

## **A ADI 7.236/DF, o papel dos Tribunais de Contas no ANPC e o sistema brasileiro de justiça multiportas**

Anissara Toscan<sup>1</sup>

Danilo Ferreira Andrade<sup>2</sup>

### **1. O art. 17-B, § 3º, da LIA e a ADI n. 7.236/DF**

O art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) prevê que a apuração do valor do dano a ser ressarcido pelo réu da ação de improbidade administrativa, como condição para a celebração de acordo de não persecução cível (ANPC), pressupõe a oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá manifestar-se no prazo de 90 dias. A eficácia do dispositivo está suspensa desde 2022, em razão de tutela provisória concedida na ADI n. 7.236/DF.

Os fundamentos para a suspensão foram: (i) a norma implicaria uma intervenção indevida “*na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial*” e (ii) a “*fixação de prazo para a manifestação, mediante lei ordinária de autoria parlamentar*” afetaria “*o gozo das prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas*” (STF, ADI 7.236/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 09/01/2023).

Iniciado o julgamento do mérito da ADI, o relator, Min. Alexandre de Moraes, votou pela confirmação da medida cautelar e consequente reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, da LIA, enquanto o Min. Gilmar Mendes, divergindo neste ponto, reconheceu a constitucionalidade do dispositivo. Em seguida, o Min. Edson Fachin pediu vista.

O caso retornará à pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) na sessão de 27/05/2026, de modo que é oportuna uma reflexão sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorado em Direito Processual Civil pela UFBA. Doutora e Mestra em Direito pela UFPR. Especialista em Direito e Regulação do Setor Elétrico e em Direito Tributário pelo IDP. Membro do IBDP, da ANNEP e da ABEP. Professora do Mestrado Profissional da Faculdade Baiana de Direito e em cursos de pós-graduação em Direito processual civil. Advogada.

<sup>2</sup> Procurador do Ministério Público de Contas do Estado da Bahia. Ex-Procurador Geral de Contas da Bahia (2015-2019). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal da Bahia.

## 2. A necessária mudança de foco

O propósito do art. 17-B, § 3º, da LIA foi inserir, no procedimento consensual do ANPC, a oitiva de um órgão dotado de expertise técnica na quantificação de danos ao patrimônio público: o Tribunal de Contas.

A iniciativa, como sinalizado pelo Min. Gilmar Mendes em seu voto divergente, representa uma tentativa de racionalizar o cenário de falta de convergência entre as múltiplas esferas de responsabilização quanto à metodologia de cálculo da reparação dos danos, um dos aspectos que, segundo o ministro, compromete os incentivos à consensualidade.

Sucedede que, de acordo com o voto do Ministro relator, a previsão legislativa, ao estabelecer a oitiva do Tribunal de Contas como uma condição obrigatória para celebração do ANPC, subordina a atuação finalística do Ministério Público à manifestação de outro órgão, em potencial violação à sua autonomia institucional.

Além disso, a norma atribui ao Tribunal de Contas o dever de subsidiar tecnicamente a tomada de decisão por órgão distinto (o Ministério Público), impondo-lhe, sem qualquer fundamento constitucional exposto, a obrigação de atender, em prazo determinado, demanda externa relacionada ao exercício de sua atividade de controle.

Tal imposição vulnera a autonomia funcional e administrativa da Corte de Contas, especialmente a prerrogativa de definir, segundo critérios técnicos, a forma de alocação de sua capacidade operacional e de priorização de suas atividades fiscalizatórias.

Há, contudo, um outro problema negligenciado nos debates, relativo ao *modo como o sistema de justiça brasileiro organiza – ou deixa de organizar – a interação entre instituições dotadas de competências complementares*.

É nesse ponto que o entendimento que fundamentou a concessão da tutela provisória, reproduzido no voto de mérito do ministro relator, revela uma insuficiência: ao rejeitar um modelo de subordinação institucional, reforça-se o tradicional modelo de isolamento das instituições, igualmente problemático.

Ignora-se, ademais, a questão que pautou a solução legislativa: qual instituição, afinal, possui melhores condições para definir o valor do dano ao erário em um acordo dessa natureza?

Note-se que a exclusão da oitiva do Tribunal de Contas no ANPC seria pouco coerente com a própria jurisprudência do STF.

Em várias oportunidades, o Supremo reconheceu a expertise técnica e a posição institucional qualificada dos Tribunais de Contas na fiscalização, apuração e quantificação de danos ao erário. O TCU, em particular, tem sua atuação reiteradamente valorizada como expressão de controle técnico especializado, dotado de instrumentos próprios de fiscalização e análise de contas públicas.

O STF também tem reconhecido que, diante da existência de múltiplas esferas de responsabilização com competências parcialmente sobrepostas, se mostra necessária a criação de mecanismos de cooperação entre as instituições para assegurar a racionalidade da atividade sancionatória estatal.

No [MS 35.435/DF](#), por exemplo, o Supremo afastou a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade de empresas pelos mesmos fatos ilícitos abrangidos por acordo de leniência firmado com a Advocacia-Geral da União/Controladoria-Geral da União ou com o Ministério Público Federal, por entender que a sanção não era compatível com o princípio da segurança jurídica e com a noção de proporcionalidade da pena.

Diante disso, o que justificaria o afastamento dos Tribunais de Contas em um momento decisório crucial, como a definição do dano a ser reparado em acordos de improbidade administrativa?

