erário, a apuração do valor a ser ressarcido - e, portanto, a ser contemplado no objeto do acordo - deverá ser realizada mediante a oitiva do Tribunal de Contas, para que este, no prazo de 90 (noventa) dias, manifeste-se com indicação dos parâmetros utilizados.

A princípio, a mencionada previsão teve sua eficácia suspensa, em razão da liminar obtida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF. É que o Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação, por meio de decisão monocrática, deferiu o pedido cautelar apresentado pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, sob o fundamento de que o referido dispositivo normativo teria condicionado a atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, interferindo, assim, de maneira indevida na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial, que é um dos legitimados para propositura da ação de improbidade

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042 Distrito Federal. Plenário. 31 out. 2022.



administrativa. Nesse sentido, considerou-se que a aludida inovação na LIA seria incompatível com os artigos 127 e 128 da Carta Magna⁴.

A decisão monocrática ainda salientou que, para além das inúmeras incertezas que pairam sobre a aplicação da regra – como o caráter vinculante do cálculo realizado –, a fixação de prazo para manifestação mediante lei ordinária de autoria parlamentar teria o condão de afetar as prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas, padecendo de inconstitucionalidade formal. Os arts. 73, 75 e 96, II, da CF, estabelecem a iniciativa legislativa privativa do Tribunal de Contas para a propositura de norma que verse sobre sua própria organização e funcionamento.

O relator proferiu voto confirmando integralmente a medida cautelar concedida e, convertendo seu referendo em julgamento de mérito, julgou inconstitucional o artigo 17-B, §3º, da Lei nº 8.429/1992. Após o voto do Min. Gilmar Mendes, o julgamento ainda não foi retomado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal até o momento da publicação deste artigo.

De qualquer sorte, entende-se que o debate deve transcender a análise da decisão do STF. É preciso averiguar se a imposição de oitiva do Tribunal de Contas para o cálculo do valor do dano é compatível com a sistemática do direito administrativo sancionador, notadamente no que se refere à independência entre as instâncias e a divisão de competências entre os órgãos de controle.

A Constituição Federal define, em seu artigo 70, as competências dos Tribunais de Contas, responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Diante disso, é preciso investigar se a participação dos Tribunais de Contas na celebração dos ANPC está em conformidade com suas atribuições constitucionais.

Em outras palavras, o presente artigo tem como objetivo precípuo averiguar se o referido art. 17-B, §3º, da LIA é compatível com o sistema de divisão de competências administrativas sancionatórias, especialmente no que se refere à celebração de ANPC pelo Ministério Público e entes públicos interessados e às funções de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, é preciso verificar se haveria hipóteses de comunicabilidade entre a tutela da probidade administrativa e as competências funcionais das Cortes de Contas, bem como em qual medida a conclusão de um desses órgãos sancionatórios poderia vincular o outro.

Destarte, procura-se, inicialmente, descrever os Acordos de Não Persecução Civil, apresentando uma visão geral sobre o instituto. Em seguida, enuncia-se um panorama das atribuições dos Tribunais de Contas, em consonância com o texto constitucional. O ponto fulcral do estudo reside na análise do art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que diz respeito à relação entre os ANPC e os Tribunais de Contas. Neste contexto, a discussão desdobra-se em dois aspectos fundamentais: a independência entre as instâncias de controle e a divisão de competências, com o fito de aferir se estaria inserida nas atribuições dos Tribunais de Contas a função de apurar o valor do dano a ser ressarcido em sede de ANPC.

Para tanto, utiliza-se do método dogmático. A análise doutrinária será empregada para explorar os conceitos fundamentais e as premissas teóricas subjacentes ao ANPC e às atribuições dos Tribunais de Contas, conforme delimitação constitucional, baseando-se em livros, artigos acadêmicos e publicações especializadas. Por sua vez, a interpretação

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 Distrito Federal. Decisão Monocrática do Rel. Min. Alexandre de Moraes. 27 dez. 2022.



legal foca no estudo das disposições da Constituição Federal, notadamente seus artigos 37, §4º, 70, 71, 127 e 128; e da Lei de Improbidade Administrativa, com destaque para o art. 17-B, §3º.

2. Acordos de Não Persecução Civil - ANPC

A sociedade contemporânea vem experimentando transformações sociais, econômicas, políticas e culturais, que culminam em uma realidade mais complexa e dinâmica. Com o avanço da tecnologia, da velocidade das informações e a multiplicidade de relações humanas, a sociedade tem modificado sua forma de se relacionar com o Estado e de buscar alternativas para a resolução de seus conflitos.

