



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

PROCESSO Nº: 00973/2022 (SEI 02797/2022)

ASSUNTO: Proposta de alteração do Regimento Interno para a instituição do Procedimento de Quantificação de Dano, destinado a subsidiar o pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas acerca do valor do dano a ser ressarcido em acordos de não persecução civil propostos pelo Ministério Público a investigados e demandados pela prática de atos de improbidade administrativa, nos termos do § 3º do art. 17-B da Lei Federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

RELATOR: Conselheiro **PAULO CURI NETO**

SESSÃO: **11ª Sessão Telepresencial do Conselho Superior de Administração, de 16 de maio de 2022.**

ADMINISTRATIVO. PROPOSTA. ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. AUTORIZAÇÃO DO CSA. APROVAÇÃO.

1. Proposta de Resolução com vistas à aprovação, pelo Conselho Superior de Administração, de alterações normativas no Regimento Interno, objetivando instituir o Procedimento de Quantificação de Dano, a fim de regulamentar a manifestação do Tribunal de Contas prevista no art. 17-B, §3º, da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.
2. Novel competência das Cortes de Contas, de natureza opinativa, atribuída por lei de âmbito nacional.
3. Alterações aprovadas.

1. Trata-se de processo administrativo instaurado para apreciar projeto de Resolução contendo proposta de alteração do Regimento Interno objetivando instituir o Procedimento de Quantificação de Dano, a fim de regulamentar a análise das solicitações do Ministério Público para manifestação deste Tribunal acerca do valor do dano a ser ressarcido em acordos de não persecução civil propostos pelo órgão solicitante a investigados e demandados pela prática de atos de improbidade administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

2. O Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, a Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, o Instituto Rui Barbosa – IRB e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, em virtude da novel competência atribuída aos órgãos de controle externo, com a edição da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou substancialmente a Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), editaram a Resolução Conjunta CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM n. 01, de 13 de maio de 2022 (SEI n. 0410689), estabelecendo diretrizes para orientar os Tribunais de Contas do país na regulamentação de seus procedimentos, ferramentas e práticas relacionadas à quantificação de dano a ser efetuada para atender o fim legalmente previsto.

3. Ante o teor dessa Resolução Conjunta, e em virtude das demandas concernentes ao assunto que já começam a aportar nesta Corte, fez-se imperativa a confecção da presente proposta de alteração do seu Regimento Interno, de modo a instituir o Procedimento de Quantificação de Dano, como nova espécie de procedimento a cargo deste Tribunal, contendo as justificativas para sua regulamentação, bem como a minuta de Resolução anexa. Diante disso, nos termos do despacho GABPRES 0407364 (processo SEI n. 002797/2022), determinei a autuação da documentação existente como processo eletrônico no sistema PCe, originando os presentes autos.

4. Na essência, a proposta de alteração ora apresentada pretende acrescentar os seguintes dispositivos ao Regimento Interno: o inciso XX do art. 3º; os arts. 85-D, 85-E, 85-F, 85-G, 85-H, 85-I, 85-J, 85-K, 85-L, 85-M e 85-N, compondo o novo Capítulo V (“Procedimento de Quantificação de Dano”) do Título II (“Julgamento e Fiscalização”); a alínea “1” do inciso I do art. 121; o inciso XIV do art. 122; e o inciso VI do art. 167, todos do diploma regimental.

5. Ato contínuo, consoante o disposto no art. 265, parágrafo único, e 267, também do RITCERO, mediante o Despacho GABPRES 0407828 (processo SEI n. 002797/2022), determinei o envio da presente proposta, bem como da documentação constante dos autos, para conhecimento dos Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Membros do Ministério Público de Contas, para que, caso quisessem, apresentassem emendas e sugestões, no prazo de 8 (oito) dias.

6. Ao final do prazo para a apresentação de emendas e sugestões ao projeto de Resolução em debate, somente apresentaram sugestões o Excelentíssimo Senhor Procurador de Contas Ernesto Tavares Victoria, por meio do Ofício n. 21/2022-GPETV (SEI n. 0409647), e o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, por meio do Ofício n. 061/2022-GPMPC (SEI n. 0410079).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

7. É o essencial a relatar.

I. DA AUTORIZAÇÃO DO PLENÁRIO PARA RELATORIA DESTES AUTOS

8. Prescreve o art. 245, inciso VIII, do Regimento Interno desta Corte que o Departamento de Documentação e Protocolo – DDP sorteará o Conselheiro relator de cada processo referente à matéria de natureza administrativa, exceto nas hipóteses previstas no art. 191-B do mesmo diploma legal. Dessa forma, como o presente projeto de Resolução trata de matéria de natureza administrativa, nos termos do art. 264 do Regimento Interno,¹ deveria ser sorteado o respectivo relator.

9. Ocorre que o §1º do art. 187 do mesmo RITCERO preconiza que o Presidente poderá relatar qualquer processo de competência do Tribunal, com a anuência prévia do Plenário. No ensejo, destaco que é jurisprudência deste Plenário autorizar o relato diretamente pelo Presidente, conforme podemos notar, exemplificativamente, dos Processos n. 00465/19,² n. 00265/19,³ n. 01723/19,⁴ e n. 01727/19,⁵ dentre vários outros.

10. A excepcionalidade aqui se justifica em razão da relevância e, sobretudo, da urgência quanto à indispensável regulamentação do dispositivo legal que estipulou uma nova atribuição para o Tribunal de Contas, dado que já foram recebidas pelo mesmo DDP algumas solicitações de parte do Ministério Público estadual, que permanecem aguardando deliberação.⁶

11. Assim sendo, em sede de preliminar, requer-se autorização do Egrégio Plenário para relatar este processo, haja vista a relevância e urgência da matéria aqui tratada.

II. DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE

12. O art. 265, *caput*, estipula, a seu turno, que, em projetos referentes a alteração do Regimento Interno, o Relator submeterá à deliberação do Plenário, preliminarmente, a

¹ Diz o preceito: “Art. 264. O projeto, com a respectiva justificativa, será apresentado em Plenário, competindo ao Presidente, na forma estabelecida nos incisos III e IV do art. 245 deste Regimento, proceder ao sorteio do Relator”. A despeito da menção aos incisos III e IV, considerados em sua redação original, o citado artigo alude às hipóteses hoje previstas nos incisos VII e VIII (incluídos pela Resolução n. 187/2015/TCE-RO), que versam sobre a mesma matéria. O inciso VIII se refere a matéria de natureza administrativa.

² Proposta de Resolução que regulamenta as atribuições pertinentes ao cargo de Analista de Tecnologia da Informação, na especialidade Desenvolvimento de Sistemas.

³ Projeto de Resolução versando sobre Plano de Controle Externo.

⁴ Proposta de Resolução para instituição da política de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

⁵ Proposta de resolução sobre os fluxogramas os macroprocessos do TCE-RO.

