



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO - CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**DANILO DONATO PINTO DE OLIVEIRA**

**O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021 E O ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR  
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM FUNDAMENTO NA  
ATIVIDADE DO TCE-PB**

**JOÃO PESSOA  
2023**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

O48a Oliveira, Danilo Donato Pinto de.

O advento da Lei n. 14.230/2021 e o estudo da contribuição dos Tribunais de Contas para o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa com fundamento na atividade do TCE-PB / Danilo Donato Pinto de Oliveira. - João Pessoa, 2023.  
75 f. : il.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. lei de improbidade administrativa. 2. controle externo. 3. Tribunais de Contas. 4. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

**DANILO DONATO PINTO DE OLIVEIRA**

**O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021 E O ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DOS  
TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR  
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM FUNDAMENTO NA  
ATIVIDADE DO TCE-PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito de João  
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marcia Glebyane  
Maciel Quirino

**JOÃO PESSOA**  
**2023**

**DANILO DONATO PINTO DE OLIVEIRA**


**O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021 E O ESTUDO DA CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM FUNDAMENTO NA ATIVIDADE DO TCE-PB**

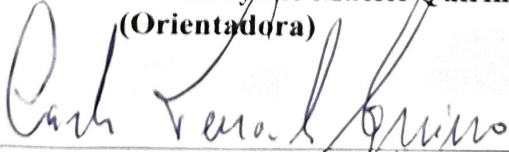
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

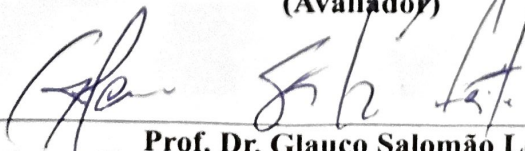
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marcia Glebyane Maciel Quirino

DATA DA APROVAÇÃO: 31/10/2023

BANCA EXAMINADORA:

  
\_\_\_\_\_  
**Prof.ª Dr.ª Marcia Glebyane Maciel Quirino**  
(Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Carlos Pessoa de Aquino**  
(Avaliador)

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Glauco Salomão Leite**  
(Avaliador)

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Jancia Donato Pinto de Oliveira e Marcelo Timóteo de Oliveira, por terem me dado o suporte necessário para conseguir cumprir mais esta etapa da minha vida. Ao meu companheiro de longa data, Jhonatta da Silva Pereira, por ter me encorajado a concluir este trabalho. À minha orientadora, prof<sup>a</sup>. Marcia Glebyane Maciel Quirino, por ter, compreensivelmente, auxiliado-me na execução deste trabalho. A todo o corpo técnico da Divisão de Auditoria da Gestão Estadual I do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em especial, ao seu chefe, Sérgio Ricardo de Andrade Galisa Albuquerque, por ter me acolhido tão bem e, generosamente, ter-me transmitido seus conhecimentos, tornando, assim, a experiência de estágio bastante proveitosa. Por fim, e não menos importante, aos professores do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba; aos colegas de curso, que me acompanharam durante toda esta jornada; aos familiares; aos amigos; desde já, agradeço.

## RESUMO

A preocupação com a defesa do patrimônio público e com a boa conduta na Administração são pilares da estrutura que possibilita a consolidação de um Estado Democrático de Direito. Após o surgimento de alguns diplomas acerca da matéria, a Constituição Federal de 1988 trilhou os caminhos para o advento da Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa ou simplesmente LIA. Passados quase trinta anos desde sua entrada em vigor, a Lei nº 14.230/2021 chegou para trazer mudanças radicais no âmbito da persecução da improbidade. Essa inovação legislativa referendou o interesse jurídico dos Tribunais e Conselhos de Contas no expediente do sistema de responsabilização por atos contra a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções. Por conseguinte, trouxe para o plano normativo uma realidade desde antes vivenciada, haja vista que relatórios de auditoria, decisões, além de outros pronunciamentos dos Tribunais de Contas já eram utilizados na instrumentalização de inquéritos civis e ações de improbidade administrativa. Isso posto, com parâmetro nas listagens referentes aos exercícios de 2012 a 2021 de gestores que tiveram suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, busca-se analisar a maneira como as informações oriundas desse órgão de controle externo foram utilizadas no plano dessas ações ajuizadas contra quem utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra recursos públicos. A partir desse recorte, atesta-se sua contribuição para a lógica do referido sistema, dentro de suas competências impostas pela Carta Maior.

**Palavras-chave:** lei de improbidade administrativa; controle externo; Tribunais de Contas; Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

## ABSTRACT

The concern for the defense of public patrimony and good conduct in Administration are pillars of the structure that enables the consolidation of a Democratic Rule of Law. After the emergence of some legislations on the subject, the Federal Constitution of 1988 paved the way for the advent of the Law nº 8.429/1992, better known as the Administrative Dishonesty Law or simply LIA. Almost thirty years after its entry into force, Law nº 14.230/2021 emerged to bring radical changes in the scope of the prosecution of dishonesty. This legislative innovation endorsed the legal interest of the Budget Courts in the accountability system for acts against probity in the organization of the State and in the exercise of their functions. Therefore, it brought to the normative level a reality that had been experienced before, given that auditorship reports, decisions, as well as other pronouncements from the Budget Courts were already used in the instrumentalization of civil investigations and administrative dishonesty lawsuits. That said, with parameters in the lists referring to the years 2012 to 2021 of managers who had their accounts disapproved by the Budget Court of the State of Paraíba, it seeks to analyze the way in which the information originating from this external control agency was used in the planning of these actions filed against anyone who uses, collects, stores, manages or administers public resources. From this excerpt, its contribution to the logic of the system, within its powers imposed by the Constitution.

**Keywords:** administrative dishonesty law; external control; Budget Courts; Budget Court of the State of Paraíba.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>11</b>
2.1 ESCLARECIMENTOS ACERCA DOS CONCEITOS DE PROBIDADE, IMPROBIDADE, MORALIDADE E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.2 BREVE HISTÓRICO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.2.1 A Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei n.º 8.429/92 como responsável pela expansão do espectro de defesa da probidade na Administração Pública	17
<b>3 A MUDANÇA RADICAL PROMOVIDA PELA LEI FEDERAL Nº 14.230/21 E O SURGIMENTO DE UMA “NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA”</b>	<b>21</b>
3.1 PRINCIPAIS INOVAÇÕES OCORRIDAS COM O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/21	22
3.1.1 A extinção da modalidade culposa e a obrigatoriedade da existência de dolo específico para os atos tipificados na lei de improbidade administrativa	22
3.1.2 Aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa	25
3.1.3 A taxatividade do rol dos atos atentatórios aos princípios que regem a Administração Pública	27
3.1.4 “Fim” da aplicação do <i>in dubio pro societate</i> no recebimento da petição inicial	28
3.1.5 Novas condições para quem deixa de prestar contas	30
3.1.6 A incidência dos novos prazos prescricionais e o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema	33
<b>4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	<b>36</b>
4.1 O SURGIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	36
4.2 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	40
4.2.1 O controle da probidade administrativa	41
4.2.2 A ideia de microssistema voltado à tutela da probidade	



<b>administrativa e do patrimônio público</b>	<b>42</b>
4.3 ASPECTOS GERAIS ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	43
<b>4.3.1 As funções exercidas pelos Tribunais e Conselhos de Contas no Brasil</b>	<b>46</b>
4.4 A UTILIZAÇÃO DE INSTRUÇÕES PROCESSUAIS E DECISÕES ADVINDAS DOS TRIBUNAIS E CONSELHOS DE CONTAS COMO ÚNICO FUNDAMENTO PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	50
4.5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS COM BASE NA PESQUISA DE CARÁTER QUANTITATIVO	52
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429/92, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a qual dispõe acerca das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, sofreu a maior transformação desde sua entrada em vigor há mais de trinta anos em decorrência da aprovação da Lei nº 14.230/21, porquanto, modificou diversos artigos da LIA e incluiu a ela outros dispositivos. A mais significativa alteração diz respeito à necessidade de comprovação de dolo para que esteja configurado o ato ímprobo. À vista disso, é preciso demonstrar a vontade livre e consciente do agente público de querer alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade ou o simples exercício da função. Deixa-se, assim, de punir aquele que age com imprudência, negligência ou imperícia.

Desta feita, em razão de sua importância e de sua aplicação prática, essas alterações na LIA ensejam relevantes discussões entre juristas e operadores do direito. De um lado, críticas acerca da dificuldade que os novos regramentos trariam para o combate à improbidade e à impunidade; de outro, que a lei era ultrapassada e carecia de revisão para se adequar às transformações ocorridas na sociedade. A despeito das controvérsias, é inegável que o diploma expõe o réu a graves consequências, logo, deve proporcionar-lhe a observância das garantias constitucionais do processo, com maior amplitude do que ocorre nos de natureza civil tradicional.

Ainda no âmbito dessas inovações legislativas, é imperioso também destacar a atuação dos órgãos de controle externo, em especial os Tribunais de Contas, no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Não obstante, desde sua redação original, a Lei nº 8.429/92 reconhece o princípio da independência das instâncias, ao determinar que a aplicação das sanções previstas para aqueles que cometem atos de improbidade independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. Assim sendo, conclusões adotadas em procedimento administrativo não vinculam o Poder Judiciário e vice-versa. Contudo, por serem responsáveis pelo controle e pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas, o apurado e decidido em processos de controle externo ultrapassa os limites da jurisdição de contas, alcançando as esferas cíveis, criminais, eleitorais, bem como de improbidade administrativa.

Nessa perspectiva, a nova legislação inseriu no bojo da LIA alguns dispositivos que merecem destaque, por exemplo, os §§1º e 2º, do artigo 21, segundo os quais,

respectivamente, “os atos do órgão de controle interno ou externo deverão ser considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público” e “as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente”.

Em contrapartida, a Lei nº 14.230/2021 também promoveu mudanças que relativizam a caracterização de certos atos de improbidade, haja vista que estabeleceu algumas condicionantes antes desnecessárias, além de ter tornado taxativo o rol dos atos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da Administração Pública previstos pelo art. 11. Por derradeiro, uma das condutas previstas pelo referido artigo, mais especificamente em seu inciso VI, “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo” era suficiente para caracterizar o ato de improbidade, entretanto, a nova legislação impõe aos agentes sujeitos às sanções da LIA dois novos requisitos, quais sejam, “desde que disponha das condições para isso”; “com vistas a ocultar irregularidades”.

Sob esse olhar, procura-se analisar e compreender a função dos Tribunais de Contas no sistema relativo às imputações por atos de improbidade administrativa e, por consequência, no espaço de colaboração com o Poder Judiciário, que é responsável por processar e julgar as ações relativas à prática de atos contra a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções.

Para tratar da atuação dos órgãos de contas e suas respectivas contribuições para o mencionado sistema, será utilizado como parâmetro de análise um recorte da atividade do próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por intermédio do rastreamento do quantitativo de gestores que tiveram suas contas reprovadas pelo TCE-PB nas listagens referentes aos exercícios de 2012 a 2021.

Destarte, foi realizada uma pesquisa nas referidas listagens e, posteriormente, uma consulta na plataforma “Processo Judicial Eletrônico” (PJe) do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Dessa maneira, foi possível detectar se alguma ação de improbidade administrativa foi ajuizada contra os gestores listados, e assim, examinar o modo como as informações técnicas constantes em relatórios de auditoria, decisões, bem como outros pronunciamentos daquele órgão de controle serviram de base para a propositura dessas ações contra quem utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra recursos públicos, além de outras considerações oriundas da análise do mérito pelo Poder Judiciário paraibano.