A mudança também é sentida pelo sistema jurídico, inclusive pelo Direito Administrativo Sancionador, cujos paradigmas estão sendo constantemente revistos e reinterpretados à luz de uma corrente pragmática, de eficiência e consequencialista⁵. É nesse contexto que a *consensualidade*, propiciada pelo Estado Democrático de Direito, passou a ser uma alternativa para a Administração Pública na solução de seu contencioso⁶. Trata-se da permissão jurídica para a celebração de acordo, com concessões recíprocas, envolvendo a Administração e os administrados, em detrimento do modelo típico de atuação unilateral⁷.

Nessa esteira, os diplomas normativos passaram a contemplar a possibilidade de adoção de medidas consensuais. Cite-se, a título ilustrativo, os acordos de leniência, acordos substitutivos de sanção e os chamados termos de ajustamento de conduta – TACs - previstos na Lei de Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85) -, que ganham relevância na apuração e reparação de condutas.

Soma-se a isso o advento da Lei nº 13.655/2018 - que acrescentou um caráter de direito público à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O art. 26 do referido diploma normativo consagra a aplicação de métodos consensuais nos mais diversos setores da Administração brasileira, sendo considerada verdadeira cláusula geral.

A Lei de Improbidade Administrativa era considerada o “ponto fora da curva”⁸ nesse contexto autorizativo à celebração de acordos. Isto porque o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, vedava, em sua redação originária, a celebração de qualquer transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, o que tornava impositiva a intervenção do Poder Judiciário para resolução da questão. Contudo, tal proibição foi retirada por meio da Lei nº 13.964/2019 (Lei Anticrime), que passou a admitir expressamente a solução negociada após a propositura da ação, por meio do chamado acordo de não persecução civil.

Reputa-se que essa alteração legislativa tenha se dado em um contexto de crises, que modificaram o entendimento acerca do princípio da supremacia do interesse público e sua indisponibilidade, passando a se interpretar que, por vezes, a melhor solução pode

⁵ Essa linha de pensamento é capitaneada por autores como Gustavo Binenbjom (O Direito Administrativo Sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal) e Alice Voronoff (Direito Administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação).

⁶ Importante destacar que esse modelo de atuação consensual não é exclusivo do Direito Administrativo. É perceptível que essa alternativa tem se difundido e ganhando espaço no ordenamento jurídico como um todo. O Código de Processo Civil de 2015, por exemplo, trouxe a tentativa de conciliação entre as partes como regra (art. 344, CPC). A Lei n. 13.964/2019, por sua vez, consagrou no âmbito do Código de Processo Penal a possibilidade de celebração de acordo de não persecução penal (ANPP).

⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Sanção e Acordo na Administração Pública. São Paulo: *sbdp*/Malheiros Editores, 2015. p. 100.

⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Transação em Improbidade. JOTA, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect-to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/transacao-em-improbidade-18022020>. Acesso em 23 jun. 2024.



ser obtida por meio de acordo que atenda tanto aos interesses da Administração como dos particulares, que também são protegidos pelo ordenamento jurídico⁹.

Assim, na esteira de uma alegada mudança de pensamento acerca da consensualidade, esta passou a ser vista como mecanismo de gestão da coisa pública¹⁰. Para parte da doutrina, teria ocorrido uma verdadeira alteração de paradigma, por meio do qual se passou a conceber que as soluções negociais poderiam, em algumas circunstâncias, ser mais eficientes, pois economizariam tempo e custos para ambas as partes; incrementariam a transparência, evitando-se negociatas disfarçadas; e trariam, em certa medida, maior legitimidade à atuação do Poder Público¹¹.

No entanto, à época, apesar da permissão, a legislação não trouxe qualquer detalhamento sobre o ANPC, de modo que diversos Ministérios Públicos Estaduais decidiram regulamentar o instituto, mediante ato normativo específico¹². Nesse contexto, a Lei nº 14.230/2021 buscou fornecer maior detalhamento sobre a aplicação do instituto, em seu artigo 17-B, §§ 1º ao 7º.

Em síntese, o dispositivo normativo estabelece a legitimidade ativa do Ministério Público para celebração do acordo e, por força da decisão do STF proferida na ADI 7042, os entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor ação e celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos, os quais estão condicionados ao integral ressarcimento do dano e à reversão da vantagem indevida obtida à pessoa jurídica lesada. Veja-se, portanto, o ajuste deve ser celebrado pelo membro do Ministério Público ou pelo procurador do ente público prejudicado que tenha atribuição para apuração dos fatos ou propositura da ação civil de improbidade.

Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, a Lei nº 14.230/2021 trouxe como exigência a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará no prazo de 90 dias, conforme §3º. De acordo com o §1º, a celebração do acordo sujeita-se à oitiva da pessoa jurídica lesada e depende da homologação tanto do órgão de controle interno do Ministério Público como do Poder Judiciário. O ajuste pode ser celebrado na fase de investigação, no curso da ação ou até mesmo durante a execução da sentença (§4º), sendo possível que contemple a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas (§6º). Vale frisar que, se houver o descumprimento do acordo, investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 anos (§7º).