⁶ A exemplo das solicitações feitas pelo Ministério Público do Estado de Rondônia atuadas no PCE sob os n. 0467/22, 0492/22, ambos de relatoria do Conselheiro Edilson de Sousa Silva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

questão sobre a conveniência e oportunidade da proposta, no prazo de até 8 (oito) dias. Trata-se de um juízo prévio de admissibilidade da proposição, considerando a centralidade do diploma regimental na normatização do funcionamento e da organização deste Tribunal – em particular dos procedimentos que materializam o exercício de suas competências –, o que, decerto, enseja maior rigor na apreciação e na tramitação das propostas de sua alteração.

13. Sem desprestígio dessa exigência, contudo, à luz do formalismo moderado e ponderando, de um lado, a solidez do arcabouço normativo regimental e a feição mais conservadora do mecanismo previsto para sua modificação, e de outro, a já externada relevância e urgência da matéria *sub examine*, argui-se pela inexistência de prejuízo à segurança jurídica e à instrumentalidade do processo se acatado um rito mais expedito, aglutinando em um único momento a deliberação quanto aos requisitos de conveniência e oportunidade e a deliberação quanto ao mérito da proposição, especialmente em face do caráter unicamente aditivo desta, sem implicar mudanças nas normas já existentes.

14. Nesse diapasão, a conveniência e a oportunidade são aqui abordadas em sede de preliminar, frisando-se que, em vista do advento de uma nova atribuição dos Tribunais de Contas, consubstanciando um poder-dever desses órgãos de estatura constitucional de que não se podem esquivar, mais do que oportuno e conveniente, faz-se indispensável – e, a essa altura, premente – que sejam regrados e estruturados os meios para dele se desincumbirem.

15. Assim sendo, passo ao enfrentamento do mérito.

III. DO MÉRITO

1) Da natureza jurídica da nova competência do Tribunal

16. Como é cediço, os Tribunais de Contas são órgãos pertencentes à República, dotados de independência em face dos demais órgãos e Poderes, bem como de autonomia no desempenho de sua missão constitucional, figurando como cotitulares, juntamente com o Poder Legislativo, da função de controle externo, consignada no art. 70, *caput*, e instrumentalizada com o rol de competências constante do art. 71 e de outros dispositivos da Constituição Federal.⁷

17. Os doutrinadores nacionais sistematizam esses poderes instrumentais, enquanto meios para a realização da função controladora, qualificando-os em vista dos fins

⁷ Por força do art. 75, o mesmo regime jurídico estabelecido para o Tribunal de Contas da União quanto à organização, composição e fiscalização se aplica, no que couber, às demais Cortes de Contas brasileiras, cumprindo às Constituições estaduais dispor os Tribunais respectivos. Neste sentido, as mesmas competências são obrigatoriamente reproduzidas na Constituição do Estado de Rondônia para este Tribunal, nos arts. 46 e ss.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

específicos que buscam atender, caracterizando igualmente a processualística que os veicula, bem como as manifestações que resultam dos diversos procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas para tal. São estas competências, pois, de natureza: fiscalizadora, opinativa ou consultiva, judicante, informativa, corretiva, sancionadora, normativa, etc.⁸

18. Destarte, a nova atribuição dos Tribunais de Contas trazida pelo §3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela Lei n. 14.230/2021, deve ser interpretada nesse contexto, sendo de relevo compreender sua natureza jurídica para melhor proceder à sua necessária regulamentação.

19. Neste sentido, convém reproduzir todo o dispositivo, *in litteris* (negritou-se):

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de 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;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo 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.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se

⁸ A distinção conceitual entre “função”, como atividade-fim do órgão (de controle externo), e “competência”, como poder instrumental para realizá-la, é enfatizada por Carlos Ayres Britto. Cf. BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas, in **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, ano I, n. 9, dez2001, pp. 06-07. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 04mai2022. Referida distinção não é, todavia, consenso entre os doutrinadores, sendo usual nominar as sobreditas competências como funções, ao mesmo tempo em que divergem os posicionamentos quanto ao rol de competências/funções, em sua extensão e sua classificação. Cf., a respeito, LIMA, L. H. **Controle externo: teoria e jurisprudências para os tribunais de contas**. 7.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pp. 83-88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º 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.

§ 5º 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.

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo 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, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, 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.

20. Da redação do §3º constata-se, de plano, que o Tribunal de Contas **deverá ser ouvido** acerca do valor do dano a ser ressarcido por meio do ajuste proposto pelo Ministério Público ao agente a quem se imputa a prática de atos de improbidade administrativa. É dizer, a oitiva do Tribunal traduz-se em condição para a realização do acordo de não persecução civil – em que pese não figurar entre os quesitos do §1º –, sendo, portanto, obrigatória.

21. Além disso, em sua manifestação quanto ao objeto da oitiva, a Corte de Contas deve indicar, inclusive, os “parâmetros utilizados”, permitindo-se inferir, com certeza, que referida manifestação consiste na emissão de uma **opinião técnica** do órgão de controle externo sobre o valor do dano a ser ressarcido.

22. A partir dessa inferência, depreende-se que a novel competência legal atribuída aos Tribunais de Contas é de **natureza opinativa** (ou consultiva, a depender da nomenclatura adotada), assemelhando-se a outras manifestações desse jaez, tais como os pareceres prévios emitidos sobre as contas anualmente prestadas, consoante o art. 71, inciso I, da CF/88 (c/c. art. 49, inciso I, da CERO, no caso deste Tribunal) e a resposta a consulta formulada por autoridade competente (e.g. o inciso XVI do art. 1º da Lei Complementar estadual n. 154/1996, Lei Orgânica do TCERO).

23. Como opinião técnica, ou parecer, a manifestação obrigatória do órgão de controle externo nessa nova hipótese chegou a suscitar dúvidas sobre seus efeitos, tanto em relação ao acordo que deve subsidiar, quanto em relação à própria atuação fiscalizatória e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

judicante dos Tribunais de Contas, o que levantou o questionamento sobre sua constitucionalidade, em sede doutrinária, quer por acrescer – por meio de lei – atribuição que seria distinta do plexo de competências instituído com a Carta Magna, quer por definir um prazo inexecutável para seu cumprimento, quer mesmo por supostamente subordinar a atuação do Ministério Público a seu posicionamento.⁹

24. Tais questionamentos, contudo, não devem subsistir. De início, é de se reconhecer que, a par dos preceitos constitucionais, há outras competências conferidas por lei aos órgãos de controle externo, as quais, coadunando-se com o desenho institucional grafado na Carta Política, são igualmente classificáveis em virtude de sua natureza jurídica, agrupando-se no sobredito rol.

25. Recorde-se, a esse respeito, que entre as competências infraconstitucionais dos Tribunais de Contas figuram aquelas previstas em suas leis orgânicas, tais como o acompanhamento da arrecadação da receita (*e.g.* o inciso IV do art. 1º da Lei Orgânica do TCERO, com redação dada pela Lei Complementar estadual n. 859/2016) e a já mencionada resposta a consulta formulada por autoridade competente.