Ainda em relação às técnicas de pesquisa, foi também utilizada a documentação direta, por meio do uso de fontes de consulta documental, como a Constituição Federal,

legislações infraconstitucionais e jurisprudências, além de outras referências, em documentação indireta, a exemplo de publicações, livros, teses, sites e artigos científicos acerca do tema abordado.

No decorrer deste trabalho, serão, de início, realizados esclarecimentos acerca de alguns conceitos necessários para a boa compreensão do tema abordado. Ademais, será traçado um breve panorama histórico acerca do enfrentamento à improbidade no âmbito constitucional e infraconstitucional, até o advento da Lei nº 14.230/2021. Por fim, será delimitado o papel dos Tribunais de Contas na organização do Estado brasileiro, suas respectivas funções e sua contribuição para o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, com suporte no método de pesquisa adotado.

## 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

### 2.1 ESCLARECIMENTOS ACERCA DOS CONCEITOS DE PROBIDADE, IMPROBIDADE, MORALIDADE E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A palavra probidade remonta do latim *probus*, ou “aquilo que brota bem”, e mais tarde passou a qualificar o sujeito honesto, íntegro, “dando origem à variante probidade (*probitas* ou *probitatis*), caracterizadora da qualidade do que é probo, acepção que consagrou o vocábulo” (Costa, 2006, p. 4). Assim sendo, a expressão “improbidade”, de acordo com a definição exposta por De Plácido e Silva (2014, p. 1092) em seu “Vocabulário Jurídico”, vem

do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, ligase ao sentido de *desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter*. Desse modo, *improbidade* revela a qualidade do homem que *não procede bem*, por não ser honesto, *que age indignamente, por não ter bom caráter, que não atua com decência*, por ser amoral. *Improbidade* é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral.

A atribuição jurídica dada ao termo improbidade unida àquilo que, sob uma perspectiva material, calhou-se denominar Administração Pública, a qual, nas palavras de Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 11) remonta ao “complexo de atividades desempenhadas imediatamente pelo Estado, tendo em vista os atendimentos das necessidades públicas”, cunham a expressão “improbidade administrativa”. Ainda segundo os autores, “é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano)” (Pazzaglini Filho *et al.*, 1996, p. 35).

À vista disso, caracterizam-se como ato de improbidade administrativa condutas que esbarram contra a boa-fé, a lealdade e a honestidade na Administração, isto é, aquilo que se espera daqueles que lidam com a coisa pública ao exercer cargo, emprego ou função, com vistas ao interesse precípua da coletividade em detrimento de qualquer proveito pessoal ou de outro indivíduo a quem queira beneficiar.

Além disso, por se tratar de um ilícito pluri-objetivo, sua prática, quando descoberta, pode acarretar a quem o comete sanções que perpassam pelas esferas do Direito Privado, do

Direito Público e do Direito Penal, pois a independência das instâncias cível, administrativa e criminal não impede que o autor seja responsabilizado em todas elas. Sendo assim,

um único ato ou fato pode dar início à instauração de processos em diversas esferas autônomas de responsabilidade, viabilizando a aplicação de sanções administrativas, de controle externo, cíveis e criminais – sendo que diversas delas repercutem, inclusive, no plano eleitoral, sem que se viole o princípio da vedação ao *bis in idem* (Alves, 2022).

A Constituição Federal de 1988 sedimentou em seu art. 37, *caput*, a moralidade como um dos princípios a que se submete a Administração Pública. Nesse diapasão, alguns doutrinadores tentam explicar a relação entre moralidade e probidade. Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa (2022, p. 21 *et seq.*) descrevem o posicionamento das três correntes majoritárias.

A primeira delas entende que a probidade administrativa decorre do princípio da moralidade administrativa e, portanto, são orientados pelos mesmos valores. Seus defensores acreditam que, apesar de um originar-se do outro, a probidade adquire características próprias ao atuar em prol da garantia da eficácia dos princípios impostos à Administração Pública.

Já a segunda posição defende que o conceito de probidade administrativa é mais amplo que o de moralidade administrativa, pois estaria também associada a outros princípios.

Por último, uma terceira posição afirma que moralidade administrativa e probidade administrativa são equivalentes, porquanto, seus defensores advogam que a Constituição Federal em seu artigo 37, *caput* aponta a moralidade como princípio e a improbidade como lesão a esse princípio, a qual encontra previsão no supramencionado artigo em seu §4º.

Nessa visão, de acordo com os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1019), a probidade administrativa vai além da observância da legalidade formal, restrita, e perpassa também pela observância de princípios éticos, de lealdade e de boa-fé na atuação administrativa. Para ela, é difícil estabelecer diferenças entre moralidade administrativa e probidade administrativa, haja vista que ambas se relacionam à mesma ideia de honestidade na Administração Pública. José dos Santos Carvalho Filho (2023, p. 920) corrobora esse entendimento, ao julgar equivalentes as expressões moralidade e probidade. Segundo o autor,

parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

Já a palavra corrupção origina-se do latim *corruptione*, que significa “ato ou efeito de decompor, putrefar; devassidão, depravação, perversão; suborno peita” (Ferreira apud Costa, 2006, p. 3). Renato Kim Barbosa, em sua tese de doutorado intitulada “Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa: teoria holística da responsabilidade civil”, afirma que desse conceito etimológico é possível depreender um sentido amplíssimo, que inclui atos praticados na área privada, ou seja, fora do plano político-administrativo. Na área pública, tomando como base essa etimologia, pode-se inferir um significado amplo de corrupção, que “consiste em ato comissivo ou omissivo praticado por agente público que, utilizando o poder conferido pela lei, busca obter vantagem indevida para si ou para terceiros” (Barbosa, 2021, p. 109). No Direito Penal, o termo assume dois sentidos estritos, quais sejam, o elencado no artigo 317, *caput*, do Código Penal Brasileiro, que trata do crime de corrupção passiva, tipificada como “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”, ou corrupção ativa, aplicável aos particulares e tipificada no art. 333, *caput*, como “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

No Brasil, a expressão é bastante utilizada pelo senso comum para se referir ao comportamento de certos agentes públicos que se valem de sua posição para auferir ganhos patrimoniais de forma indevida. Aliado a essa prática nociva, os interesses de uma ínfima parcela da população que detém o poder econômico colaboram para o descrédito da sociedade naqueles que ocupam as funções públicas, em especial, na classe política.

Ademais, assim como explica Costa (2006, p. 4), “embora popularmente utilizadas indistintamente, a expressão “improbidade” tem sido tecnicamente preferida à expressão “corrupção” administrativa, para evitar a interpretação – equivocada – de que esteja limitada aos casos que envolvam aspectos patrimoniais.”. Por conseguinte, é termo mais adequado para qualificar essas e outras práticas que sujeitam os indivíduos ao desalento e resultam em consequências nefastas para o país. Dentre elas, cita-se o crescimento da violência nos grandes centros urbanos, o aumento das desigualdades sociais, bem como o esfacelamento dos serviços públicos, dos que dependem, em sua maioria, os menos favorecidos.

Desta feita, cumpre realizar maior detalhamento acerca da improbidade, objeto central deste trabalho, a partir de uma incursão pelas raízes históricas, que culminaram tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na legislação extravagante mais atual acerca da temática.

## 2.2 BREVE HISTÓRICO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Ocidente, uma das características fundamentais de seu sistema ético-moral são os princípios advindos de uma cultura fortemente influenciada por valores cristãos, dentre os quais se pode mencionar o repúdio à mentira, a valorização do agir com honestidade e a censura a quem se utiliza de meios espúrios para enriquecer. Em contrapartida, como se verá adiante, a positivação de tais valores ocorreu de forma gradual no contexto das mais diversas formas de governo.

Em primeiro lugar, desde os tempos do Brasil Imperial, a preocupação com a boa conduta administrativa e com a defesa do erário já exerciam influência sobre o legislador pátrio. Embora a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, considerasse a figura do Imperador inviolável, portanto, absolutamente irresponsável, seu texto previa a responsabilização dos Ministros e Secretários de Estado por atos ofensivos aos cofres públicos, ainda que houvesse ordem vocal ou escrita do Chefe de Estado.

Essa responsabilidade, contudo, só foi regulamentada por lei em 15 de outubro de 1827, cujos ditames permitiam que qualquer cidadão oferecesse uma denúncia perante a Câmara dos Deputados, motivada por ato de Ministro ou Secretário de Estado responsável por dissipação dos bens públicos, o qual deveria, segundo a norma, praticar todos os meios a seu alcance para protegê-los (art. 6º, §2º).

Outra norma que merece destaque foi instituída já no governo Vargas, durante o regime do Estado Novo, o Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941, o qual foi estabelecido com o intuito de “sujeitar a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a Fazenda Pública”. Segundo redação dada ao seu art. 4º, “o sequestro pode recair sobre todos os bens do indiciado, e compreender os bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave”. Caso o prejuízo para a fazenda pública resultante do crime não ocorresse nesses moldes, segundo a norma em comento em seu art. 9º, deveria ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairia sobre tantos bens quantos bastem para ressarcir-lo. Ademais, em caso de extinção da ação ou de absolvição do réu, a perda dos bens não era mantida, assim como nos casos em que a ação penal não fosse iniciada ou reiniciada dentro do prazo de noventa dias previsto pelo art. 2º, §1º.

Findo o período de quinze anos da chamada Era Vargas, a Constituição de 1946 em seu artigo 141, §31 determinava que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens,



no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Observa-se que a norma não inovou no sentido de trazer outra espécie de sanção para o enriquecimento ilícito além do ressarcimento do dano causado, nos moldes da responsabilidade civil prevista pela codificação instituída em 1916.

Outrossim, com o intuito de dar cumprimento ao dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei Federal nº 3.164, de 1º de junho de 1957, também chamada de Lei Pitombo-Godói Ilha, que sujeitava a sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, os bens de servidor público adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido (art. 1º, *caput*).

Importante mencionar que o referido diploma “não esclarecia o conteúdo e a extensão da expressão *influência ou abuso* de cargo, função ou emprego público” (Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr, 1996, p. 27), mas já conferiu legitimidade ao Ministério Público a iniciativa da medida judicial cabível em face do enriquecimento ilícito do servidor público. Também precedeu o exercício do direito de agir a qualquer pessoa natural mais tarde conferido pela Lei da Ação Popular (Lei Federal nº 4.717/65). Por fim, instituiu em seu art. 3º o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não, que depois se transformaria na exigência de declaração de bens dos agentes públicos.

Notório, pois, o caráter limitado da legislação, haja vista que se preocupava apenas com a proteção da chamada Administração centralizada, uma vez que só conhecia a descentralização autárquica e se referia apenas ao servidor público ou ao empregado autárquico.

Tal lacuna seria preenchida por outro marco da legislação extravagante alusiva ao combate à improbidade na Administração, com a promulgação da Lei Bilac-Pinto (Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958), a qual estendeu os preceitos anteriormente previstos a servidores de outras entidades da administração direta e indireta sem revogar a lei anterior.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1021) enumera as principais inovações desse diploma. São elas:

(a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o sequestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições para-fiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso de essas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.

Por fim, a natureza civil da sanção foi mantida, pois aplicável independentemente da responsabilidade criminal do agente público.