Como bem observam José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Mussetti Grotti, muito embora a Lei nº 14.230/2021 tenha trazido uma melhor delimitação do ANPC, é importante notar que o diploma normativo não estipulou as hipóteses de cabimento da competência sancionadora consensual, limitando-se a preconizar que, em

⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Editora Juspodvim, 2023, p. 235.

¹⁰ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo em evolução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 210/211.

¹¹ BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020.

¹² A respeito do tema, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Mussetti Grotti apontam: “diversos Ministérios Públicos Estaduais tomaram a iniciativa de regulamentar, em ato normativo específico, o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), fundado na Lei nº 13.964/2019. O MPSP promoveu esta regulamentação, através da Resolução COPJ-OE nº 1.193, de 11.03.2020. O MPPE o fez na Resolução CSMP nº 01, de 05.02.2020. O MPPI editou a Resolução CPJ/PI nº 04, de 17.08.2020. O MPAP aprovou a Resolução CPJ nº 03, de 16.09.2020. O MPPB aprovou a Resolução CPJ nº 040/2020, de 28.09.2020. O MPMT editou a Resolução CSMP nº 080, de 09.11.2020. O MPGO aprovou a Resolução CPJ nº 01, de 22.02.2021. No Ministério Público Federal, foi aprovada a Orientação Normativa 5ª CCR-MPF nº 10, de 09.11.2020”. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. Sistema de Responsabilização pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa. Críticas à Lei nº 14.230/2021. Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade. Revista da Associação Nacional dos Procuradores - ANPR, 27 out. 2021)



qualquer caso, “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” (art. 17-B, §2º). Os autores ressaltam, acertadamente, que essa abertura “*ensejará ampla liberdade de conformação regulamentar pela Instituição celebrante, e exigirá atuação diligente em regulamentação nacional, que poderá ser aprovada pelo CNMP*”¹³.

Com efeito, não seria recomendável que a legislação estabelecesse um rol taxativo de hipóteses que permitiriam a celebração de ANPC - até porque somente no caso concreto é que se pode avaliar a conveniência e utilidade, para ambas as partes, de se realizar o acordo. Porém, a ausência de previsão normativa mais detalhada, que indique potenciais circunstâncias que seriam passíveis de aplicação do instrumento, pode gerar situações discrepantes, na medida em que a celebração ou não do ANPC fica somente ao talante do membro do Ministério Público ou do procurador do ente. Isso pode resultar em situações em que condutas, em tese, mais graves ou com maior repercussão social são contempladas com a possibilidade de celebração de acordos, enquanto outras, menos lesivas, não recebem o mesmo tratamento. Tal cenário pode levar a uma aplicação desigual da competência sancionadora consensual, ainda mais considerando que inexiste um direito subjetivo do autor do ato ilícito ou do terceiro que para ele concorreu ao acordo de não persecução¹⁴.

Conforme pontuam Wallace Paiva Marins Júnior, Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior e Beatriz Lopes de Oliveira, o ANPC possui natureza processual e material¹⁵.

A respeito do tema, Juliana Palma critica a forma que os ANPCs estão sendo celebrados na prática. Isto porque, segundo a autora, a consensualidade teria como premissa justamente a horizontalidade, de modo que não se coadunaria com a mera apresentação de uma proposta, pronta e definitiva, apresentada pelo legitimado ativo ao particular¹⁶.

Decerto que o ANPC não constitui mero contrato de adesão. A discussão entre as partes e a existência de concessões recíprocas são características inerentes ao instituto e devem pautar sua aplicação, sob pena de se desvirtuar sua própria natureza jurídica. Contudo, não se pode olvidar que, mesmo no campo da consensualidade, não há – e não pode haver – uma relação de horizontalidade plena entre as partes, até porque há inegável interesse público envolvido, estando o instituto sujeito às regras de Direito Público. Essa assimetria é inevitável, dado que o Estado detém a prerrogativa de impor sanções e de zelar pelo cumprimento das normas que visam ao bem-estar social.

¹³ Ibidem, idem.

¹⁴ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgInt no RE nos Edcl no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.341.323 – RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 28.04.2020.

¹⁵ De acordo com os autores: “Trata-se de ajuste de natureza material e processual no qual o legitimado ativo, de um lado, faz concessões relacionadas à propositura ou continuidade da ação judicial para aplicação das sanções, bem como ao montante ou à forma de sua aplicação e, o autor ou terceiro que concorreu para o ato ilícito, de outro, as faz em relação à assunção de responsabilidade por sua prática e quanto à aceitação em promover a reparação integral do dano, devolver valores ilicitamente auferidos, bem como submeter-se a uma ou algumas das sanções previstas na lei e, eventualmente, a outras medidas convencionadas” (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Op. Cit. p. 239).