26. De igual sorte, também as leis de âmbito nacional conferem competências aos órgãos de controle externo, a exemplo: a) da emissão de alertas quanto ao cumprimento das metas fiscais e dos limites da dívida pública e de despesas com pessoal, nos termos do §1º do art. 59 da Lei Complementar n. 101/2000; b) do processamento, julgamento e aplicação de sanções quanto a infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, consoante o art. 5.º, §2º, da Lei n. 10.028/2000; e c) do exame de editais de licitação, nos termos do art. 113, §2º, da Lei n. 8.666/1993, ainda em vigor.

⁹ Acerca do tema, Murilo e Matheus Volpi argumentam que o novo dispositivo incluso na LIA, ao tornar a apuração do dano um “ato complexo”, criou competência não prevista no texto constitucional, inovando indevidamente o rol “taxativo” de atribuições dos Tribunais de Contas e, ao mesmo tempo, “solapou a autonomia e independência funcional do Ministério Público”. Cf. VOLPI, M. A.; VOLPI, M. T. “A Lei nº 14.230 e a definição do valor do dano ao erário nos inquéritos civis”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-10/opiniao-valor-dano-erario-inqueritos-civis?msckid=4bf9d213cf9511ecbf5808e6ac9e896e>. Acesso em: 06mai2022. Por sua vez, Odilon Cavallari sustenta que a interpretação literal do §3º do art. 17-B seria inconstitucional por quatro fundamentos: a) criar “dever absolutamente estranho” às atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas; b) comprometer a separação dos poderes por estipular aos órgãos de controle externo uma função de auxílio ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, quando seriam apenas auxiliares do Poder Legislativo; c) ofender o art. 71, inciso IV, ao alargar o rol de legitimados a solicitar auditorias e inspeções; e d) agredir o devido processo legal substantivo, ao “conferir a cada membro do Ministério Público e do Poder Judiciário prerrogativa que nem mesmo o parlamentar tem”. Cf. CAVALLARI, O. “Tribunais de contas e improbidade: cálculo do dano é facultativo”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-06/odilon-cavallari-tribunais-contas-improbidade?msckid=cbee0cf8cf9711eca0f8e18cc3053b0f>. Acesso em: 06mai2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

27. Nesse sentido, a nova atribuição legal em nada destoa do arcabouço normativo constitucional que rege os Tribunais de Contas, porquanto não conflita com as atribuições existentes e, sobretudo, não desnatura sua atuação fiscalizadora ou judicante, dado que se reveste de natureza opinativa. Não se trata, pois, de nova hipótese de deflagração de auditoria ou inspeção, solicitada por autoridade ou instituição diversa do rol de legitimados constante do inciso IV do art. 71 da CF/88 (c/c. o inciso IV do art. 49 da CERO e incisos I e IV do art. 36 da LOTCERO, no caso deste Tribunal); tampouco há de rivalizar com, e muito menos obstar, o julgamento nos processos de contas, mormente nas tomadas de contas especiais (art. 71, inciso II, da CF/88, c/c. art. 49, inciso II, da CERO e arts. 6º a 9º da LOTCERO, no caso deste Tribunal), em que pese haver, neste caso, alguma vinculação no tocante ao dano quantificado, conforme se verá.

28. Enquanto nova espécie de competência opinativa, outrossim, a manifestação dos Tribunais de Contas nessas situações encontra um **paradigma** no próprio texto constitucional: o pronunciamento conclusivo sobre despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, solicitado pela comissão parlamentar permanente dedicada a assuntos orçamentários, nos termos do art. 72, §1º, da CF/88 (c/c. art. 47, §1º, da CERO e art. 36, inciso III, da LOTCERO, para este Tribunal). Para maior clareza, nesse ponto, convém reproduzir o texto constitucional (destacou-se):

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, **a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria**, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

29. Nesta hipótese paradigma, pois, tem-se um órgão do Poder Legislativo que, no desempenho de suas atribuições, vê-se premido a interpelar o Tribunal de Contas para que este se pronuncie sobre a matéria, restringindo-se a participação da Corte especializada à emissão de uma opinião técnica. É dizer, à parte a pontual participação do órgão técnico, tanto a atuação fiscalizatória anterior, que identifica “indícios de despesas não autorizadas” e busca esclarecimentos da autoridade responsável, quanto a adoção de providências, subsequente à manifestação do Tribunal, restam a cargo do órgão solicitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

30. Decerto, a compreensão da exata medida dessa interação entre os dois órgãos estatais, comissão parlamentar e Tribunal de Contas, enseja uma interpretação que considere a dicção dos preceitos supratranscritos em perspectiva com o regime de competências que constitui a fisionomia institucional de ambos.

31. E malgrado estipule um juízo prévio sobre a suficiência dos esclarecimentos prestados pela autoridade responsável pela despesa objeto de apreciação – juízo este a cargo da comissão parlamentar –, a redação do §1º emprega o verbo no imperativo (“solicitará”), como a indicar a necessidade do pronunciamento do órgão técnico, quando ausentes ou insuficientes tais explicações. Ato contínuo, a conclusão do Tribunal pela irregularidade da despesa franqueia novo juízo de valor da comissão, acerca da lesividade do ato irregular à economia pública, como condição para a propositura de sua sustação à Casa Legislativa – o que demonstra que a solicitação feita ao órgão técnico, conquanto indispensável, bem como sua decorrente manifestação, por relevante que seja, não impõem ao órgão solicitante sua aceitação, nem determinam o desenrolar dos atos seguintes no controle da despesa.

32. Ora, à vista dessas características, é possível afirmar que a atuação articulada dos órgãos de controle externo – o político e o técnico – em tais circunstâncias expressa uma lógica que se reproduz, *mutatis mutandis*, na hipótese em tela, em que o Tribunal de Contas é instado a se posicionar tecnicamente sobre um aspecto determinado – qual seja, sobre o valor do dano a ser ressarcido por meio de acordo de não persecução civil em casos de improbidade administrativa. E é instado a fazê-lo por outro órgão estatal – a saber, o Ministério Público. E a partir dessa provocação – peremptória, em face do modo imperativo do verbo “deverá” –, sem promover fiscalizações por meio dos instrumentos habituais (inspeções e auditorias), e sem tampouco julgar contas, o órgão técnico se manifesta, sem que seu pronunciamento vincule, inexoravelmente, o proceder do órgão ministerial quanto à discricionariedade de concretizar o acordo de não persecução, nem mesmo considerando a quantificação do dano contida no opinativo.

33. Diante disso, falecem duas objeções à atuação dos Tribunais de Contas nesses moldes: a de que essa manifestação mediante solicitação do Ministério Público seria estranha ao perfil institucional das Cortes, por serem estas “auxiliares do Poder Legislativo”; e a de que sua opinião técnica sobre a quantificação do dano ofenderia, de algum modo, a autonomia do Ministério Público e a independência funcional de seus membros, no desempenho de suas atribuições, em especial a de celebrar o dito acordo.