Agora, durante os anos que sucederam a ditadura empresarial-militar, a Constituição de 1967 determinou em seu art. 150, §11 - que passou a ser 153, §11, com a Emenda Constitucional nº 1/69 - na parte final, que “lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública” . Ademais, ainda na vigência dessa Constituição, o Ato Institucional nº 5, de 13 de janeiro de 1968, marco do endurecimento das políticas antidemocráticas do regime, estabeleceu, em seu art. 8º, que o Presidente da República podia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Di Pietro ainda explica que “esse confisco foi disciplinado pelo Ato Complementar nº 42/69 e pelo Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, e convivia com as medidas de sequestro e perdimento de bens previstas nas Leis nºs 3.164/57 e 3.502/58” (2023, p. 1022).

Nesses moldes, tanto o sequestro quanto o perdimento de bens só podiam ser decretados judicialmente; já o confisco era medida administrativa decretada pelo Presidente da República. Não se pode esquecer que o país enfrentava a dura realidade de um regime de exceção, em que os direitos e garantias fundamentais não eram respeitados, portanto, a perda de bens resultante desse confisco ocorria sem o devido processo legal e sem a possibilidade de apreciação judicial, tal como referendado pelo próprio AI-5 em seu art. 11. Oportuno,

ainda, registrar que a medida era mais utilizada como método de perseguição de adversários políticos do que simplesmente uma forma de proteção do erário público.

O mencionado art. 8º opunha-se à norma expressa contida no artigo 150, §11, uma vez que proibia o confisco, deixando de existir apenas com a publicação da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, a qual, no artigo 3º, revogou “os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”. A partir daí, a redação do artigo 153, §11 também foi modificada, e passou a prever em sua parte final “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento no exercício de função pública”. Por último, como nenhum diploma acerca da matéria foi promulgado, perdurou a aplicação das Leis nºs. 3.164/57 e 3.502/58, as quais foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, até o momento em que foram expressamente revogadas pelo art. 25 da Lei Federal nº 8.429/1992.

### **2.2.1 A Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei nº 8.429/1992 como responsável pela expansão do espectro de defesa da probidade na Administração Pública**

Foi a Constituição de 1988 a responsável por positivar a fonte normativa de validade das leis de combate à improbidade administrativa, ao incluir em seu art. 37, §4º, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Foi também responsável por incluir no *caput* do supracitado artigo o princípio da moralidade no rol daqueles a que se sujeitam a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo.

Vale ainda mencionar que no artigo 5º, inciso LXXIII, a lesão à moralidade administrativa foi inserida como fundamento para propositura da Ação Popular. Ademais, o artigo 15, no qual estão listados os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, insere entre essas hipóteses, mais especificamente no inciso V, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º”. Ainda no âmbito da tutela da probidade e da moralidade, a CF/88 apoiou-se, respectivamente, em seus artigos 54 e 70 e seguintes, em mecanismos de controle da administração, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito e dos Tribunais de Contas.

Destarte, o artigo 37, §4º, da CF/88 consiste, de acordo com a classificação do jurista José Afonso da Silva (2005, p. 669), norma de eficácia limitada, tendo, portanto, aplicação mediata, indireta e reduzida. Por derradeiro, somente produziria seus efeitos essenciais após a devida regulamentação por lei infraconstitucional.

Com o intuito de preencher tal lacuna jurídica, em agosto de 1991, um anteprojeto de lei contendo treze artigos que se ocupavam apenas do enriquecimento ilícito foi encaminhado ao Congresso Nacional como mensagem nº 406/91, o qual foi remetido pelo Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, ao então Presidente da República, Fernando Collor de Mello.

Após sofrer inúmeras emendas, resultou no Projeto de Lei nº 1.446/91, cujo relator foi o Deputado Federal Nilson Gibson. Do projeto, que, diga-se, foi ampliado no Legislativo, chegando a atingir 30 artigos, os quais foram reduzidos para 25, resultou a Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que ficou conhecida como “lei do colarinho branco” ou “lei do enriquecimento ilícito” (Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr, 1996, p. 26). Nela estão descritos os atos considerados ímprobos pelo legislador, os quais podem também ser classificados como aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10), ou que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

A improbidade que importa enriquecimento ilícito tem como núcleo a obtenção de vantagem econômica indevida, mediante exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública. Como Pazzaglini Filho, Elias Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 55) definem, é o tráfico da função pública. Continuam os autores, “ainda que não concorra o prejuízo ao erário ou ao patrimônio das entidades referidas no art. 1º, a percepção, ainda que indireta, de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra forma de vantagem econômica já realiza o “tipo”.”

Já a segunda espécie de improbidade é a que causa lesão aos cofres públicos. Pazzaglini Filho, Elias Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 67) diferenciam os conceitos de erário e patrimônio público por intermédio das seguintes definições:

erário diz respeito ao econômico-financeiro, ao tesouro, ao fisco (...). Patrimônio público é o complexo de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, Territórios, das autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de fundações instituídas pelo Poder público, de empresas incorporadas, de empresas com participação do erário e de entidades subvencionadas pelos cofres públicos. A noção de patrimônio público não se restringe aos bens e direitos de valor econômico.

Nesse sentido, o art. 10 não abarca a complexidade da expressão patrimônio público, muitas vezes utilizada como sinônimo de erário, pois visa a proteger o tesouro, entendido como “o conjunto de órgãos administrativos encarregados da movimentação econômico-financeira do Estado” (Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr., 1996, p. 67 - 68), cujas atividades envolvem a arrecadação de tributos, pagamentos, bem como a aplicação de verbas, entre outras. Pode ser definida genericamente por “permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie” (art. 10, inciso II).

Por fim, a terceira espécie de improbidade, vista como uma regra de reserva, é constituída por atos que atentam contra os princípios da administração pública previstos no *caput* do art. 11, além dos princípios elencados no art. 37, *caput*, da CF/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, outros princípios mencionados na doutrina também são aplicados à Administração, como

supremacia do interesse público sobre o privado, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, controle judicial dos atos administrativos, responsabilidade do Estado por atos administrativos, presunção de veracidade ou legitimidade, especialidade, controle ou tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público, motivação das decisões, realização de licitação para a contratação de serviços ou aquisição de bens, concurso público, etc (Gomes apud Costa, 2006, p. 9).

As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, aplicadas independentemente de qualquer punição cabível nas esferas cível, penal e administrativa, são: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens obtidos irregularmente, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública, bem como dela receber benefícios.

Nesse diapasão, a Lei nº 8.429/92 definiu de modo muito mais amplo os atos de improbidade administrativa se comparados às circunstâncias de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores e disciplinadas pelos diplomas legais até então vigentes. O enriquecimento ilícito constitui agora uma das espécies do gênero improbidade administrativa. Nas palavras de Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 27), “o bem jurídico final tutelado não é mais o erário, mas a probidade administrativa”.

Com a entrada em vigor da Lei nº 8.429 em 03/06/1992, surgiram alguns obstáculos relativos à incidência temporal da norma, uma vez que a Constituição de 1988, apesar de já prever no art. 37, § 4º as sanções para os atos de improbidade administrativa, ele não era

autoaplicável. Desse modo, a Lei nº 8.429/92 não poderia retroagir à data da promulgação da CF/88, que ocorreu em 05/10/1988, para punir a prática de atos de improbidade com as sanções previstas pelo dispositivo constitucional.

Por esse lado, como sintetiza Di Pietro (2023, p. 1022), apenas eram puníveis os atos que implicassem enriquecimento ilícito, sendo cabíveis, em sede judicial, apenas o sequestro e a perda de bens (na esfera cível) e as sanções penais cabíveis (na esfera criminal). Na esfera administrativa, as penalidades aplicáveis eram as previstas no estatuto dos servidores de cada nível de governo. Logo, poderiam ser objeto de processo administrativo disciplinar.

Autores que se debruçaram sobre a Lei nº 8.492/92, como os já citados Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 34), pouco tempo após a chegada da LIA, já teciam críticas a alguns estudiosos que atribuíram à ela natureza criminal, inclusive pelo “uso descuidado e mal posicionado das expressões *dolo* e *culpa*”, bem como pelo modo de disposição das condutas de improbidade, muitas vezes definidas com estilo penal. Ademais, “as discrepâncias de redação entre ditos dispositivos e os respectivos incisos colocam em dúvida a natural dependência destes em relação àqueles”. E uma das razões, assim como apontada pelos autores acima mencionados, é a “extrema generalização no *caput* dos arts. 9º, 10 e 11” (Pazzaglini Filho *et al.*, 1996, p. 34).

De fato, o profundo teor sancionatório do diploma pode conduzir a equívocos no momento de sua aplicação. Essas incorreções são resultados, inclusive, de interpretações apressadas, responsáveis por banalizar a própria incidência da norma no caso concreto. Isso gerou controvérsias na doutrina e na jurisprudência, e somente vinte e cinco anos após vigência da Lei nº 8.429/1992, uma proposta de mudança foi apresentada, e com ela, inúmeras transformações ocorreram no texto da LIA. Os principais pontos serão melhor abordados a seguir.

### **3 A MUDANÇA RADICAL PROMOVIDA PELA LEI FEDERAL Nº 14.230/2021 E O SURGIMENTO DE UMA “NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA”**

Em 17/10/2018 foi apresentado à mesa da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 10887/2018, proposto pelo Deputado Federal Roberto de Lucena. Consoante justificativa de seu inteiro teor, a Lei de Improbidade Administrativa “carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais” (Câmara dos Deputados, 2018, p. 18). As discussões acerca dessas mudanças que, na visão do deputado, eram prementes, ocorreram na Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, criada pela Presidência da Câmara dos Deputados e encabeçada pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Mauro Campbell Marques.

Ainda no texto do projeto é possível enxergar que seus idealizadores almejavam não somente alterações de caráter estilístico, mas também de conteúdo. Logo, a retirada da possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos se mostra como a principal delas. Deixa-se, pois, de punir o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Ainda segundo o projeto, “tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento” (Câmara dos Deputados, 2018, p. 19). Desse modo, o rigor das penalidades impostas aos agentes públicos recairia apenas sobre aqueles com vontade livre e consciente de querer alcançar o resultado ilícito.

Após discussões na Câmara, o texto foi finalmente enviado para aprovação no Senado Federal em 18/06/2021. Antes de ser votado em Plenário, o projeto, posteriormente renumerado para PL nº 2.505/2021, passou na Comissão de Constituição e Justiça - CCJ do Senado. A CCJ aprovou a maior parte do texto, e sua relatoria, materializada na figura do senador Weverton, adicionou oito emendas, das quais sete foram posteriormente aceitas pela Câmara.

Isso posto, no dia 25/10/2021 foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro a Lei Federal nº 14.230/21, com texto publicado no Diário Oficial da União de 26/10/2021, resultando em várias alterações no texto da LIA. As mudanças foram tão profundas que convencionou-se chamar o diploma aprovado de “Nova Lei de Improbidade Administrativa”.

### 3.1 PRINCIPAIS INOVAÇÕES OCORRIDAS COM O ADVENTO DA LEI Nº 11.230/2021

De início, insta ressaltar as pequenas alterações concernentes às disposições que configuram os sujeitos ativo e passivo da improbidade. Por conseguinte, o dado primeiro diz respeito ao fato de constituir sujeito passivo mediato da improbidade administrativa o próprio Estado, pois o diploma visa a proteger a complexa lógica que engloba o patrimônio público e social. Já o sujeito passivo imediato corresponde à pessoa jurídica de direito público interno (União, Estados, Municípios e autarquias) ou à pessoa jurídica de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas com envolvimento de capitais públicos), portanto, “qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual” (Pazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr., 1996, p. 37). Essas estão incluídas no rol do art. 1º da lei. A nova redação determina que estão sujeitos às sanções da LIA os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de qualquer entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, independentemente de qualquer percentual de participação e de integrarem ou não a administração indireta (art. 1º, §§6º e 7º).