¹⁶ Segundo a autora “a consensualidade pressupõe a horizontalidade das relações administrativas, com Poder Público e particulares trabalhando conjuntamente, e em pé de igualdade, para o desenho de um acordo que satisfaça mais plenamente as finalidades públicas específicas. Isso não é verdade na maior parte dos acordos administrativos. Não raro inexiste a negociação. O agente público simplesmente apresenta uma proposta de acordo pronta e definitiva. Esta proposta é, em geral, bastante desfavorável ao particular, com cláusulas que determinam o recolhimento de alto valor ou a imposição de obrigações que apenas validamente se colocariam mediante determinação normativa, o que não é o caso. A proposta é apresentada nos termos *take it or leave it*: ou assina o acordo, tal qual apresentado e definido unilateralmente pelo Poder Público, ou o processo administrativo será instaurado ou continuará em curso. A única margem de opção do particular neste caso concreto é assinar ou não assinar. Qualquer outra margem de negociação lhe é facultada. Tem-se, assim, os acordos de adesão” (PALMA, Juliana Bonacorsi de. Devido Processo Legal na Consensualidade Administrativa. In: Vitor Rhein Schirato (Org.). Estudos Atuais sobre o Ato e Processo Administrativo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, v., p. 13)



O acordo deve ser conveniente e útil também para o suposto autor ou terceiro que concorreu para o ilícito, tendo este, inclusive, legítimo direito à recusa da celebração do ajuste quando pretender o arquivamento da investigação ou a improcedência da ação em curso. Entretanto, é imprescindível que o instrumento resguarde a proteção ao interesse público, assegurando que as concessões feitas pelo Estado não comprometam a eficácia das medidas de combate à improbidade. A preservação do interesse público deve ser a diretriz fundamental na formulação de qualquer acordo, garantindo que ele contribua, de forma efetiva, para a prevenção de novos ilícitos, a reparação dos danos causados e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

Embora a solução consensual não seja, necessariamente, sinônima de efetiva para todo e qualquer caso, é inegável que o ANPC é uma tendência de agilização e racionalização do sistema. A mudança de perspectiva requer a conscientização de que a imposição tradicional de sanção é apenas uma das formas possíveis de se atingir a finalidade pública perquirida e nem sempre é a mais adequada à solução da demanda em concreto.

Por essa razão, faz-se mister um olhar aprofundado para o instituto e suas nuances, com o fito de garantir seu constante aprimoramento. É perceptível que o ANPC, mesmo com o maior detalhamento trazido pela Lei nº 14.230/21, ainda suscita inúmeras dúvidas. Dentre elas, destaca-se o art. 17-B, §3º, da LIA - objeto de análise do presente artigo -, que prevê que para apuração do valor do dano deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 dias. A questão que se coloca é se tal função está inserida nas competências dos Tribunais de Contas e em qual medida o cálculo feito pela Corte de Contas vincularia o legitimado ativo do ANPC.

3. Panorama Geral das Atribuições dos Tribunais de Contas

Depreende-se do art. 70, *caput* e do art. 71, *caput*, ambos da Constituição Federal, que o controle exercido pelos Tribunais de Contas é voltado à fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos entes federados e das entidades da administração direta e indireta. De fato, existe certa dificuldade em definir, com precisão, quais seriam as matérias sujeitas a esse controle, mas a doutrina procura trazer balizas.

Márcia Maria Barreta Fernandes Semer esclarece que a fiscalização contábil “se efetiva pela análise dos livros e documentos de escrituração dos diversos órgãos públicos, demonstrativos das receitas e despesas efetuadas em determinado período”¹⁷. Por sua vez, a fiscalização orçamentária recairia sobre a execução do orçamento, tendo como finalidade mensurar, por meio de análises e verificações da contabilidade, o nível de concretização das previsões constantes da lei anual¹⁸.

De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, a fiscalização operacional estaria relacionada à “obediência aos meios legais de liberação de verbas ou de sua arrecadação”¹⁹. A fiscalização patrimonial, para Odete Medauar, pode ser traduzida no controle que os Tribunais de Contas exercem sobre os bens integrantes do patrimônio público, tanto móveis quanto imóveis, o modo de sua utilização, os atos propiciadores do uso de particulares, os atos e contratos relacionados à sua alienação em geral, dentre outros²⁰.

¹⁷ SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. Competências constitucionais do Tribunal de Contas. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2000, p. 23.

¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 3ª edição, 2008, p. 462.

¹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 4ª ed., p. 462.

²⁰ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 127.



O controle exercido pelo Tribunal de Contas em relação a essas matérias recai sobre os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Na lição de Odete Medauar, o critério da legalidade “diz respeito à verificação da conformação do ato, medida ou atuação administrativa às respectivas normas embasadoras”. Nesse sentido, a Súmula 347 do STF enuncia que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público”.