34. Quanto à primeira, vale lembrar, é sólido o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que o “auxílio” prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo no exercício da função de controle externo, na dicção do art. 71, *caput*, da CF/88, não implica qualquer grau de subordinação ou vínculo, qualquer laivo de subalternidade ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

accessoriedade, ostentando aquele uma “cotitularidade” dessa função típica, como dito supra, em posição equânime que transparece, em verdade, uma nítida divisão de competências entre o órgão político e o órgão técnico, corroborada pelo rol de atribuições exclusivas conferidas a este nos incisos do mesmo artigo, denotando a mesma autonomia institucional de que desfruta o Ministério Público.¹⁰

35. Em vista disso, carece de fundamento o receio de que a nova competência opinativa atribuída às Cortes de Contas pudesse situá-las como “auxiliares do Ministério Público” e que isso viesse a conflitar com a mesma caracterização que porventura as relacionasse ao Poder Legislativo. A rigor, nem a interação com o último se dá dessa forma, como já demonstrado, nem tampouco o exercício autônomo e independente das atribuições dos Tribunais especializados pode ser encarado como algo excludente em relação à interação com o primeiro.

36. Referida interação, ao revés, deve se assentar no propósito de cooperação, de coordenação de esforços para uma atuação de ambas as instituições alinhada sob as mesmas diretrizes e em vista de objetivos comuns a serem alcançados, no âmbito de um verdadeiro microsistema de proteção da probidade e da gestão pública que, com recentes e significativas alterações, vem ganhando contornos mais definidos na legislação pátria,¹¹ a

¹⁰ O já citado Carlos Ayres Britto enfatiza que (em negrito no original): “[...] além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de idéia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.” Cf. BRITTO, C. A., *op. cit.*, p. 03. O Supremo Tribunal Federal, reafirmando sua jurisprudência do quanto ao tema, já aduziu: “[...] Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedentes.” Cf. **ADI 4190 MC-REF/RJ**. Relator(a): Ministro CELSO DE MELLO. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 10/03/2010. Data de Publicação: 11/06/2010. Publicação: DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur179251/false>. Acesso em: 09mai2022.

¹¹ De que é exemplo não apenas a Lei n. 14.230/2021, como também a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada “Lei Anticorrupção”, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e que positivou o acordo de leniência, como meio consensual de resolução de conflitos no âmbito sancionatório que guarda semelhanças com o acordo de não persecução civil, ora em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

fim de compatibilizar princípios constitucionais e infraconstitucionais, nomeadamente a segurança jurídica nos atos do Estado e a proteção da confiança legítima que o cidadão pode depositar numa postura coerente do poder público, de um lado, e a relativa (porém indelével) independência das instâncias de responsabilização que integram o chamado direito sancionador, de outro.¹²

37. Quanto à segunda objeção, basta considerar, em acréscimo ao que já foi demonstrado, que o carácter obrigatório da oitiva – e, com algum grau de ponderação, da própria manifestação, ante a moldura do texto legal *sub examine* – não acarreta, por si só, um carácter vinculante à opinião técnica eventualmente emitida. Com natureza jurídica de parecer técnico, o pronunciamento da Corte de Contas somente se tornaria vinculante se assim expressamente dispusesse o comando legal – hipótese em que, talvez, houvesse base para se arguir alguma interferência na autonomia do órgão ministerial, sem prejuízo de maiores reflexões quanto ao tema, aqui despiciendas.

38. Essa não é, contudo, a situação em tela: o § 3º do art. 17-B da LIA enuncia que “deverá ser realizada a oitiva” do órgão de controle externo, que “se manifestará”, indicando os parâmetros usados para a aferição do valor do dano, no prazo de noventa dias. Nada diz quanto à prevalência de seu posicionamento, ante eventual divergência do órgão solicitante,¹³ ou quanto à impositividade da sua conclusão para a celebração do acordo junto ao interessado.

39. Por comparação, a possibilidade de responsabilização de pareceristas – particularmente, pareceristas jurídicos – perante os Tribunais de Contas já foi objeto de apreciação da Corte Constitucional em algumas oportunidades, assentando-se o entendimento com base em distinção classificatória dos opinativos conforme a obrigatoriedade de sua manifestação e a eventual compulsoriedade de seu conteúdo, a partir

¹² *Verbi gratia*, o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal, para “aperfeiçoar o sistema de prevenção e combate à corrupção”, em especial quanto à utilização do acordo de leniência para esse fim, reconhece, em seu arrazoado justificador, a existência de um sistema com múltiplas esferas de responsabilidade, com “independência relativa ou mitigada entre elas”, sem hierarquia ou subordinação entre os órgãos competentes para efetivá-las (p. 03). O ajuste ainda elenca, como os dois primeiros princípios gerais norteadores: o da articulação interinstitucional, “com contínua e permanente cooperação mútua” e “dentro do espírito de mútua assistência”; e o da coordenação, uniformização e harmonização da atuação, “a partir de diretrizes comuns e na busca dos mesmos fins” (p. 06). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo06agosto.pdf>. Acesso em: 10mai2022.

¹³ Prevalência que se faz sentir, embora remanesça superável, na hipótese de parecer prévio emitido sobre as contas a serem prestadas anualmente por prefeito municipal, que somente deixa de preponderar por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, nos termos do art. 31, §2º, da CF/88.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

da qual os pareceres seriam diferenciados em: facultativos, obrigatórios e vinculantes. A ementa do julgado no Mandado de Segurança n. 24.631/DF é elucidativa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. [...].¹⁴

40. Salvas as proporções, preserva-se a mesma *ratio iuris* no regramento da competência opinativa dos órgãos de controle externo, a qual, na espécie ora em exame, afigura-se como consulta de natureza obrigatória, por expressa disposição da lei, muito embora não seja vinculante o seu conteúdo ao destinatário do pronunciamento, o Ministério Público, justamente por ausência de disposição expressa nesse aspecto.

41. Por evidente, a emissão de uma opinião qualificada por um órgão especializado, conquanto não imperativa, indubitavelmente incrementa o ônus argumentativo do Ministério Público para fundamentar a quantificação do dano sob parâmetros (e em valor) diversos daqueles apresentados – mas não há impedimento para que o faça, e a ponderação sobre a justeza do valor a ser ressarcido é matéria a ser tratada entre as partes, na celebração do negócio jurídico, bem como submetida a oitiva do ente público lesado e a posterior homologação judicial, nos termos dos incisos I e III do §1º do mesmo art. 17-B.

42. Nesse diapasão, restam incólumes a autonomia institucional do Ministério Público e a independência funcional de seus membros, na propositura e celebração de acordos de não persecução civil, sendo dever de todo órgão público, no desempenho de suas atribuições, interpretar o arcabouço legal que as fundamenta do modo mais consentâneo com a Constituição, em prestígio da presunção de validade de toda norma jurídica.

¹⁴ STF. **MS 24.631/DF**. Relator(a): Ministro JOAQUIM BARBOSA. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data de julgamento: 09/08/2007. Data de publicação: 01/02/2008. Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

2) Da quantificação do dano como escopo da manifestação do Tribunal

43. Compreendida a natureza jurídica da novel competência, e observado o intuito de cooperação que subjaz seu fundamento normativo e deve orientar seu exercício, faz-se preciso explicitar os limites que delineiam o objeto da apreciação do Tribunal bem como sua abordagem, de modo a preservar o equilíbrio na participação de ambos os órgãos estatais – o solicitante e o consultivo –, com respeito a seus respectivos papéis.