Já o sujeito ativo diz respeito ao agente público que, com ou sem o concurso de terceiro, pratica **dolosamente** ato ímprobo - o destaque ocorre à vista da nova exigência do diploma, quanto ao elemento subjetivo, para todo ato de improbidade. O art. 2º dispõe que considera-se agente público “o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

Ainda nessa seara, Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 42) esclarecem os conceitos de ato de improbidade administrativa próprio e impróprio. Ao aplicá-los de acordo com as novas disposições da LIA, próprio é aquele praticado dolosamente pelo que o diploma denomina agente público. O terceiro (particular, pessoa física ou jurídica), que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente (art. 2º, parágrafo único), bem como todo aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (art. 3º), praticam o ato de improbidade administrativa impróprio ou por equiparação. Em suma, os agentes públicos (artigo 2º) e os particulares (artigo 3º) que agem ou se omitem dolosamente a fim de se enriquecerem ilicitamente, causar



prejuízo ao Erário ou atentar contra os princípios norteadores da Administração Pública, estão sujeitos às sanções estabelecidas no artigo 12 da Lei de Improbidade.

Dito isso, pontue-se agora as mais relevantes inovações, com o intuito de aprimorar as discussões acerca do tema proposto.

### **3.1.1 A extinção da modalidade culposa e a obrigatoriedade da existência de dolo específico para os atos tipificados na lei de improbidade administrativa**

A nova formatação da LIA, ao estabelecer em seu art. 1º, §1º, “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”, eliminou do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de enquadramento de condutas culposas como atos ímprobos.

Nessa perspectiva, dessas três espécies punitivas, somente o artigo 10, o qual dispõe, lembre-se, acerca dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, autorizava expressamente sua configuração por intermédio da presença do elemento subjetivo culposo, ou seja, quando o agente procede com negligência, imprudência ou imperícia, mas sem a vontade de gerar qualquer resultado danoso à Administração Pública.

Agora, quanto ao elemento subjetivo doloso, a jurisprudência tradicional do Superior Tribunal de Justiça era pacífica no sentido de autorizar a incidência de dolo genérico. Veja-se:

Para configurar ato de improbidade na Lei 8.429/1991, inclusive por ofensa ao princípio da administração (artigo 11), não se exige dolo específico, bastando o dolo genérico. Este, como sabido, verifica-se quando o agente realiza voluntariamente o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade específica de agir (STJ, 2015).

Em contrapartida, com a chegada da Lei nº 14.230/2021, passou-se a exigir a demonstração de um dolo específico do sujeito ativo para toda e qualquer conduta tipificada na lei de improbidade administrativa, visto que o novo dispositivo legal manifesto no artigo 1º, §2º expressa o seguinte: "deve estar devidamente demonstrado a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". Em síntese, entende-se como dolo específico a expressão “consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (Guimarães, 2022, p. 22). Desta feita, vislumbra-se que o dolo genérico, por si só, não é mais suficiente para que uma conduta seja reputada ímproba,

de modo que, para tanto, é necessária a presença do dolo específico consubstanciado na finalidade do agente ao praticar a conduta.

Críticos argumentam que a extinção da modalidade culposa favorece a impunidade e dificulta o combate à corrupção. Entretanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça prevalece há muito no sentido de determinar que o objetivo principal da LIA é punir “o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente ou desastrado” (STJ, 1999). Além do mais, as alterações na Lei de Improbidade não modificaram a responsabilidade pela prática de condutas tipificadas como crimes de corrupção, em suas mais diversas configurações.

Destarte, é imperioso mencionar que uma ilegalidade não configura, necessariamente, improbidade. De acordo com a definição exposta por Márcio Cammarosano (2022, p. 216), “ilegalidades são, no mais das vezes, objetivamente aferíveis mediante juízos de subsunção dos fatos às normas em princípio incidentes na espécie, reclamando ponderação em se tratando de incidência convergente de normas principiológicas”. Ademais, de acordo com os ensinamentos de Marino Pazzaglini Filho (2006, p. 113), “ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a prática de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé (...)”. Por esse ângulo, a improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável, de deslealdade para com as instituições, e não se configura pela má atuação do agente.

Por derradeiro, um ato culposos não pode ser relacionado a uma conduta desonesta, já que uma ação dotada de má-fé pressupõe uma vontade e a consciência da reprovabilidade do ato. Além do que, apesar de não mais configurarem improbidade administrativa, as condutas culposas permanecem sujeitas a punições em outras esferas, como a administrativa, por meio de processo administrativo disciplinar, e na esfera cível, para fins de ressarcimento ao erário.

Nesse sentido, o artigo 17, §16, da LIA prevê expressamente a possibilidade de se converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, nos casos em que o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções presentes na LIA. Incluída, pois, a prática de conduta culposa que venha a gerar algum prejuízo aos cofres públicos.

É cediço que os atos de improbidade descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.492/92 não se confundem com simples irregularidades administrativas, devendo apresentar aproximação objetiva com a essencialidade da improbidade, consubstanciada na

inobservância dos princípios regentes da atividade estatal. Faz-se necessário, como já explanado acima, o sopesamento da conduta e suas consequências, a intenção e a má-fé do agente. Não há, atualmente, como caracterizar o dolo apenas pela atuação em desconformidade com dever imposto por lei, exigindo-se, para condenação, encargo probatório amplo, dado o caráter sancionatório da ação reconhecido no art. 17-D da Lei nº 8.429/1992.

Após a reforma da lei de improbidade, a jurisprudência alusiva a irregularidades apontadas em relatório de auditoria oriundo dos Tribunais ou Conselhos de Contas já assume sentido de afastamento da responsabilidade por ato de improbidade administrativa, caso não reste comprovado o dolo específico do agente. O aresto proveniente do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso coaduna tal posicionamento:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRELIMINAR DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E INÉPCIA DA INICIAL – REJEITADAS – **IRREGULARIDADES APONTADAS NO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS – (...) 4. Não tendo sido demonstrado, no bojo da Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, quaisquer elementos que evidenciem a existência de dolo, vontade livre e consciente do apelante de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, impõe-se a improcedência da demanda** (TJ-MT, 2022, grifo próprio).

Como se vê, já é possível averiguar a incidência da mudança no enquadramento ou não de irregularidades aferidas em processos administrativos de competência dos Tribunais de Contas como atos de improbidade administrativa, mediante a análise acerca da existência ou não de dolo na conduta do agente.

### **3.1.2 Aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa**

De início, é vantajoso destacar o conceito de sanção administrativa introduzido no Brasil em 1999 e trazido à luz por Fábio Medina Osório (2022, p. 16 - 17), consistente

em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva,

com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas.

Ainda de acordo com o autor, o Direito Administrativo Sancionador - DAS está sempre subordinado à Constituição e nasce da convergência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, os quais são espécies do gênero Direito Público Punitivo (Osório, 2022, p. 19). Em resumo, o Direito Administrativo Sancionador trata da “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 473). Em contrapartida, como leciona Luís Mauro Lindenmeyer Eche (2023), o DAS ainda não foi regulamentado no Brasil, e grande parte da doutrina nacional encontra seus sustentáculos no direito comparado, haja vista que a matéria é tratada há bastante tempo no exterior, de forma mais aprofundada, assim como ocorre na Espanha.

Por conseguinte, não havia consenso entre os estudiosos acerca da incidência dos princípios do DAS na seara da improbidade administrativa. Fábio Medina Osório (apud Greggi; Mattaraia; Silveira, 2022, p. 4) é um dos que já defendia a natureza da improbidade administrativa como parte do DAS, pois utiliza como critério o conteúdo material da LIA, ou seja, quando o bem jurídico violado é tutelado pelo Direito Administrativo. Em contrapartida, Rafael Munhoz de Melo (apud Greggi; Mattaraia; Silveira, 2022, p. 4) parte do critério formal no tocante à sanção administrativa, por isso, defende uma análise baseada na observância do órgão responsável por sua aplicação, nos próprios termos da LIA. Para ele, como o sujeito competente não é a Administração Pública, de maneira alguma se pode falar em Direito Administrativo Sancionador.

Não obstante as divergências pretéritas, fato é que a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021 ao artigo 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992, incorporou, mesmo sem regulamentar, à Lei de Improbidade Administrativa a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de responsabilização por atos ímprobos. Aliás, no prefácio da recente obra publicada acerca do tema deste trabalho, “Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas - as inovações da lei nº 14.230/21”, Fábio Medina Osório (2022, p. 19) assevera:

deve-se reconhecer, de modo definitivo, que cabe ao Direito Administrativo a tipificação das infrações e sanções previstas e contempladas nas Leis de Improbidade Administrativa e Empresarial. E, sendo assim, trata-se de normas de Direito Administrativo Sancionador, mesmo que venham a ser aplicadas diretamente pelo Judiciário.

E quais os princípios do DAS devem ser incorporados ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa? Sabe-se, por certo, que em um Estado Democrático de Direito, devem ser asseguradas as garantias fundamentais quando na apuração de infrações cíveis-administrativas, porquanto, a quem se sujeita ao *jus puniendi* estatal. Elas estão consubstanciadas, por exemplo, na figura do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Além do mais, partindo-se do pressuposto da confluência entre o Direito Penal e o DAS, menciona-se a inclusão dos princípios da “legalidade, sob o viés da tipicidade; os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade; os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena; o princípio da individualização da sanção; e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade” (Eche, 2023). Contudo, isso não significa dizer que haja uma simetria integral entre o Direito Penal e o DAS, o que impede o simples agrupamento dos princípios do Direito Penal ao campo do DAS.

Nessa perspectiva, “o DAS deve avaliar com o rigor científico as contribuições desses ramos do Direito Público, sem jamais abandonar a sua índole de regime jurídico administrativo instrumental de tutela de interesses públicos” (Oliveira; Grotti apud Eche, 2023). Por conseguinte, exige-se um juízo prévio de admissibilidade e adequação de quais princípios do DAS devem ser incorporados à LIA. A propósito, esse posicionamento foi referendado no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, cuja decisão será melhor abordada em tópico pertinente. Nela, o Supremo Tribunal Federal considerou que, dada a natureza extrapenal das sanções, alguns dos princípios do Direito Penal não devem ser aproveitados pelo campo da improbidade administrativa.

### **3.1.3 A taxatividade do rol dos atos atentatórios aos princípios que regem a Administração Pública**

Com a nova redação do *caput* do artigo 11, passou-se a exigir expressamente que os atos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da Administração Pública sejam caracterizados por alguma das oito condutas descritas em seus incisos. Desse modo, o rol deixa de ser exemplificativo e torna-se taxativo ou exaustivo.

A Carta Maior descreve em seu artigo 5º, inciso XXXIX, que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Nesse sentido, o legislador, ao introduzir ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa os princípios do DAS, deu primazia à especificidade do imperativo constitucional da legalidade sob a perspectiva da taxatividade, ao invés da aplicabilidade genérica de punições com fundamento única e exclusivamente na violação aos princípios que regem a Administração Pública dispostos no artigo 37 da CF/88. Assim sendo, nenhuma conduta poderá ser punível se não estiver descrita previamente na lei.