Já o controle de legitimidade englobaria “os princípios constitucionais orçamentários e financeiros, derivados da ideia de segurança jurídica ou de justiça”²¹, estando atrelado às noções de política fiscal, financeira e econômica. No que diz respeito à economicidade, Odete Medauar, valendo-se das lições da autora italiana Roberta Lombardi, ensina que esse aspecto está relacionado à proporcionalidade entre os recursos utilizados e os resultados obtidos, estando intimamente ligado à ideia de eficiência na alocação de recursos, para que se tenha maior proveito com o menor gasto operacional²².

O art. 71 da Constituição Federal elenca o rol de atribuições dos Tribunais de Contas. O inciso I estabelece a competência dos TCs para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. Odete Medauar chama atenção para o fato de que, na verdade, as contas são do ente federado e não propriamente do chefe do executivo. Além disso, o parecer prévio se reveste de caráter opinativo, que não vincula o Poder Legislativo, apesar de integrar o *iter* do controle dessas contas²³.

No inciso II, a Carta Magna confere aos TCs a função de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público. Esse julgamento abrange a análise da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, permitindo que os tribunais identifiquem eventuais irregularidades e promovam a responsabilização dos gestores. Nesse caso, o pronunciamento das Cortes ostenta caráter decisório e não meramente opinativo.

O inciso III atribui aos TCs a função de apreciar as concessões de aposentadorias e pensões, bem com a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as nomeações para cargo de provimento em comissão. Essa verificação é realizada de maneira a *posteriori*. Os incisos IV a XI detalham outras funções essenciais dos TCs, como a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (inciso IV); e a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe (inciso V).

Há, ainda, outras atribuições, como a incumbência de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos semelhantes, a Estado, Distrito Federal ou a Município (inciso VI); oferecer informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização que realiza e sobre os resultados das auditorias e inspeções (inciso VII), devendo a Corte de Contas adotar providências ante a verificação de ilegalidade; e impor diretamente sanções aos responsáveis por irregularidades nos casos de contas ou despesas ilegais (inciso VIII).

Finalmente, ao constatar uma ilegalidade, o Tribunal pode determinar um prazo para que o órgão ou entidade adote as medidas necessárias para cumprir a lei (inciso IX).

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. Op. Cit. p. 508.

²² MEDAUAR, Odete. Op. Cit. p. 128.

²³ MEDAUAR, Odete. Op. Cit. p. 129.



Se esse prazo não for cumprido, o Tribunal pode suspender a execução do ato questionado, comunicando essa decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inciso X). O inciso XI do art. 71 concede ao Tribunal de Contas a capacidade de informar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos detectados. Segundo Odete Medauar, abuso abrange o uso excessivo ou desvio de poder; e irregularidade, por sua vez, pode ser considerada equivalente a ilegalidade²⁴. O texto constitucional menciona o poder competente, deixando claro que se refere ao poder com atribuição legal para tomar providências, seja Legislativo, Executivo ou, ainda, Ministério Público. A representação pode ocorrer juntamente com outras medidas adotadas pelo Tribunal de Contas.

Extraí-se que os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na proteção do patrimônio público, especialmente quanto à identificação e reparação de danos ao erário. Quando detectam irregularidades que causam prejuízos ao erário, os Tribunais de Contas quantificam e apuram o dano, além de responsabilizar os agentes públicos e privados envolvidos.

Em suma, verifica-se que os Tribunais de Contas, conforme estabelecido pela Constituição Federal, possuem um conjunto de atribuições destinadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública. No que diz respeito especificamente à temática de dano ao erário, as Cortes de Contas possuem a precípua finalidade de realizar o julgamento técnico de contas a partir da organização de elementos objeto da fiscalização e, uma vez apurada irregularidades de que resulte dano ao erário, imputar o débito ao responsável, para obtenção do ressarcimento.

A possibilidade de conferir novas competências a esses tribunais pode ser viabilizada por meio de leis infraconstitucionais, desde que tais atribuições estejam em conformidade com os princípios constitucionais e respeitem a autonomia e independência dos tribunais, observando os limites impostos pela Constituição Federal.

Demais disso, conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, “estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República)”²⁵. Dessa forma, é eivada, a princípio, de inconstitucionalidade formal lei ou Emenda à Constituição, de iniciativa parlamentar, que verse sobre a organização ou funcionamento de Tribunal de Contas.

Denota-se que, de fato, os Tribunais de Contas possuem um relevante papel, principalmente na quantificação e apuração de danos ao erário. Contudo, é preciso sempre rememorar que essa atribuição está inserida no campo do controle externo da atividade administrativa, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, direta e indireta, com o objetivo de garantir a legalidade, legitimidade e economicidade da atividade administrativa. Embora haja pontos de intersecção com o microssistema da improbidade administrativa, não se pode ignorar que são âmbitos distintos de atuação, de modo que o objeto a ser perquirido por cada competência sancionatória é diverso.