44. Novamente recordando a redação do dispositivo legal em comento, tem-se que a oitiva do órgão de controle externo e sua consequente manifestação dar-se-á “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido”. A restrição do escopo, aqui, é relevante e sua exegese requer desdobramentos, para o adequado dimensionamento do mister, de que o Tribunal deve se desincumbir sem exorbitar de sua finalidade, mas sem igualmente amesquinhar a instituição e sua missão constitucional.

45. Assim é que, circunscrita a oitiva e a manifestação ao *quantum debeatur* – é dizer, ao valor do dano a ser ressarcido –, claro está que, diversamente dos procedimentos fiscalizatórios e dos processos de contas que o órgão de controle externo ordinariamente deflagra, nas oportunidades em que chamada a se pronunciar sobre acordos de não persecução civil não deverá a Corte especializada recobrir os fatos apontados e averiguar as condutas envolvidas, efetuando atos instrutórios sobre os casos objeto de consulta.

46. Com efeito, a atuação do Tribunal há de se limitar, nessas hipóteses, a um **juízo de valor sobre o resultado lesivo ao erário**, tomando-se por base os pressupostos de fato e de direito tal como descritos e demonstrados nas informações e documentos que não de previamente instruir a solicitação.

47. Não obstante, cumpre asseverar que a atuação da Corte de Contas nessas hipóteses não se resume a simples cálculo, ou a mero trabalho pericial, para cuja realização certamente dispõe o Ministério Público de setor especializado ou profissionais específicos em seus quadros. Em que pese a delimitação do escopo, a manifestação do órgão de controle externo tal como prevista na norma legal somente se compatibiliza com sua estatura constitucional e sua relevância institucional se compreendida como sendo um **juízo de mérito**, em tudo semelhante ao crivo a que são submetidos os fatos que são objeto de sua atividade controladora, particularmente nos processos de contas.

48. Adotando-se por referência as tomadas de contas especiais, sabe-se que o mérito desses processos é decomponível em **três aspectos** ou dimensões: a) a apuração dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

fatos; b) a identificação dos responsáveis; e c) a quantificação do dano.¹⁵ Tais aspectos apenas explicitam, na espécie processual em questão, os elementos integrantes da operação de subsunção que viabiliza a lógica de imputação peculiar à qualificação jurídica dos fatos humanos – lógica esta expressa na atividade judicante, enquanto modelo, mas igualmente presente em todas as demais manifestações jurídico-dogmáticas, sejam elas postulatórias, opinativas ou até doutrinárias. São esses elementos genericamente concebidos como a verificação e valoração: a) da conduta praticada; b) de seu autor; e c) do resultado decorrente daquela conduta, para fins de imputação das consequências jurídicas correspondentes.

49. Ora, a apreciação do resultado decerto pressupõe a avaliação do nexo para com a conduta praticada, de modo que, necessariamente, os atos que acarretaram os efeitos juridicamente relevantes são alvo de escrutínio, indispensável para a aquilatação desses efeitos, sendo importantes as circunstâncias de sua ocorrência, assim como também importam as componentes do elemento subjetivo (autoria) e sua devida qualificação. Destarte, o juízo de mérito forçosamente toma tais elementos de maneira indissociável, tornando-os imprescindíveis para a emissão de um pronunciamento conclusivo.

50. Nesse sentido, a escolha dos parâmetros utilizados e a metodologia de cálculo a ser desenvolvida e aplicada na etapa de quantificação do dano, que vem a justificar a consulta ao órgão de controle externo, a despeito da expertise que requisitar, conforme o caso – com recurso a conhecimentos técnico-científicos de natureza contábil, estatística, econômico-financeira, gerencial e afins (ou mesmo de campos mais específicos) –, permanece enraizada na operação lógico-jurídica de subsunção de fatos a normas que assinala todo e qualquer regime de responsabilização, independentemente da tipificação dos atos perpetrados – quer como atos ímprobos, para cuja qualificação é competente a instância judicial; quer como irregularidades danosas, ilicitude própria da instância controladora.

51. Portanto, pertencem ao Ministério Público, órgão solicitante, a prerrogativa e o correspondente o ônus investigativo ou instrutório para a devida caracterização da situação jurídica que eventualmente ensejar um acordo de não persecução civil, como alternativa à instauração ou à continuidade de uma demanda judicial. E semelhante prerrogativa, ao passo que obsta ao Tribunal de Contas interferir na qualificação dos atos ilícitos – mormente quanto à sua ocorrência e sua autoria –, gera o dever adicional, para o

¹⁵ O teor do art. 8º da LOTCERO é ilustrativo (destacou-se): “Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios, na forma prevista no inciso III do art. 5º, desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque, pagamento indevido ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instrução de tomada de contas especial, para **apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

órgão solicitante, de propiciar os elementos necessários para que a opinião técnica seja proferida acerca da lesão causada ao patrimônio público e de sua correta quantificação.

52. Por óbvio, em contrapartida, deve ser resguardada a independência da instância de controle, não constituindo a oitiva, e nem sequer a manifestação, nesses casos, obstáculos à fiscalização e ao julgamento de contas pelo Tribunal, ainda que pelos mesmos fatos objeto de acordo na instância judicial, e muito menos por fatos que lhes sejam conexos.

53. Ademais, referida adstrição aos pressupostos de fato e de direito, lastreados no conjunto probatório que acompanhar a solicitação feita ao Tribunal, tampouco exclui a possibilidade de se realizarem diligências, objetivando obter maiores esclarecimentos ou robustecer a documentação já reunida, não só junto ao próprio órgão solicitante como também ao ente público lesado, desde que tais esforços se direcionem ao estrito propósito de aferir o resultado lesivo.

54. Por derradeiro, apesar de não representar um impeditivo ao exercício autônomo de suas atribuições, a manifestação do Tribunal acerca do objeto da solicitação incontornavelmente há de vincular deliberações posteriores, relativamente aos mesmos fatos, no que tange a quantificação do dano e a consequente imputação de débito. É dizer: ainda que sem prejuízo do exercício de sua competência sancionadora;¹⁶ e, de igual sorte, sem prejuízo da investigação e análise de fatos e circunstâncias não abrangidos pelo acordo entabulado, em sede de persecução civil, a resultar em danos adicionais ao erário, o Tribunal de Contas não poderá concluir de modo distinto – sobremaneira mais gravoso – nos processos de controle externo, sob o risco de incorrer em *venire contra factum proprium*, frustrando a confiança legítima do subscritor do acordo de não persecução civil, também apontado como responsável nas demandas em tramitação na Corte especializada, infirmando o negócio jurídico realizado.