Por fim, é sabido que nem toda violação ao princípio da legalidade configura ato de improbidade. Se assim o fosse, qualquer ação ou omissão do agente público contrária à lei, independentemente de sua natureza e gravidade, alcançaria o patamar da improbidade administrativa. Evita-se, assim, que meras irregularidades, suscetíveis de correção administrativa, sejam penalizadas com o rigor das sanções da LIA, por intermédio da manifestação do *jus puniendi* estatal.

### **3.1.4 “Fim” da aplicação do *in dubio pro societate* no recebimento da petição inicial**

A nova LIA passou a prever critérios mais rigorosos para o recebimento da petição inicial, os quais se encontram dispostos no artigo 17, §6º, sendo eles: i) individualização da conduta do réu, com a demonstração de elementos probatórios da materialidade e autoria das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11; e ii) instrução com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas. Nos casos em que a ação for proposta sem os elementos mencionados ou quando manifestamente inexistente o ato de improbidade, deverá ser rejeitada, assim como determina o §6º-B do artigo 17, da LIA. Imperioso mencionar, ainda, que, conforme §11 do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, “em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente”.

Observa-se, pois, que a mudança exige maior esforço probatório por parte do polo ativo da demanda, porquanto, supõe-se o afastamento da ideia representada pelo *in dubio pro societate*. Em relação ao mencionado princípio, Enéas de Oliveira Dantas Junior (2023), em sua publicação intitulada “O *in dubio pro societate* no âmbito da improbidade administrativa à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ”, explica:

a doutrina conceitua o instituto nas hipóteses em que havendo dúvida por parte do magistrado, deve ser priorizado o impulso processual para a fase instrutória, em prol da sociedade. No processo penal, o instituto é comumente aplicado, em especial no recebimento da denúncia e na decisão de pronúncia.

O autor reuniu diversos julgados do STJ anteriores à Lei nº 14.230/2021, os quais afirmam que, “se o magistrado entender que há meros indícios do cometimento de atos enquadrados como improbidade administrativa, deve receber a petição inicial, a fim de primar pelo interesse público, tendo em vista que nesse momento processual impera o *in dubio pro societate*” (Dantas Jr., 2023). Nesse diapasão, de acordo com entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça e exposto no Informativo de Jurisprudência nº 547, de 8 de outubro de 2014:

Após o oferecimento de defesa prévia prevista no §7º do artigo 17 da Lei 8.429/1992 — que ocorre antes do recebimento da petição inicial —, somente é possível a pronta rejeição da pretensão deduzida na ação de improbidade administrativa se houver prova hábil a evidenciar, de plano, a inexistência de ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita. Isso porque, nesse momento processual das ações de improbidade administrativa, prevalece o princípio *in dubio pro societate* (STJ, 2014).

Ainda de acordo com aresto proveniente do Superior Tribunal de Justiça:

Consoante orientação sedimentada nesta Corte, na fase de recebimento da inicial da ação civil pública de improbidade administrativa, basta a demonstração de indícios da prática de ato ímprobo, ou, fundamentadamente, as razões de sua não apresentação, em observância ao princípio do *in dubio pro societate*. STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1761220/PR, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 11/10/2021 (apud Dantas Jr., 2023).

Contudo, no REsp 1.570.000-RN, decidiu o mesmo STJ: “A decisão de recebimento da petição inicial da ação de improbidade não pode limitar-se ao fundamento de *in dubio pro societate*. STJ. 1ª Turma. REsp 1.570.000-RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. Acd. Min. Gurgel de Faria, julgado em 28/09/2021 (Info 711)” (apud Dantas Jr., 2023).

Agora, sob a vigência da Lei nº 14.230/2021, o STJ, no AgInt no AgInt no REsp 968.110/ DF, julgado em 27/09/2022 e publicado em 23/11/2022, ratificou o precedente da Corte Superior no que diz respeito à aplicação do *in dubio pro societate*, excluindo, todavia, as ações temerárias, assim como se pode observar na ementa a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. INDÍCIOS. AUSÊNCIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, presentes indícios de cometimento de ato ímprobo, afigura-se devido o recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rechaçadas (apud Dantas Jr., 2023).

No que diz respeito às ações temerárias, a Corte Superior afirmou:

o legislador quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o Erário ou de enriquecimento (apud Dantas Jr., 2023).

Pelo exposto, a invocação do *in dubio pro societate* ainda subsiste, tendo em vista que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não afastou completamente a incidência do referido princípio. Contudo, exclui sua ocorrência à vista de ações evidentemente temerárias. Desse modo, o magistrado deve, ao menos, discorrer acerca dos elementos indiciários e da causa de pedir. Em caso de rejeição, precisa delinear a situação fático-probatória que baseia os motivos de convicção expressos pelo órgão judicial, haja vista que a nova disciplina da LIA descreve um procedimento mais circunstanciado para a admissibilidade da ação de improbidade.

### **3.1.5 Novas condições para quem deixa de prestar contas**

Além de ter tornado taxativo o rol dos atos previstos pelo art. 11, a Lei nº 14.230/2021 também revogou algumas das condutas de improbidade administrativa atentatórias aos princípios da Administração Pública, bem como modificou a redação de outras. Dentre elas, pode-se citar a prevista no inciso VI, que dispunha anteriormente: “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo”. Tal omissão era suficiente para caracterizar o ato de improbidade, entretanto, a nova legislação submete os agentes públicos passíveis às sanções da LIA dois novos requisitos: (i) “desde que disponha das condições para isso”; (ii) “com vistas a ocultar irregularidades”.

A título de esclarecimentos, insta demarcar que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promove todos os anos encontros entre os presidentes ou representantes dos tribunais de todo



o país com o intuito de aprovar metas nacionais para o Judiciário brasileiro alcançar e, assim, prestar à sociedade um serviço de maior qualidade e eficiência. Um desses objetivos é o estabelecido ano a ano, desde 2014, na Meta 4, qual seja, priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Militar da União e dos Estados).

Dessa forma, segundo matéria publicada em 08 de abril de 2021 no portal do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, um levantamento realizado com base em um lote composto por 34 sentenças provenientes de 18 comarcas e relacionadas a processos de improbidade administrativa e de crimes contra a Administração Pública constatou que a maior parte dessas ações envolvem:

irregularidades em procedimentos licitatórios, não prestação de contas aos Órgãos de Controle, locação irregular de imóveis, acumulação ilegal de cargos públicos, atraso no pagamento de salários de servidores públicos, contratação irregular de escritórios de advocacia, desvios de recursos públicos em benefício de servidores, irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional da Educação, não recolhimento de contribuições previdenciárias e abuso de autoridade e dano ao erário (TJ-PB, 2021).

No Estado, uma equipe formada por quatro juízes foi responsável pelos julgamentos dos processos da Meta 4 do CNJ para 2021, a qual tinha como finalidade identificar e julgar até 31 de dezembro daquele ano, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31 de dezembro de 2017.

Nessa lógica, um dos atos mencionados, que mais provocou o ajuizamento de ações de improbidade administrativa no âmbito do Judiciário paraibano dentre os 34 processos citados na matéria, deixou de configurar ato ímprobo na simples forma em que foi imputada aos agentes públicos à época.

Por conseguinte, a mudança levanta um questionamento acerca da caracterização dos referidos atos e das sanções impostas no campo do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Ela foi, inclusive, criticada pelo professor e auditor substituto de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Luiz Henrique Lima, em artigo de opinião publicado no site do Instituto Rui Barbosa (2022), uma associação civil fundada em 1973 pelos Tribunais de Contas do Brasil, com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas.

Um contraponto a ser suscitado diz respeito às alterações promovidas pela Lei nº 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto nº 4.657/42), de aplicabilidade nas decisões administrativas, controladoras e judiciais. Aliás, foram os novos artigos inseridos na LINDB uma das razões que motivou a atualização da lei de improbidade. Segundo redação dada ao art. 22, *caput*, da LINDB, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

Não obstante a obrigação de prestar contas dos recursos públicos, a qual encontra respaldo, inclusive, na Constituição Federal em seu no artigo 70, parágrafo único, deve-se considerar os obstáculos enfrentados pelo(a) gestor(a) que, porventura, deixar de fazê-lo. Isso não significa dizer que ele(a) estaria de algum modo acobertado(a) e, assim, não precisaria cumprir o seu dever legal. Entretanto, cabe ao Ministério Público ou ao ente público que tenha sofrido algum prejuízo em razão de atos de improbidade examinar as circunstâncias fáticas e as peculiaridades do caso, bem como comprovar a presença do elemento de vontade exigido pelo diploma de querer ocultar alguma irregularidade, conduta essa que esbarra contra a boa-fé, a lealdade e a honestidade na Administração.

Ademais, como destacam Rodrigo Suzuki Cintra e Ana Clara Spaziante:

a LIA vem, assim, sob a ótica do dolo específico, ao mesmo tempo que punir os agentes comprovadamente ímprobos, garantir que o exercício da Administração Pública não fique paralisado sob o risco de que a Lei de Improbidade Administrativa ao disciplinar com exagerado rigor o regime da probidade tornasse os agentes públicos inertes e inoperantes, ou, no mínimo os "pouco inovadores" no trato das políticas públicas, por medo de consequências legais de atos naturais da Administração Pública (Cintra; Spaziante, 2022)

Deve-se, pois, considerar as incumbências da gestão, a fim de evitar-se outras lesões ao patrimônio público, atendendo a setores da Administração Pública que demandam maior urgência. Em síntese, a despeito da prática de atos ilegais ou irregulares por administradores despreparados, resta evidente que a finalidade precípua da LIA é reprimir condutas praticadas com intenção de lesar a Administração Pública, logo, com comprovada má-fé. Por fim, espera-se que a mudança caminhe no sentido de evitar excessos no desempenho da atividade sancionatória.

### **3.1.6 A incidência dos novos prazos prescricionais e o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema**

Com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021 ao art. 23 *caput*, a ação que visa a aplicar as sanções previstas na LIA prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. O prazo anterior era de até 5 (cinco) anos, cujo marco inicial incidia: (i) após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (ii) a partir da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.429/1992, qual seja, que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Além deles, conforme a antiga disposição do inciso II, do art. 23, a ação também poderia ser proposta dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

A Lei nº 14.230/2021 também estabeleceu as causas de suspensão e de interrupção do lapso prescricional, ao prever: a suspensão do curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 dias, a partir da data de instauração de inquérito civil ou de processo administrativo, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão (artigo 23, §1º, da Lei nº 8.429/1992); o inquérito civil deverá ser concluído em 365 dias, prorrogáveis uma única vez, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica (artigo 23, §2º, da Lei nº 8.429/1992).

As hipóteses de interrupção do prazo prescricional estão previstas no artigo 23, §4º, da Lei nº 8.429/1992. São elas: (i) ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (ii) pela publicação da sentença condenatória; (iii) publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (iv) publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (v) publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Desta feita, uma das mudanças que mais esquentou os debates e levantou críticas acerca da efetividade da LIA no combate à corrupção administrativa e à improbidade foi a introdução da chamada prescrição intercorrente às ações de improbidade administrativa. Em suma, diz respeito à prescrição ocorrida quando um longo período de tempo se passa e o processo continua sem andamento, e possui como finalidade a observância do princípio da razoável duração do processo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, além de estar presente também no art. 6º do Código de Processo Civil. Seu prazo é de quatro anos, conforme disposição do art. 23, §5º da Lei nº 8.429/1992, e deverá ser decretada de ofício ou a requerimento da parte interessada, em contraditório, de modo como estabelece o art. 23, §8º.