²⁴ MEDAUAR, Odete. Op. Cit. p. 136.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5323-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 11/04/2019.



4. Art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa: ANPC e Tribunais de Contas

O art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa prevê que para apuração do valor do dano ao erário a ser ressarcido em sede de ANPC deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, no prazo de 90 dias, com a indicação dos parâmetros utilizados. A (in)constitucionalidade, tanto formal quanto material, do referido dispositivo normativo tem gerado debates na doutrina e na jurisprudência.

De um lado, sustenta-se que a inconstitucionalidade formal residiria no fato de que, ao estabelecer ao Tribunal de Contas a obrigação de apresentar parâmetros para apuração do valor do dano em prazo estipulado, o dispositivo estaria violando frontalmente o texto constitucional, pois estaria impondo uma nova atribuição à Corte de Contas, que teria o condão de alterar sua organização ou funcionamento, sem observar a reserva de iniciativa²⁶.

Por sua vez, o §3º do art. 17-B, da LIA, estaria eivado de inconstitucionalidade material por violar a independência e a autonomia tanto do Ministério Público como do Tribunal de Contas. Segundo essa corrente, a imposição legal de oitiva da Corte de Contas para apuração do dano no ANPC celebrado pelo Ministério Público representaria ingerência indevida na atividade ministerial e restringiria sua função institucional atribuída pelo art. 129, III, da CF, de promoção a investigação e adoção das medidas voltadas à proteção do patrimônio público e social²⁷. Igualmente, a determinação desvirtuaria a função do Tribunal de Contas, conforme sustentam Wallace Paiva Marins Júnior, Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior e Beatriz Lopes de Oliveira:

“Também há inconstitucionalidade material no § 3º do art. 17-B por violação da autonomia do Tribunal de Contas, já que a disposição normativa lhe impõe atribuição que não está elencada dentre aquelas fixadas no artigo 70 da Constituição Federal e que são voltadas ao controle externo da atividade administrativa, através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, com vistas a garantir a legalidade, legitimidade e economicidade da atividade administrativa. Com efeito, a imposição de apresentação de parâmetros para cálculo do dano decorrente da prática de ato de improbidade administrativa, em acordo de não persecução civil celebrado pelo Ministério Público, representa desvirtuamento da função de controle externo desempenhada pelo Tribunal de Contas e fixada constitucionalmente, impondo-lhe atuação como verdadeiro órgão auxiliar do Parquet, o que não se coaduna com sua obrigação constitucional, qual seja, de realizar julgamento técnico das contas a partir da reunião de elementos objeto da fiscalização e, apurada irregularidade de que resulte dano ao erário, imputar o débito ao responsável, para fins de ressarcimento”²⁸.

Por outro lado, há quem sustente que a simples elaboração do cálculo do ressarcimento e a apresentação da metodologia correspondente pelo Tribunal de Contas não teria o condão de interferir na autonomia funcional do Ministério Público ou na independência das Cortes de Contas. A razão para o envolvimento do Tribunal de Contas seria evitar que o órgão de contas desconsidere os termos do acordo, como ocorreu com alguns acordos de leniência, e para prevenir a duplicidade ou a continuidade de processos de tomada de contas especial (que visam ao ressarcimento ao erário) mesmo após a

²⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Op. Cit. p. 256.

²⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. Op. Cit. p. 257.

²⁸ Ibidem, idem.



celebração do acordo. Filiam-se a essa corrente Luciano Ferraz²⁹ e Cesar Augusto Alckmin Jacob³⁰.

É interessante notar que ambas as correntes – tanto a que sustenta a constitucionalidade quanto a que argumenta pela inconstitucionalidade do dispositivo normativo – admitem a possibilidade de se efetuar interpretação conforme à Constituição Federal para fixar o entendimento de que de que a oitiva do Tribunal de Contas, para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido no ANPC, seria facultativa, a critério do membro do Ministério Público subscritor do ajuste.

De qualquer sorte, o exame de constitucionalidade do dispositivo depende da análise acerca da independência entre as instâncias, tendo em vista que, conforme já mencionado, os objetos apurados nos dois microssistemas sancionatórios – da probidade administrativa e do processo no Tribunal de Contas – são, a princípio, distintos, embora se reconheça a existência de elementos de conexão. Tal avaliação revela-se essencial para a devida compreensão se o preceito do art. 17-B, §3º, da LIA estaria compreendido no rol de atribuições das Cortes de Contas e se sua manifestação, de alguma forma, interferiria no campo de atuação autônoma do Ministério Público.