3) Dos requisitos e condições para a manifestação do Tribunal

55. O caráter obrigatório da oitiva da Corte de Contas, e também de sua manifestação, em sede de acordo de não persecução civil, a partir da redação do enunciado

¹⁶ Conceda-se, no ponto, que o direito público punitivo, ou direito administrativo sancionador, vem se organizando como ramo dogmático abrangente a reunir, em torno de princípios e regras gerais, os diferentes regimes de responsabilização que integram o aludido microsistema de proteção da probidade e da boa gestão pública, de que são espécies os regimes da improbidade administrativa e do controle externo. Dentre tais regras gerais, a mitigar a independência dessas esferas de responsabilidade, está a de considerar, na aplicação das respectivas sanções, quando relativas aos mesmos fatos, a dosimetria daquelas de mesma natureza já aplicadas. Expressamente incluída na LIA pela Lei n. 14.230/2021 (art. 17-C, inciso V), a mesma disposição consiste em norma de sobredireito, incluída na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018 (art. 22, §3º).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

normativo, tal como já arguido, deve ser obtemperado em face da autonomia e independência do Tribunal de Contas, e mesmo em preservação do exercício de suas demais atribuições. Em vista disso, o laconismo do texto legal exige judiciosa regulamentação, a fim de possibilitar sua fiel execução, em absoluta harmonia com a ordem constitucional e com o regime orgânico-funcional dos órgãos de controle externo.

56. Nessa toada, de pronto se há de considerar que, para o desempenho da nova atribuição, o comando legal igualmente conferiu ao Tribunal de Contas, implicitamente, os meios necessários para tanto,¹⁷ permitindo-lhe não apenas exercê-la, mas como exercê-la, de modo a atender a finalidade da norma em consonância com o sistema jurídico-normativo e com o bom andamento dos trabalhos da Corte.

57. E é ante o reconhecimento da existência de meios e modos para seu cumprimento que as condicionantes do exercício da nova prerrogativa devem ser interpretadas, a começar do prazo estipulado. Os noventa dias previstos na dicção do preceito legal não podem ser entendidos como peremptórios, mas como um prazo impróprio, admitido tão somente como referência para a prática do ato, ou seja, para o pronunciamento conclusivo acerca da matéria, sem que sua inobservância venha a fulminar a validade e eficácia da opinião técnica ou a oportunidade de emití-la.¹⁸

58. Nessa linha, em que pese a observância inafastável dos princípios da eficiência e da celeridade processual, a conformar todos os procedimentos a cargo do Tribunal, a tônica do procedimento ora concebido deve repousar em sua instrumentalidade e sua efetividade, considerando-se o evoluir dos atos encadeados para sua realização segundo um interregno de razoável duração, que concorra para seu cometimento dentro das possibilidades administrativas da própria instituição.

¹⁷ Diversos são os exemplos de aplicação da teoria dos poderes implícitos na jurisprudência pátria, particularmente na Suprema Corte. Icônico é o caso do reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para promover investigações e colher provas, em face de sua prerrogativa de promover a ação penal pública. Cf. STF. RE 593727/MG. Relator(a): Ministro CEZAR PELUSO. Redator(a) p/ o acórdão: Min. GILMAR MENDES. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data de julgamento: 14/5/2015. Data de publicação: 08/09/2015. Publicação: DJe-175 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur318423/false>. Acesso em: 11mai2022. Quanto aos Tribunais de Contas, também se encontram precedentes da jurisprudência constitucional versando sobre o poder geral de cautela reconhecido àqueles para o exercício de sua competência corretiva, prevenindo lesões ao erário e garantindo a efetividade de suas decisões. Cf., e.g., STF. MS 24510/DF. Relator(a): Ministra ELLEN GRACIE. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data de julgamento: 19/11/2003. Data de publicação: 19/03/2004. Publicação: DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13476/false>. Acesso em: 11mai2022.

¹⁸ Acerca dos prazos impróprios, como sendo os prazos destituídos preclusividade, cf. GAJARDONI, F. F. *et al.* **Teoria geral do processo**: comentários ao CPC de 2015, parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pp. 900-901.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

59. Moldando-se, assim, o prazo ao procedimento, e não o inverso, forçoso é concluir que está também no bojo do poder regulamentador do Tribunal estipular as condições para a fluência desse prazo, abrangendo desde seu termo inicial, a partir do recebimento dos elementos mínimos para a apreciação da matéria, até as hipóteses de suspensão e de interrupção, à vista dos percalços possíveis no *iter* procedimental.

60. Por fim, ainda em atinência às capacidades concretas do Tribunal de bem desempenhar essa e as outras atribuições a seu cargo, e em respeito à justa relação de custo-benefício, que representa o cuidado mais comezinho com a economicidade dos atos do poder público – critério basilar do exercício da própria função controladora, nos termos do art. 70, *caput*, da CF/88 (c/c. art. 46, *caput*, da CERO) –, malgrado o teor obrigatório da manifestação da Corte especializada, a movimentação da máquina precisa estar apoiada em materialidade (em termos de volume de recursos envolvidos) bastante a justificar o comprometimento de seus recursos humanos e materiais, rivalizando com outras demandas em curso.

61. Sem avançar um juízo de seletividade mais abrangente, com aferição de outros critérios¹⁹ – porquanto assim proceder ensejaria uma ponderação indevida sobre a pertinência do próprio acordo de não persecução civil –, a mencionada materialidade há de justificar, pois, a submissão de todas as solicitações de quantificação de dano ao mesmo valor de alçada existente para o recebimento e prosseguimento dos procedimentos fiscalizatórios e das tomadas de contas especiais, nos termos do art. 8º, §2º, da LOTCERO c/c. o art. 14, §§ 2º e 3º e art. 18, § 4º, do RITCERO.²⁰

62. Em contrapartida, calha observar que o não conhecimento das solicitações com supedâneo em semelhante filtro sinaliza, para essas hipóteses, a perda do interesse do Tribunal em perscrutar, ulteriormente, a responsabilidade pelos mesmos fatos, cumprindo assim, o órgão de controle externo, dever de coerência em suas ações que preserva a já mencionada confiança legítima dos destinatários de sua atuação e a segurança jurídica das relações.

4) Das emendas e sugestões apresentadas

63. Como relatado em tópico precedente, após aberto o prazo regimental para emendas e sugestões, apenas o d. Procurador de Contas Ernesto Tavares Victoria (SEI n.

¹⁹ Alude-se, aqui, aos critérios de relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência, previstos no art. 80-A do RITCERO e definidos nos termos da Resolução n. 291/2019/TCE-RO e da Portaria n. 466, de 08 de julho de 2019.

²⁰ Valor este hoje fixado em 500 (quinhentas) Unidades Padrão Fiscal do Estado de Rondônia (UPFs), consoante o art. 10, inciso I, da Instrução Normativa n. 68/2019/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

0409647) e o d. Procurador-Geral, Adilson Moreira de Medeiros (SEI n. 0410079) apresentaram sugestões quanto à proposta de Resolução e quanto à operacionalidade da tramitação dos autos do novo procedimento em vias de regulamentação, tendo o primeiro anuído às sugestões deste último.