Isso posto, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, com repercussão geral reconhecida no Tema 1.199, decidiu acerca de questões bastante relevantes, como: se as novidades inseridas na LIA devem retroagir para beneficiar aqueles que tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento, bem como acerca do novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021.

Nesse sentido, foi proferido o seguinte julgamento de mérito no citado Tema 1.199/STF:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux (STF, 2022, p. 419-420).

Como se vê na decisão da Suprema Corte, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, portanto, os novos marcos temporais somente podem ser aplicados a partir da publicação da lei. Tal questão diz respeito à aplicabilidade retroativa das normas mais benéficas trazidas pela Lei nº 14.230/2021.

Na doutrina, o assunto divide opiniões. Costa e Barbosa (2022, p. 59) registram o posicionamento de duas correntes: a primeira delas defende a não existência de previsão legal ou constitucional para a retroatividade de normas de cunho civil-administrativo, com base no artigo 6º *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Já a segunda compreende ser possível a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, tendo em vista que, apesar de o artigo 5º *caput*, inciso XL, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, mencione apenas a expressão “lei penal”, ela deve ser interpretada como um princípio jurídico geral, aplicável a toda manifestação do *jus puniendi*.

Greggi, Mattaraia e Silveira (2022, p. 6) apontam a apreciação dos Ministros do STF, os quais consideraram, de acordo com os autores, “a exceção da retroatividade como princípio exclusivo do Direito Penal, e não das normas sancionadoras em geral”. Em seu voto, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, discorre acerca dessa característica própria ao Direito Penal, em razão do princípio do favor rei, ou do *favor libertatis*, que se baseia na predominância do direito de liberdade, bem jurídico atingido pela pena criminal. Desse modo, a regra da irretroatividade prevalece nas outras instâncias, em respeito à coisa julgada e ao direito adquirido.

Nesse diapasão, o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, sedimentado no art. 5º, XL, da Carta Maior, protagonizou as discussões no ARE nº 843.989. O argumento basilar sustentado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal movia-se no sentido da natureza extrapenal das sanções por improbidade administrativa presentes no art. 37, §4º da CF/88. Logo, apesar de contrária à parte da doutrina, a decisão final do STF entendeu pela não incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, e, por conseguinte, à Lei de Improbidade Administrativa.

## 4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E TRIBUNAIS DE CONTAS

### 4.1 O SURGIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

É comum fazerem parte da estrutura administrativa do Estado contemporâneo órgãos voltados para o controle dos atos e dos recursos da Administração Pública. Mas nem sempre foi assim. No Brasil, sua origem remonta à escrituração contábil empreendida pela Coroa portuguesa sobre a Colônia. Ainda no século XVIII, foi criado em Portugal o Erário Régio, também chamado de Real Fazenda, Tesouro Público ou Tesouro Geral, estabelecido pelo alvará de 22 de dezembro de 1761, que extinguiu a Casa dos Contos, instalada na Idade Média por D. Dinis entre os séculos XIII e XIV. Foi presidido pelo Marquês de Pombal, Primeiro Ministro, até 1777, durante o período conhecido como “Despotismo Esclarecido” (Simões, 2014, p. 53), em que os reis, influenciados por ideais iluministas, almejavam a modernização de seus Estados. Suas competências territoriais eram: Contadorias da África Oriental, Rio de Janeiro e Ásia Portuguesa. Contadoria da África Ocidental, Maranhão e Bahia e a Contadoria das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira.

Em 1782, durante o reinado de D. José I, foi criada a Casa de Contos do Estado do Brasil, em Minas Gerais, como órgão de ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. Em 27 de novembro de 1807, a retirada às pressas da família real de Portugal para o Brasil ensejou a primeira mudança no Erário Régio, ocorrida por meio do Decreto de 30 de dezembro de 1807, a qual culminou na extinção das Contadorias da África Ocidental e Bahia e da África Oriental e Rio de Janeiro. Em 1808, com a instalação da corte portuguesa em solo brasileiro, institucionalizou-se o Erário Régio no Brasil por Alvará com força de lei de 28 de junho de 1808.

Mais adiante, o ano de 1820 foi marcado pela eclosão, em 24 de agosto, de um movimento político de vertente liberal, conhecido como Revolução do Porto. Entre suas reivindicações, estavam derrubar o absolutismo em Portugal, forçar d. João VI a retornar para Lisboa, e recolonizar o Brasil. Nesse mesmo ano ocorreu a união das contadorias do Rio e da Bahia, “ficando a estrutura do Erário com a Contadoria Geral da cidade de Lisboa, com a Contadoria Geral da província da Estremadura, com a Contadoria Geral das províncias do Reino, Açores e Madeira e a Contadoria Geral do Rio e Bahia” (Rodrigues apud Simões, 2014, p. 54). Houve também a criação, em 10 de dezembro, da Comissão do Tesouro Público.

Contudo, no ano seguinte, em 9 de fevereiro, a Comissão foi extinta, restando ao secretário do reino o encargo da administração e da presidência do Tesouro Público Nacional.

Em 1822, ano de independência do Brasil, a Constituição Portuguesa, a Carta de Lei de 21 de agosto de 1822, manda instalar novamente uma Comissão para o Tesouro Público Nacional, “ que teria por finalidade a regulação, escrituração e administração interna do Tesouro (...) e de destruir os abusos introduzidos na administração da Fazenda Nacional (...)” (Rodrigues apud Simões, 2014, p. 54).

Foi durante a fase imperial, que perdurou de 1822 a 1889, sobretudo após a Constituição de 1824, que surgiram as primeiras tentativas de se implantar um Tribunal de Contas no Brasil. A despeito dos esforços, somente após a proclamação da República em 1889 que o país pôde, enfim, ver retomadas as discussões acerca da criação de um órgão de contas em seu território.

Isso posto, em 07 de novembro de 1890, o Decreto n.º 966-A, de iniciativa de Ruy Barbosa, criou o Tribunal de Contas da União, responsável, segundo sua ementa, pelo “exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica”. O decreto, contudo, não foi regulamentado.

Simões aponta que a Comissão responsável por elaborar a primeira Constituição Federal republicana sequer propôs a criação de um Tribunal de Contas. Segundo ele, “a proposta só foi inserida depois, por meio de uma Emenda aditiva” (2014, p. 62). Por derradeiro, o art. 89 da Constituição de 1891 dispôs do seguinte modo: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.”

Ademais, o Decreto n. 1.166, de 17 de dezembro de 1892 foi responsável por definir as atribuições, as competências, a natureza constitucional e a vinculação do Tribunal de Contas da União a um dos poderes do Estado. Oportuno mencionar que as principais inspirações para o modelo adotado no Brasil provieram de países como França, Itália e Bélgica. De acordo com Simões (2014, p. 63), “com respaldo nesse Decreto, o TCU atuou usando a sistemática do veto impeditivo absoluto, típica do modelo italiano, adotando mais tarde o modelo belga”, cuja característica era o exame prévio dos atos administrativos e o registro sob reserva, “podendo ter o veto absoluto ou proibitivo, ou veto relativo, além da fiscalização *a priori*” (Lopes apud Simões, 2014, p. 62).

Destarte, foi ainda durante o governo de Floriano Peixoto (1891 - 1894) que ocorreu, de fato, a instalação do Tribunal, em 17 de janeiro de 1893. Seu primeiro presidente foi o ex-senador do Império Manuel Francisco Correia. Em 1896, foi criada por meio do Decreto Legislativo n. 39251 a primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Ainda de acordo com Simões (2014, p. 64 - 66):

as atribuições foram as previstas no Regulamento n. 1.166, ou seja: realizar a fiscalização da administração financeira e atuar como um Tribunal de Justiça com jurisdição voluntária e contenciosa. [...] O Tribunal de Contas da União tinha, ainda, função consultiva, podendo emitir parecer sobre abertura de crédito suplementar e extraordinário apresentada pelo Poder Executivo.

Como a Constituição Federal de 1891 também autorizava que os estados incluíssem em sua estrutura administrativa seus próprios Tribunais de Contas, alguns deles tomaram a iniciativa e passaram a implantá-los em suas respectivas Constituições Estaduais, com base no modelo de criação do TCU. Citem-se alguns exemplos: no Piauí, foi criado em 1892; em São Paulo, em 1921; no Ceará, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, em 1935; no Maranhão, em 1946. Na Paraíba, foi instituído pela Lei n.º 3.627, sancionada pelo governador João Agripino em 31 de agosto de 1970, e sua instalação ocorreu em 1º de março do ano seguinte.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 estabelece que são órgãos técnicos e independentes que auxiliam o Poder Legislativo, e têm por incumbência exercer o controle e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas. Nessa lógica, “as Cortes de Contas são responsáveis pelo controle externo da Administração direta e indireta vinculadas ao ente público sob sua ‘jurisdição’” (Gomes apud Simões, 2014, p. 16).

A despeito do imperativo constitucional que posiciona as cortes de contas como auxiliares do Poder Legislativo, esses órgãos “não pertencem e não estão subordinados a nenhum dos Poderes, [...] estando apenas funcionalmente ligados ao Legislativo para fins orçamentários e de responsabilidade fiscal, uma vez que, nas leis orçamentárias, as dotações relativas aos Tribunais de Contas constam do orçamento do Poder Legislativo” (Ortolan, 2019, p. 147). A jurisprudência robustece tal posicionamento, assim como se observa no julgado a seguir:



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 emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (STF, 2010).

Nesse diapasão, a CF/88 atribui aos órgãos de contas autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, e garante, em seu art. 73, *caput*, quadro próprio de pessoal, e estende, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 concernentes à organização do Poder Judiciário. Entre essas prerrogativas estão a elaboração de seu Regimento Interno e a capacidade de organização de seus serviços, “além de iniciativa exclusiva de projetos de lei para propor alterações em dispositivos das respectivas Leis Orgânicas” (Ortolan, 2019, p. 147).

Há diversos tipos de cortes de contas hoje no país, dentre as quais podem ser citadas:

i) Tribunal de Contas da União: órgão federal de auxílio do Congresso Nacional, com jurisdição em todo o território nacional; ii) Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal: órgão estadual (ou distrital) de auxílio da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, com jurisdição no respectivo Estado; iii) Tribunal de Contas dos Municípios: órgão estadual, de auxílio das Câmaras Municipais, com jurisdição nos entes municipais que integram o Estado. Existente nos Estados do Ceará, Bahia, Goiás e Pará; iv) Tribunal de Contas do Município: existente na Cidade de São Paulo e na Cidade do Rio de Janeiro; órgão do município, ao qual compete a fiscalização orçamentária-financeira do próprio Município (Simões, 2014, p. 385).

A Carta de 1988, em seu art. 31, §1º, dispõe que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Ademais, por força do §2º do mesmo artigo, o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Portanto, o respectivo Tribunal de Contas não é responsável pelo seu julgamento.

Ainda, as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade (§3º). Por fim, nos moldes do §4º, é vedada a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

## 4.2 O CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Quanto às definições de controle e de poder de fiscalização e de revisão na Administração Pública, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 809) leciona:

o controle na Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. Enquanto o poder de fiscalização consiste na verificação do cumprimento da finalidade pública, o poder de revisão refere-se à possibilidade de corrigir as condutas administrativas indesejáveis.