4.1 *Independência entre as instâncias*

A divisão da competência sancionadora do Estado em microssistemas impõe que o objeto de apuração do Tribunal de Contas seja distinto daquele perquirido no âmbito da improbidade administrativa. Os bens jurídicos tutelados são, a princípio, diversos. O artigo 37 da Constituição Federal estabelece, como regra, a independência entre as instâncias sancionatórias, permitindo a comunicabilidade entre elas em situações excepcionais, com o objetivo de evitar contradições internas no sistema jurídico.

Sem dúvidas, a hipótese mais emblemática dessa interseção diz respeito ao dano ao erário, que pode ser objeto de apuração tanto pelo Tribunal de Contas quanto pela improbidade administrativa. Em essência, o valor do dano é único. Decerto que pode haver peculiaridades – seja porque novas circunstâncias foram apuradas, seja porque o sistema da probidade tutelado no ANPC pode apontar para outros danos que não sejam necessariamente abarcados pelo objeto de controle do Tribunal de Contas, sendo o contrário também verdadeiro.

No entanto, de maneira geral, o dano é um só, razão pela qual seria contraditório que dois valores distintos fossem apurados, conforme a esfera de controle que exerce a apuração. Por essa razão, é fundamental reconhecer a finalidade do art. 17-B, §3º, da LIA, que busca evitar a apuração de valores distintos em relação a um mesmo fato e bem jurídico, como também de evitar o enriquecimento ilícito. Se o valor já foi pago a título de ressarcimento, não pode ser cobrado novamente. Isso não impede a aplicação de sanções decorrentes (como multas, por exemplo), que ainda podem ser impostas de maneira independente pelo Tribunal de Contas e por meio do ANPC. A proibição de cobrança dupla aplica-se exclusivamente ao valor do ressarcimento, que não constitui uma sanção propriamente dita, mas sim mera restituição do dano causado.

Veja-se que nem sempre o fato está sujeito à apreciação do Tribunal de Contas e ao campo da improbidade administrativa. O que o dispositivo normativo em questão buscou foi uma forma de assegurar a comunicabilidade entre os órgãos quando os fatos estiverem submetidos às duas esferas sancionatórias.

²⁹ FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas e Acordo de Não Persecução Cível. Consultor Jurídico, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-26/interesse-publico-dizer-decisao-monocratica-stf-adi-7236>. Acesso em: 29 jul. 2024

³⁰ De acordo com Cesar Augusto Alckmin Jacob, "*a intenção do legislador foi a de evitar que discussões intermináveis sobre o montante do dano ao erário prejudiquem a realização do acordo*". (JACOB, Cesar Augusto Alckmin. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-12/cesar-jacob-ainda-contrareforma-lei-improbidade/>. Acesso em: 29 jul. 2024).



4.2 *É papel dos Tribunais de Contas participar da apuração do valor do dano no ANPC?*

Verifica-se que as atribuições dos Tribunais de Contas e seu objeto de controle são diversos daqueles da improbidade administrativa, embora existam coincidências, especialmente na apuração de dano ao erário. Por essa razão, a melhor interpretação do art. 17-B, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) seria reconhecer que o Tribunal de Contas pode – e não deve – ser ouvido quando da celebração de ANPC. Exigir que o Tribunal de Contas faça o cálculo, em um prazo definido, de um dano que não se sujeita às hipóteses de controle por ele exercidas seria inadequado e eivaria o dispositivo de inconstitucionalidade formal e material. É que tal exigência representaria uma nova atribuição, que somente poderia ser instituída por lei de iniciativa da própria Corte de Contas, estando fora de suas competências constitucionalmente definidas.

A oitiva do Tribunal de Contas deve ser compreendida como uma faculdade e não como uma imposição automática ao membro do Ministério Público ou ao procurador do ente jurídico. Isso porque, caso fosse imposta de maneira cogente, a exigência teria o condão de usurpar a competência constitucionalmente atribuída ao Ministério Público, subordinando o exercício de sua atividade-fim à manifestação prévia da Corte de Contas. Tal vinculação configuraria, em última análise, a transformação do ato em espécie de ato complexo, o que representaria indevida restrição à autonomia funcional do órgão ministerial, consagrada de forma inequívoca nos arts. 127 e 128 da Constituição Federal.

Não obstante a aparente inconstitucionalidade da exigência, é possível reconhecer que, em determinadas situações muito específicas, a oitiva do Tribunal de Contas se mostra recomendável e até mesmo proveitosa. Trata-se dos casos em que há uma nítida coincidência entre a competência das Cortes de Contas e a atuação no campo da improbidade administrativa, como ocorre em contratações públicas nas quais se verificam indícios de correlação entre a execução contratual e a oferta ou pagamento de vantagens indevidas em prejuízo ao erário. Nesses cenários, a participação do Tribunal de Contas pode contribuir para a harmonização das instâncias de controle, evitando-se divergências na quantificação do dano. Se interpretado dessa forma, não haveria que se falar em inconstitucionalidade formal do dispositivo, pois não se trataria de uma nova atribuição para o Tribunal de Contas, mas sim de uma comunicação de uma atividade que já está inserida no seu escopo de atuação.