64. Na essência, a preocupação reside na forma de cientificação do Ministério Público de Contas acerca da solicitação de quantificação do dano e da análise empreendida pelo Corpo Técnico para esse fim. Cômico de que, para o expedito processamento e resposta a tais solicitações, o procedimento ora desenhado deverá primar pela celeridade possível, o Procurador-Geral oferta nova redação ao art. 85-J e observa, no mesmo passo, que esta Corte não dispõe, presentemente, de um sistema processual eletrônico que permita a ciência do *Parquet* de Contas, sem carga dos autos, e a veiculação da oportuna manifestação ministerial. Em suas palavras (destaques no original):

Excelentíssimo Presidente,

Em resposta ao teor do Despacho GABPRES (0407828), remetido a esta Procuradoria-Geral em 05.05.2021 para possíveis proposições à proposta de resolução que institui o procedimento de quantificação do valor de dano a ser ressarcido em acordo de não persecução cível, em observância ao disposto nos artigos 265, parágrafo único e 267, apresento sugestões com vistas ao aperfeiçoamento da minuta, no tocante a forma procedimental de comunicação e eventual manifestação deste Ministério Público de Contas, conforme a seguir:

1. Art. 85-J. (Redação sugerida) - Concluída a análise da solicitação e efetuada a quantificação do dano pela unidade técnica responsável, o Relator dará ciência ao Ministério Público de Contas, sem carga dos autos, para, querendo, manifestar-se por escrito no prazo de 5 dias, a contar da ciência.

2. Para fins de execução do fluxo processual da etapa de remessa dos autos da referida subcategoria processual, não vislumbro a existência de um sistema processual ativo capaz de comportar a funcionalidade de recebimento processual, sem carga, e possibilidade de eventual manifestação ministerial. No entanto, considerando a possibilidade de comunicação entre os Sistemas SPJ-e e PC-e, e diante da frutífera experiência do uso do módulo de intimação ministerial via SPJ-e, apresento como sugestão a criação de um módulo semelhante, no sistema SPJ-e, específico para a ciência ministerial desse procedimento a ser aprovado, a ser contemplado o passo a passo das etapas necessárias à comunicação do MPC-RO, eventual manifestação e prosseguimento do feito, o qual resguardará confiabilidade dos dados e celeridade das etapas pelos maiores recursos de desenho e automação do referido sistema.

3. A título de solução provisória e imediata, diante das demandas já existentes na Corte de Contas relativas ao assunto, um meio não tão ágil de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

executar tais etapas, porém, viável, seria a comunicação ao MPC-RO ser remetida por meio do Sistema Sei.

65. Sem rodeios, entendo assistir total razão ao Procurador-Geral, sendo pertinentes suas sugestões, tanto a de modificação da redação do dispositivo indicado – a qual já segue incorporada à proposta de Resolução abaixo transcrita –, quanto as de viabilização, provisória e definitiva, do ato processual em comento, com a utilização do sistema SEI para as comunicações ao MPC-RO enquanto não se desenvolve um módulo específico, no sistema SPJ-e, específico para a cientificação do Parquet especializado nos procedimentos de quantificação de dano aqui tratados.

66. Ante o exposto, submeto ao Conselho Superior de Administração, a seguinte proposta de decisão:

I – Autorizar o Conselheiro Presidente a relatar o presente processo;

II – Reconhecer a conveniência e oportunidade da alteração do Regimento Interno ora proposta;

III – Aprovar a proposta de Resolução anexa;

IV – Determinar à Secretaria Estratégia de Tecnologia de Informação e Comunicação que proceda ao desenvolvimento de um módulo no sistema SPJ-e contendo as etapas necessárias para a cientificação, sem carga dos autos, e subsequente manifestação do Ministério Público de Contas nos procedimentos de quantificação de dano, permitindo o prosseguimento dos feitos, com o devido resguardo da confiabilidade dos dados e a celeridade do processo automatizado;

V – Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento para que providencie:

- a) a publicação da Resolução no sítio eletrônico desta Corte de Contas;
- b) a consolidação do texto no Regimento Interno, efetuando a devida correção ortográfica e de técnica legislativa; e
- c) dar ciência à SETIC para cumprimento do item IV;
- d) cumpridos os tramites regimentais, o arquivamento do processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

Sala das Sessões, 16 de maio de 2022.

PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente
Matrícula 450

MINUTA DE RESOLUÇÃO N. XX/2022/TCE-RO

Acrescenta dispositivos ao Regimento Interno desta Corte de Contas para instituir o procedimento para apuração do valor do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução cível, de que trata o § 3º do art. 17-B da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021).

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 154, de 26 de julho de 1996, c/c. o art. 3º, inciso XII, e o art. 4º do Regimento Interno;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é órgão da República, dotado de autonomia e independência, com competências estabelecidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual, em sua Lei Orgânica e na legislação ordinária brasileira;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais e infraconstitucionais da legalidade, segurança jurídica, proteção da confiança legítima, economia processual, publicidade, eficiência, transparência, razoabilidade, proporcionalidade e independência das instâncias;

CONSIDERANDO a relevância do regime de colaboração entre os órgãos e poderes da República, no âmbito do controle da administração pública e da defesa do erário e da probidade administrativa;

CONSIDERANDO a novel competência legal atribuída aos Tribunais de Contas pelo § 3º do art. 17-B da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, com previsão de sua oitiva para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução civil proposto pelo Ministério Público a investigados e demandados pela prática de atos de improbidade administrativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

CONSIDERANDO que o prazo de 90 (noventa) dias estabelecido no artigo 17-B, § 3º da Lei de Improbidade Administrativa tem natureza de prazo impróprio e, por isso, poderá ser suspenso, interrompido ou prorrogado, a depender das circunstâncias do caso concreto;

CONSIDERANDO a Resolução Conjunta CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM n. xxx, de xx de maio de 2022;

CONSIDERANDO a instrução do processo SEI n. 02797/2022 e do processo PCe n. 00973/2022;

RESOLVE:

Art. 1º O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, aprovado pela Resolução Administrativa n. 005/TCER-96, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 3º

.....
XX – emitir pronunciamento conclusivo sobre o valor do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução civil, proposto pelo Ministério Público competente a investigados ou demandados por atos de improbidade administrativa, submetido a sua apreciação nos termos do § 3º do art. 17-B da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021);
.....

TÍTULO II
JULGAMENTO E FISCALIZAÇÃO
.....

Capítulo V
Procedimento de Quantificação de Dano

Art. 85-D. O Tribunal procederá, no prazo de 90 (noventa) dias, mediante solicitação do Ministério Público competente, à quantificação do dano a ser ressarcido em acordo de não persecução civil proposto a investigados ou demandados por atos de improbidade administrativa.