Esse posicionamento não decorre de um desacerto pontual, mas de uma dificuldade mais ampla: o Direito brasileiro ainda opera, predominantemente, com modelos organizacionais baseados em atuações descoordenadas e excludentes, mesmo quando enfrenta problemas que exigem coordenação horizontal entre instituições.

### **3. Análise pela perspectiva da justiça multiportas**

A Lei n. 14.230/2021 tentou envolver o Tribunal de Contas na quantificação do dano ao erário a partir de um modelo de subordinação, condicionando a atuação do Ministério Público à prévia oitiva da Corte de Contas e impondo a esta o dever de atender, em prazo determinado, às demandas formuladas pelo *Parquet*. O STF, por sua vez, responde reafirmando a autonomia do Ministério Público e da Corte de Contas, sem cogitar um modelo alternativo de articulação interinstitucional.

Trata-se de um caso paradigmático sobre como o ordenamento jurídico brasileiro lida de forma insatisfatória com a gestão de problemas jurídicos complexos. O resultado é a manutenção de um arranjo fragmentado, no qual cada órgão atua de forma relativamente isolada, ainda que o problema jurídico em discussão seja claramente interinstitucional.

Destaca-se que a participação do Tribunal de Contas nos acordos de não persecução cível não apenas é desejável, como funcionalmente adequada.

Além de propiciar melhor aproveitamento das capacidades institucionais, a participação do Tribunal de Contas na composição do dano confere maior segurança jurídica tanto para o investigado, já que afasta nova discussão sobre a matéria perante a Corte de Contas<sup>3</sup>, como para o órgão julgador, ao qual competirá a análise e homologação do acordo<sup>4</sup>.

O questionamento deveria recair, portanto, sobre o modo como essa participação foi proposta pelo legislador.

Em vez de uma oitiva obrigatória e potencialmente vinculante, seria mais adequado adotar modelos de cooperação institucional flexível, tais como procedimentos de consulta prévia; pareceres técnicos facultativos; integração de bases de dados; compartilhamento de metodologias de cálculo; atuação

---

<sup>3</sup> Antes da concessão da tutela de urgência que suspendeu a eficácia do art. 17-B, §3º, da LIA, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) editaram a [Resolução Conjunta CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM nº. 01, de 13 de maio de 2022](#), fixando as diretrizes relacionadas ao procedimento para a apuração, pelos Tribunais de Contas, do valor do dano a ser ressarcido. Nos termos do item 30 da referida resolução, “as deliberações em processos de controle externo que versem sobre os mesmos fatos devem observar o pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas sobre a quantificação do dano e considerar a celebração ou não do acordo de não persecução civil, podendo ficar sobrestados os processos em curso, a fim de evitar imputação de débito em duplicidade”.

<sup>4</sup> Nesse sentido, confira-se: TOURINHO, Rita. **O acordo de não persecução civil: negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 327.

coordenada em ambientes digitais compartilhados; participação conjunta na negociação dos acordos, com disciplina coerente quanto aos efeitos produzidos sobre procedimentos em curso em ambas as instituições.

A adoção de um modelo cooperativo – alinhado, vale dizer, à articulação interinstitucional, que constitui vetor essencial do sistema brasileiro de justiça multiportas<sup>5</sup> – permitiria aproveitar a capacidade institucional dos Tribunais de Contas sem comprometer a autonomia funcional do Ministério Público, promovendo uma atuação mais compatível com a complexidade que permeia as soluções consensuais envolvendo o patrimônio público.

Algumas iniciativas podem servir de inspiração, a exemplo do [Acordo de Cooperação Técnica](#) celebrado em 2020 entre a CGU, a AGU, o TCU e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), no qual se estabeleceu, entre os princípios orientadores da atuação dos órgãos signatários, a “*articulação interinstitucional, com a contínua e permanente cooperação mútua entre os órgãos e instituições com competência na matéria, realizada com eficiente fluxo de informações e dentro do espírito de mútua assistência, cooperação, reciprocidade e busca de objetivos comuns*”.

#### **4. Proposta: interpretação do art. 17-B, § 3º, da LIA conforme à Constituição**

Entre autonomia e subordinação, há um caminho mais sofisticado, que passa pela articulação interinstitucional.

Diante da iminência do julgamento de mérito da ADI n. 7.236/DF, o momento é oportuno para uma proposta alternativa: que o *art. 17-B, § 3º, da LIA seja interpretado conforme à Constituição*.

Pauta-se a proposta em duas premissas.

A primeira é a preservação da autonomia institucional do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, afastando qualquer leitura que implique subordinação ou condicionamento decisório entre essas instituições.

---

<sup>5</sup> Sobre a necessidade de articulação entre as instituições do sistema brasileiro de justiça multiportas, confira-se: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.

A segunda é o reconhecimento da interdependência funcional entre esses órgãos na definição do dano ao erário, especialmente em processos consensuais, nos quais a precisão técnica da quantificação reforça a própria legitimidade do acordo.

A partir daí, o art. 17-B, § 3º, da LIA pode ser interpretado no sentido de afastar seu caráter cogente, compreendendo-se a oitiva do Tribunal de Contas como uma faculdade institucional qualificadora do acordo, e não como uma condição obrigatória para a sua celebração.

Essa solução preserva o núcleo de racionalidade da norma – a incorporação de expertise técnica na quantificação do dano – sem comprometer a autonomia das instituições envolvidas.

Com a ADI n. 7.236/DF, o STF tem a oportunidade de avançar para além da tradicional dicotomia entre autonomia e subordinação, prestigiando um modelo de atuação baseado na cooperação e no fortalecimento das capacidades institucionais.