De qualquer forma, o cálculo do Tribunal de Contas não pode ser vinculante, pois isso violaria as prerrogativas do Ministério Público. De fato, é possível que o valor apurado pelo Tribunal de Contas seja divergente do valor calculado pelo Ministério Público em razão da apuração de novas circunstâncias ou porque o sistema de probidade tutelado no ANPC pode apontar para outros danos não necessariamente abrangidos pelo objeto de controle do Tribunal de Contas. Mas é crucial que essa divergência seja fundamentada e considerada, para que não haja contradições acerca do valor do dano.

A manifestação do Tribunal de Contas sobre o valor do dano a ser ressarcido é um mecanismo para garantir a unidade do valor apurado, evitando duplicidade ou continuidade de processos de tomada de contas especial, mesmo após a celebração de acordo. Isso também impede que o órgão de contas desconsidere os termos do acordo, garantindo que a atuação do Tribunal de Contas seja compatível com os objetivos do ANPC.

Essa previsibilidade e coerência são essenciais para assegurar a legitimidade e a eficácia do sistema sancionador, respeitando a autonomia das instâncias envolvidas enquanto se evita a sobreposição indevida de competências e enriquecimento ilícito decorrente da “duplicidade” a título de ressarcimento ao erário.



Em última análise, a independência entre as instâncias é um princípio fundamental para a preservação da autonomia e eficiência de cada órgão no desempenho de suas funções. A participação facultativa do Tribunal de Contas na apuração do valor do dano no ANPC representa uma medida equilibrada que busca conciliar a necessidade de coerência no sistema sancionador com a preservação das competências específicas de cada órgão. Dessa forma, evita-se a interferência indevida nas atribuições do Ministério Público e garante-se a integridade do processo de ressarcimento do dano ao erário.

5. Conclusão

Diante o exposto, conclui-se que o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa, ao impor a oitiva dos Tribunais de Contas como condição para a celebração do acordo de não persecução cível, revela-se *prima facie* inconstitucional. A norma, ao assim dispor, acaba por atribuir às Cortes de Contas uma competência que não lhes foi outorgada constitucionalmente, configurando vício formal, além de condicionar indevidamente o exercício da atividade-fim do Ministério Público à manifestação de órgão externo, em afronta à autonomia funcional assegurada pelos arts. 127 e 128 da Constituição Federal, o que configura vício material. Não se trata, portanto, de simples mecanismo de diálogo institucional, mas de verdadeira limitação à esfera de atuação de um órgão constitucionalmente independente.

De todo modo, ainda que se reconheça a inadequação constitucional da exigência legal, é possível sustentar que, em hipóteses específicas de coincidência de competências, exatamente naquelas envolvendo contratações públicas em que a conduta de improbidade se entrelaça a irregularidades apuradas pelos Tribunais de Contas, a oitiva destes se mostra não apenas útil, mas recomendável. Nesses casos, a participação do controle externo pode contribuir para evitar divergências significativas na quantificação do dano ao erário, assegurando maior coerência e racionalidade ao sistema sancionador. Tal providência deve permanecer na seara da faculdade e não da imposição legal, sob pena de violação à repartição constitucional de atribuições e à independência funcional do Ministério Público.



Referências

- BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo - ReDAC*, v. 11, p. 11-35, 2014.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgInt no RE nos Edcl no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.341.323 – RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 28.04.2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5323-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 11/04/2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 Distrito Federal. Decisão Monocrática do Rel. Min. Alexandre de Moraes. 27 dez. 2022. Acesso em 27 jun. 2024.
- FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas e Acordo de Não Persecução Civil. Consultor Jurídico, 26 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-26/interesse-publico-dizer-decisao-monocratica-stf-adi-7236>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- JACOB, Cesar Augusto Alckmin. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-12/cesar-jacob-ainda-contrareforma-lei-improbidade/>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Transação em Improbidade. *JOTA*, 2020. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/transacao-em-improbidade-18022020.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Editora Juspodvim, 2023.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Sistema de Responsabilização pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa. Críticas à Lei nº 14.230/2021. Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade. *Revista da Associação Nacional dos Procuradores - ANPR*, 27 out. 2021.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 4ª ed.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. Devido Processo Legal na Consensualidade Administrativa. In: Vitor Rhein Schirato (Org.). *Estudos Atuais sobre o Ato e Processo Administrativo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: sbdp/Malheiros Editores, 2015.
- SEMER, Márcia Maria Barreta Fernandes. Competências constitucionais do Tribunal de Contas. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, 2000.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 3ª edição, 2008.
- VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.