A fiscalização do agir administrativo se desenvolve por meio de três artérias principais: a executiva (autocontrole espontâneo ou provocado), a legislativa e a judiciária (Pazzagliani Filho; Rosa; Fazzio Jr., 1996, p. 14). Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988, ao tratar, em seu Capítulo VII, da organização do Estado, não atribui apenas aos órgãos do Poder Executivo a expressão administração. De tal modo, também lecionam:

ainda que o Legislativo e o Judiciário, como canais de expressão e densificação do poder do Estado, possuam atribuições e funções peculiares, quais sejam, respectivamente, as de legislar e julgar, desempenham também funções administrativas instrumentais, para que se tornem viáveis como órgãos e tenham condições de exercer seus encargos típicos. Praticam atos administrativos endógenos, quer dizer, dirigidos a sua própria estruturação e funcionamento (Pazzagliani Filho *et al.*, 1996, p. 12).

O denominado autocontrole diz respeito à possibilidade da Administração Pública rever seus próprios atos, bem como de anulá-los, quando eivados de vícios por ilegalidade, porque deles não se originam direitos. E mesmo legais, pode também revogá-los, com base na conveniência ou oportunidade, diante da presença de interesse público relevante, superveniente, do mesmo grau e medida, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Esse entendimento, inclusive, encontra respaldo na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

Além do autocontrole, cada poder é dotado de mecanismos de fiscalização sobre os demais poderes, por meio da revisão dos atos administrativos, a fim de preservar a legalidade e a moralidade. A isso dá-se o nome de controle externo ou heterocontrole. De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva (2005, p. 752), o controle externo, no Brasil, é controle de caráter político, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas. Nesse sentido, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 892 - 893):

o controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional. Basicamente, são dois os tipos de controle: o político e o financeiro.

A doutrina reconhece, portanto, que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas é espécie do gênero controle legislativo. Contudo, não se trata de controle político, mas sim técnico, administrativo-financeiro.

No que diz respeito ao controle jurisdicional, ele não acontece de maneira espontânea, haja vista que depende de provocação do interessado, mediante o exercício do direito de ação consubstanciado no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, segundo o qual, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Como afirmam Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 15), “incide diretamente sobre a legalidade da atividade administrativa questionada”.

Tecidas essas observações, mister abordar a questão de forma mais precisa a incidir sobre a tutela da probidade administrativa.

#### **4.2.1 O controle da probidade administrativa**

Sob o aspecto jurídico-formal, o controle da probidade administrativa pode ser classificado em preventivo ou repressivo. Costa e Barbosa (2022, p. 28 *et seq.*) lecionam que o controle preventivo busca evitar e desestimular a prática de atos de improbidade administrativa. Consoante os autores, materializa-se: (i) pelo estabelecimento de casos de suspeição e impedimentos para juízes, membros do Ministério Público, serventuários da justiça, entre outros (art. 253 do Código de Processo Penal e arts. 144 a 148 do Código de Processo Civil); (ii) de incompatibilidades (arts. 54, *caput*, incisos I e II, e 55, *caput*, inciso I, da Constituição Federal); (iii) pela vedação ao nepotismo (Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e art. 11, *caput*, inciso XI, da Lei nº 8.429/1992, uma vez que incluiu o nepotismo cruzado como hipótese de ato de improbidade administrativa que importa em violação aos princípios da Administração Pública); (iv) pela criação de Códigos de Ética; (v) pelo conflito de interesses, cuja acepção encontra guarida no art. 3º, inciso I da Lei nº

12.813/2013, segundo a qual “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; (vi) pela formação do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI); e, por fim, (vii) pelo estabelecimento de políticas e instrumentos de *compliance* no âmbito de pessoas jurídicas públicas ou privadas.

Já o controle repressivo tende à efetiva responsabilização do agente ímprobo, com a aplicação de sanções e pode ser classificado de três formas distintas: administrativo, legislativo ou judicial. Ainda de acordo com Costa e Barbosa (2022, p. 38 *et seq.*), o controle repressivo administrativo consiste na apuração de infrações e aplicação de sanções, por meio de procedimento administrativo disciplinar (PAD) ou similar, aos agentes públicos que tenham praticado ato de improbidade administrativa. O Poder Legislativo, frise-se, pode exercer dois tipos de controle sobre a Administração Pública: o político, por exemplo, por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, e financeiro, com auxílio do Tribunal de Contas.

Já o controle repressivo jurisdicional dos atos de improbidade administrativa pode ser realizado por meio da ação civil de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), da ação popular (Lei nº 4.717/1965), ação de impugnação de mandato eletivo (Lei Complementar nº 64/1990), ação de investigação judicial eleitoral (Lei Complementar nº 64/1990) e representação mediante práticas eleitorais que importem em condutas vedadas aos agentes públicos, assim como disciplina o art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

#### **4.2.2 A ideia de microssistema voltado à tutela da probidade administrativa e do patrimônio público**

Com o intuito de melhor atender às demandas sociais, é comum hoje que um único diploma aborde diversas disciplinas jurídicas, de modo a propiciar efeitos jurídicos em diferentes esferas do Direito. A esse fenômeno dá-se o nome de microssistema jurídico, o qual pode ser definido como:

o conjunto de normas, princípios e regras que regulamentam de forma minuciosa e exaustiva determinadas matérias, abrangendo tanto normas de direito material e processual quanto regras originárias de diversas áreas do direito, tanto o público como o privado. Seu objetivo é tutelar aqueles que, de certa maneira, são considerados mais frágeis dentro de uma dada relação, e, portanto, mais suscetíveis a terem seus direitos violados (Alves, 2022).

No Brasil, são diversos os diplomas voltados para a prevenção e para o combate à corrupção. Em sua tese, “O novo papel dos Tribunais de Contas no Microssistema de combate à corrupção administrativa”, Ortolan (2019) defende que essa realidade fomenta o desenvolvimento de um verdadeiro Microssistema Anticorrupção, como uma alternativa para o enfrentamento do problema da multiplicidade e sobreposição de instâncias. Busca, portanto, conferir sistematicidade e integridade na aplicação dos diversos instrumentos de tutela da probidade administrativa e do patrimônio público. Ainda segundo o autor, o diferencial do referido sistema consiste na criação de uma interdependência entre vários diplomas, de modo que as lacunas, omissões e contradições devem ser sanadas por meio da interpretação conjunta e recíproca dos diversos diplomas que regem a temática (Ortolan, 2019, p. 61).

Desse modo, o autor (2019, p. 61) propõe que o Microssistema Anticorrupção seja formado, no âmbito do direito material e processual administrativo, pelas seguintes normas: Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965); Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992); Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/2013), e pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas; no âmbito processual judicial, pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Costa e Barbosa (2022, p. 45) apontam, ainda, que, na esfera penal, destaca-se a incidência do Decreto-Lei nº 201/67 (crimes praticados por prefeitos) e o Código Penal (Título XI - Crimes contra a Administração Pública), além do conjunto de normas que regem o Direito Processual Penal Coletivo.

#### 4.3 ASPECTOS GERAIS ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando se fala em persecução da improbidade, logo se enxerga a figura do Ministério Público como o grande responsável por provocar o Poder Judiciário, à vista de sua prerrogativa institucional e processual de instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, bem como de requisitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial. Por conseguinte, com o advento da Lei nº. 14.230/2021, o legislador optou por tornar o Ministério Público o único legitimado para propor a ação que visa à aplicação das sanções de que trata a LIA (art. 17, *caput*).

Relevante, contudo, mencionar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar em 31/08/2022 as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs. 7042 e 7043, propostas

pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), entendeu ser inconstitucional a exclusividade da iniciativa dada ao MP, e manteve, assim, o espaço da pessoa jurídica interessada de também configurar o polo ativo da ação objeto da LIA.

À frente do sistema de responsabilização por improbidade, aborda-se a conjuntura prevista em lei de ocorrerem investigações em sede administrativa, mediante processo administrativo disciplinar, nos termos do art. 14 *caput* e seu §3º. O Ministério Público também está autorizado a realizá-lo, por intermédio de instauração de inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado, assim como dispõe o art. 22 da mesma Lei nº 8.429/1992. Se for considerado que a conduta imputada como improbidade possa também ser identificada como crime, poderá também ser instaurado inquérito policial.

Desta feita, inevitável destacar o papel dos Tribunais e Conselhos de Contas na tutela da probidade e da moralidade na Administração Pública. Não à toa que o art. 15 da Lei nº 8.429/92 determinou, com o intuito de possibilitar o controle externo da investigação interna, que a Administração Pública “dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade”, os quais poderão “designar, a requerimento, representante para acompanhar o procedimento administrativo” (art. 15, parágrafo único).

Ademais, a chegada dos §§1º e 2º do art. 21 à LIA, em que se lê, respectivamente, “os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público” e “as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente”, somente trouxe para o plano normativo uma realidade outrora vivenciada, isso porque relatórios e pareceres dos órgãos de auditoria, além das decisões dos Tribunais de Contas já eram usados na instrumentalização de inquéritos civis e ações de improbidade administrativa.

Para Ismar Viana e Fabrício Motta (2022, p. 172), “o enunciado normativo do §1º do art. 21 parece remeter às recomendações, determinações e orientações gerais”. Os autores explicam que, dada a natureza colegiada dos Tribunais de Contas, “essas orientações gerais, de caráter normativo, são materializadas em deliberações, a partir de uma dialética processual, gerando resoluções, decisões”.

Já o §2º do art. 21, ao referir-se às provas produzidas perante os órgãos de controle, diz respeito à própria atuação dos Tribunais de Contas, a qual materializa-se “por meio da necessária segregação de funções – auditoria, instrução processual (momento em que as

provas são produzidas), e julgamento – num formato que mantém aderência ao sistema acusatório como pressuposto básico para o legítimo exercício da função sancionadora estatal de controle” (Motta; Viana, 2022, p. 174). São atos e fatos, portanto, submetidos ao contraditório e à ampla defesa; caso contrário, instruções processuais com aparência de legitimidade não podem ser consideradas.

Agora, a Lei nº 8.429/1992, desde sua redação original, também reconhece o princípio da independência das instâncias, ao determinar que a aplicação das sanções previstas para aqueles que cometem atos de improbidade independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. Motta e Viana destacam, inclusive, a grave atecnia cometida pelo legislador, “eis que controle interno não aprova ou rejeita contas, competência exclusiva dos Tribunais de Contas, por força do disposto no art. 71, I da CF” (Motta; Viana, 2022, p. 174).

De todo modo, para além dessa observação, a doutrina preconiza:

Assim, as decisões dos Tribunais de Contas não vinculam a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa, posto que são meramente opinativas e limitadas aos aspectos de fiscalização contábil, orçamentária e fiscal. Devem, por isso, ser objeto de análise crítica do Ministério Público e dos demais co-legitimados ativos visando identificar, entre as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, se alguma delas realmente configura ato de improbidade administrativa (Pazzaglini Filho, 2005, p. 78-79 e 220-221).