Art. 85-E. A solicitação para quantificação de dano deverá ser instruída com:

I – manifestação de interesse em aderir ao acordo de não persecução civil, por parte do investigado ou demandado, nos termos do §5º do art. 17-B da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (incluído pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

II – síntese das situações caracterizadas como dano ao erário, incluindo o valor histórico e a data de ocorrência;

III – documentos utilizados para demonstração da ocorrência de atos danosos;

IV – identificação de todos os agentes apontados como responsáveis pela prática dos atos apurados;

V – eventuais valores já ressarcidos e as respectivas datas de recolhimento, quando houver;

VI – demonstrativo financeiro elaborado pelo setor de perícias ou equivalente do órgão solicitante, com a estimativa do valor do dano a ser ressarcido relativamente a cada um dos agentes apontados como responsáveis e a indicação dos parâmetros e metodologia utilizados, ou a justificativa da impossibilidade de apresentação do valor estimado;

VII – informações e documentos utilizados para subsidiar a estimativa do valor do dano.

Art. 85-F. Protocolizada a solicitação, a Presidência promoverá sua autuação como Procedimento de Quantificação de Dano e o encaminhará à Secretaria-Geral de Controle Externo para aferição da presença dos elementos previstos no rol do art. 85-E.

§1º Presentes os elementos mínimos, a unidade técnica responsável, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, fará a análise das informações e documentos que instruírem a solicitação e procederá à quantificação do dano, seguindo as disposições deste Regimento e, no que couber, dos atos normativos que disciplinam a tomada de contas especial.

§2º Concluídos os autos, o Relator, em juízo de admissibilidade, se considerar não preenchidos os requisitos formais de admissibilidade, notificará o órgão solicitante para aditar a solicitação, complementando-a com as informações e documentos faltantes, no prazo de 30 (trinta) dias.

§3º Transcorrido o prazo constante do parágrafo anterior sem o aditamento, a solicitação será arquivada por decisão monocrática do Relator.

§4º O prazo previsto no art. 85-D somente terá início após o recebimento da solicitação com o preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

Art. 85-G. Se os atos danosos que ensejaram a solicitação já forem objeto de apuração em processo de controle externo no âmbito deste Tribunal, ficará prevento o respectivo Relator.

Art. 85-H. Salvo decisão em contrário do Relator, devidamente fundamentada, não serão conhecidas as solicitações que versarem sobre danos cujo valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

histórico esteja abaixo do valor de alçada fixado nos termos do art. 14, §§ 2º e 3º, deste Regimento.

Parágrafo único. O não conhecimento da solicitação ou a ausência de pronunciamento conclusivo sobre a matéria, em virtude do valor de alçada, acarretará a falta de interesse do Tribunal em perquirir, autonomamente, a responsabilização do agente investigado ou demandado pelos atos danosos objeto da solicitação.

Art. 85-I. A quantificação do dano deverá ser feita em conformidade com a caracterização dos atos danosos apresentados pelo órgão solicitante e com base nas informações e documentos apresentados, e a manifestação da unidade técnica deverá expor detalhadamente a metodologia de cálculo, discriminando os parâmetros utilizados.

§1º Em face da complexidade do caso, após manifestação da unidade técnica, o Relator poderá, em juízo monocrático, prorrogar o prazo constante do *caput* uma vez, por igual período, comunicando o órgão solicitante.

§2º Havendo necessidade de diligenciar junto ao órgão solicitante ou o ente público lesado para obter esclarecimentos ou documentação adicionais, o prazo do art. 85-D poderá ser interrompido por decisão do Relator, devidamente fundamentada, com reinício a partir da data de cumprimento da diligência.

§3º Transcorridos 30 (trinta) dias sem manifestação do órgão solicitante quanto a diligência a ele dirigida, o procedimento de quantificação de dano será arquivado por decisão monocrática do Relator.

§4º Transcorrido o prazo assinalado sem resposta do ente público lesado quanto a diligência a ele dirigida, ficará sujeito o agente responsável à multa prevista no inciso IV do art. 55 da Lei Complementar n. 154, de 26 de julho de 1996 e no inciso IV do art. 103 deste Regimento.

Art. 85-J. Concluída a análise da solicitação e efetuada a quantificação do dano pela unidade técnica responsável, o Relator dará ciência ao Ministério Público de Contas, sem carga dos autos, para, querendo, manifestar-se por escrito no prazo de 5 (cinco) dias, a contar da ciência.

Art. 85-K. Com ou sem manifestação do Ministério Público de Contas, os autos serão conclusos para emissão de pronunciamento conclusivo, nos termos do art. 3º, inciso XX, deste Regimento.

§1º Não havendo manifestação escrita do Ministério Público de Contas, a matéria poderá ser decidida monocraticamente pelo Relator, se este acolher as conclusões da unidade técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

§2º Havendo discordância entre a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, ou entre qualquer destes e o Relator, a matéria deverá ser decidida pelo órgão colegiado competente a que integrar o Relator.

Art. 85-L. Submetida a matéria para emissão de pronunciamento conclusivo, se considerados insuficientes os elementos constantes do feito ou inconsistentes a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados, os autos poderão retornar à unidade técnica para complementação da instrução ou nova análise, por decisão do Relator ou do órgão colegiado, conforme o caso, suspendendo-se o prazo do art. 85-D e comunicando-se o órgão solicitante.

Art. 85-M. No procedimento de quantificação de dano, não se admitirá o ingresso de terceiro interessado no feito, e da decisão não caberá recurso.

Art. 85-N. Independentemente da celebração do acordo de não persecução civil ou do ulterior adimplemento de suas cláusulas, o pronunciamento conclusivo não impede a instauração nem prejudica a apreciação do mérito dos processos de controle externo que versem sobre os mesmos fatos, ou sobre fatos que lhes sejam conexos.

§1º Sem prejuízo da atuação fiscalizadora e judicante do Tribunal, conforme disposto no *caput*, o pronunciamento conclusivo sobre a quantificação de dano vinculará futuras deliberações em processos de controle externo que versem sobre os mesmos fatos, para efeito de imputação de débito.

§2º Nos casos previstos no parágrafo anterior, poderão ficar sobrestados os processos em curso até a comunicação ao Tribunal, pelo órgão solicitante, acerca da celebração ou não do acordo de não persecução civil e, posteriormente, acerca do cumprimento de suas cláusulas.

.....
Art. 121.

I –

.....
l) solicitação de pronunciamento formulada pelo Ministério Público competente, nos termos do art. 85-D e *ss.* deste Regimento, em casos de acordo de não persecução civil propostos aos agentes indicados nas alíneas “a” e “b” deste inciso;

.....
Art. 122.

.....



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete da Presidência

XIV – apreciar a solicitação pronunciamento formulada pelo Ministério Público competente, nos termos do art. 85-D e ss. deste Regimento, ressalvados os casos de conexão ou continência com os processos previstos nas alíneas “f” e “g” do inciso I do art. 121 deste Regimento.

.....
Art. 167.

.....
VI – solicitações de pronunciamento formuladas pelo Ministério Público competente, nos termos do art. 85-D e ss. deste Regimento.”

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Porto Velho, 16 de maio de 2022.

Conselheiro **PAULO CURI NETO**
Presidente