O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência segundo a qual, diante da autonomia das esferas cível, penal e administrativa, as conclusões alcançadas em procedimento administrativo não condicionam o Poder Judiciário. O destaque no julgado a seguir ilustra esse entendimento:

**[...] 2. Todavia, resta consolidado nesta Corte Superior e no Pretório Excelso o entendimento de que o fato de o Tribunal de Contas eventualmente aprovar as contas a ele submetidas, não obsta, em princípio, diante da alegada independência entre as instâncias administrativa e penal, a persecução criminal promovida pelo Ministério Público, bem como a correspondente responsabilização dos agentes envolvidos em delitos de malversação de dinheiros públicos.** Precedentes do STJ e do STF. 3. Considerando a missão constitucional desta Corte de uniformizar a Jurisprudência nacional, ressalvo, com o maior respeito, o meu ponto de vista, para acompanhar a orientação jurídica consolidada. 4. Ordem denegada, em conformidade com o parecer ministerial, cassando-se a liminar inicialmente deferida. Pedidos de extensão prejudicados. (STJ, 2010, grifo próprio)

Em contrapartida, mesmo não vinculando a esfera judicial, é notório que a LIA reconhece o interesse jurídico dos Tribunais e Conselhos de Contas no que diz respeito à apuração de improbidade administrativa, porquanto, como dito alhures, são órgãos de controle externo da Administração Pública. O próprio aresto acima transcrito reconhece que “a prática de ilícitos potencialmente ocorridos no âmbito administrativo, como nos procedimentos de licitação, aplicação de verbas públicas, improbidade administrativa e/ou malversação de recursos do Erário, devem ter por suporte o pronunciamento do Tribunal de Contas” (STJ, 2010). Logo, tais atos de improbidade podem estar relacionados com as matérias previstas constitucionalmente nos arts. 70 a 75, sujeitas, portanto, a exame dos Tribunais e Conselhos de Contas.

Isso não significa que, “a essas instituições cabe o poder-dever de responsabilizar agentes pela prática de improbidade administrativa, competência indiscutivelmente albergada pela reserva de jurisdição, não havendo razão lógica-jurídica para se negar a harmônica coexistência dos distintos sistemas de responsabilização” (Motta; Viana, 2022, p. 164). Logo, suas atribuições não se confundem com o exercício da função judicial.

Nos casos em que o Tribunal de Contas, no exercício de suas funções, detectar alguma ofensa à ordem jurídica, deverá proferir a decisão que lhe couber, dentro dos limites de sua competência. Entretanto, se houver indícios de violação ao direito correspondente a uma das hipóteses legais de improbidade, deverá cumprir seu dever jurídico de representar ao Ministério Público competente para as providências necessárias, por força, inclusive, do art. 7º da LIA.

#### **4.3.1 As funções exercidas pelos Tribunais e Conselhos de Contas no Brasil**

É possível afirmar que, no Brasil, os Tribunais de Contas têm diversas funções, dentre as quais merecem destaque a fiscalizadora, a judicante, a sancionadora e a consultiva. As competências enumeradas no art. 70, *caput* da CF/88 estão inseridas na função fiscalizadora, as quais podem ser dispostas da seguinte maneira:

contábil (lançamentos e escrituração); financeiro (arrecadação de receitas e execução de despesas); orçamentário (elaboração e execução dos orçamentos); operacional (processos administrativos e programas de governo) e patrimonial (guarda e administração de bens móveis e imóveis) (Ortolan, 2019, p. 148).



Nesse diapasão, os Tribunais de Contas se valem de seus instrumentos legais e disponíveis, quais sejam, levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, para exercer a função fiscalizadora de atos e contratos administrativos.

Outrossim, com base no critério de análise adotado para o estudo da contribuição dos Tribunais de Contas para o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, qual seja, o rastreamento do quantitativo de gestores que tiveram suas contas reprovadas pelo TCE-PB nas listagens referentes aos exercícios de 2012 a 2021, é essencial demarcar com maior precisão as funções judicante e sancionadora, por meio das quais são apurados ilícitos administrativos voltados à tutela da probidade administrativa e do patrimônio público.

Isso posto, nos termos do art. 71, II, da CF/88, a jurisdição de contas se estende a administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como àqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público. O Tribunal de Contas exerce, pois, a função judicante, “sempre que, na administração do patrimônio público, houver desvio de recursos ou prática de ato que resulte dano ao erário” (Ortolan, 2019, p. 149).

O referido artigo levantou discussões acerca da existência ou não da função jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, era um dos que advogava contra essa possibilidade de atividade do poder jurisdicional por esses órgãos de controle. Em suas palavras:

os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. Esta é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legun; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código político de 1988. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo impulso externo ou *non-ex-officio*. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no âmbito do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos 'litigantes' a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o 'devido processo legal' que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente (Britto apud Prates, 2017).

No entanto, como assevera Prates (2017), “existem casos de exercício da jurisdição por órgãos que não pertencem ao Poder Judiciário”, tendo em vista que o princípio da unicidade da jurisdição não é absoluto. Logo, as decisões referendadas em sede de Tribunal ou Conselho de Contas decorrem do exercício de autêntica função jurisdicional administrativa, que, aliás, não é exercida pelo Poder Judiciário, por imperativo constitucional. Nessa lógica, explica o autor:

apesar de haver interpretação de que a atividade do Tribunal de Contas é de natureza técnica facilitadora da deliberação final pelo Legislativo, a jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição Federal para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (Prates, 2017).

Vale mencionar que o procedimento para apurar a responsabilidade por ocorrência de prejuízo à Administração Pública realiza-se por meio da Tomada de Contas Especial (TCE). Dispõe o art. 8º, *caput*, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - LOTCE-PB (Lei Complementar Estadual nº 18/93, de 13 de julho de 1993), “diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, na forma prevista no inciso VI do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque 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 (...)”. Esse procedimento possui rito próprio e constitui medida de exceção, portanto, “a Administração deve esgotar todas as medidas administrativas para elidir a irregularidade ensejadora da TCE ou obter o ressarcimento do dano, antes de formalizar a instauração do processo” (TCU, 2023).

Por fim, ao julgar as contas, a corte decide se elas são regulares, regulares com ressalva ou irregulares. De acordo com definições também expressas na LOTCE-PB, o Tribunal julgará as contas regulares “quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (artigo 16, I); dará, assim, “quitação plena ao responsável” (art. 17). Julgará as contas regulares com ressalva “quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário (artigo 16, II); quando isso ocorrer, dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (art. 18). Por fim,

julgará as contas irregulares “quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou de valores públicos”; havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução (art. 19, *caput*).

Já a função sancionadora surge no momento da aplicação das sanções previstas em lei, de modo como determina o art. 71, VIII, CF/88, as quais podem estar dispostas tanto na Lei Orgânica do respectivo Tribunal de Contas quanto em outras legislações. Por esse motivo, sujeitam-se ao microssistema formado por regras e princípios de estatura constitucional destinados a toda atividade administrativa sancionadora. Via de regra, as sanções que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, são:

- (i) cominação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não-atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação; (ii) aplicação de sanção de ressarcimento de valores; (iii) aplicação, ao agente público, de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário; (iv) inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; (v) declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação, para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública; e (vi) decretação de medidas cautelares, como suspensão de atos e contratos, pagamentos e indisponibilidade de bens (Ortolan, 2019, p. 149).

Pelo exposto, o trabalho de identificação de condutas irregulares também tipificadas como atos de improbidade administrativa faz dos órgãos de contas verdadeiros alicerces na luta pela proteção ao erário. Todavia, alguns estudiosos e juristas há muito criticam a atuação do controle externo, em especial, dos Tribunais de Contas. Veja-se:

inequívoco, contudo, que o desempenho dos Tribunais de Contas, tanto da União como dos Estados, tem deixado muito a desejar. Não obstante dotados de bons corpos técnicos, devidamente concursados, na designação dos julgadores, regra geral, são aquinhoados ex-titulares de mandatos eletivos (arts. 73 e 75 da CF), ipso facto, adversários ou aliados dos gestores, esvaziando a jurisdição de seu imprescindível conteúdo técnico [...] . Além disso, o Ministério Público atuante junto à Corte de Contas é especial (art.

130 da CF), desprovido das garantias essenciais à sua independência, *capitis deminutio*, que equipara seus integrantes a servidores públicos, hierarquicamente submetidos à administração do Tribunal de Contas (STF, ADIn 798/DF, DJU\* 19.12.1994) (Três apud Costa, 2006, p. 11).

Ademais, Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 129) apontam corretamente a contradição existente na própria composição das Cortes de Contas, haja vista que seus integrantes são nomeados pelo Poder Executivo. A despeito da necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo, o órgão fiscalizado por excelência nomeia os membros do órgão fiscalizador.

Por fim, a partir do modelo de sistema de controle *a posteriori* das despesas da Administração adotado no Brasil, diante de uma despesa considerada ilegal, conforme disposição do art. 71, incisos IX e X, §§ 1º e 2º da CF/88, resta ao Tribunal de Contas representar à Administração para que promova a correção. Se não atendido, poderá sustar a execução do ato impugnado, devendo, contudo, comunicar a decisão ao Legislativo. No caso dos contratos, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, que deverá solicitar as medidas cabíveis ao Executivo. Se, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas cabíveis, o Tribunal decidirá a respeito. Nesse ínterim, o Ministério Público, assim como explicam Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1996, p. 129), “só conhece da matéria após o tortuoso itinerário, terminando por, quando muito, intentar a invalidação judicial do contrato e reclamar a restituição por parte dos intervenientes”.

Aliado a isso, instruções processuais em sede de jurisdição de contas, em especial aquelas que envolvem a análise de contratos vultosos, podem demorar muito tempo para serem finalizadas, o que impede o rápido acionamento do Ministério Público com vistas ao ajuizamento das ações cabíveis.

#### 4.4 A UTILIZAÇÃO DE INSTRUÇÕES PROCESSUAIS E DECISÕES ADVINDAS DOS TRIBUNAIS E CONSELHOS DE CONTAS COMO ÚNICO FUNDAMENTO PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Questão relevante a ser suscitada, oportuna a menção ao caso de uma ação de improbidade administrativa oriunda da comarca de Cruz do Espírito Santo - PB, processo n.º 000666-95.2009.815.0291, julgada durante esforço concentrado para o cumprimento da Meta 4 no ano de 2015 na Paraíba. À época, o único arcabouço probatório utilizado para

fundamentar os pedidos da ação, e considerado, inclusive, em termos absolutos pelo juízo, foram as conclusões exaradas pela auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Houve, naquele momento, condenação em primeiro grau e, posteriormente, recurso. No julgamento, apesar do TJPB ter declarado a nulidade da sentença em preliminar, adentrou no mérito da questão probatória justamente para evitar que futura sentença fosse novamente anulada. Foi reconhecida, então, a obrigatória necessidade de instruir a ação de improbidade com a integralidade do processo administrativo de prestação de contas, assim como a razoabilidade do requerimento de instrução probatória para a contradita das provas extraídas do referido processo administrativo.

Contudo, isso não significa que a prova produzida em sede de Tribunal ou Conselho de Contas tenha que ser objeto de repetição na esfera judicial. Suficiente, pois, que se verifique se as conclusões dos órgãos de contas são condizentes com as provas existentes nos autos. Ademais, cumpre mencionar que, para afastar a eficácia e a validade jurídica das decisões da referida corte, é fundamental a constatação de algum erro de julgamento ou violação do devido processo legal, a exemplo do cerceamento de defesa. Por fim, espera-se do demandado, em sede judicial, alegações de que os fatos - objeto da acusação - não subsistem ou, se existentes, são incapazes de caracterizar ato de improbidade administrativa.

Outro ponto a ser levantado diz respeito à ação de improbidade administrativa que tem como único arcabouço probatório decisão de caráter preliminar expedida por Tribunal ou Conselho de Contas, haja vista que dispensa o contraditório e a ampla defesa. Veja-se agora a transcrição das definições existentes no art. 10 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

Art. 10. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa. § 1º - Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo. § 2º - Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares. § 3º - Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 desta Lei (TCE-PB, 1993, p. 4).

Por derradeiro, alteradas as conclusões em decisão definitiva *a posteriori*, o surgimento de novos fatos em fase adiantada do processo tramitado em âmbito administrativo tem o condão de modificar aquilo que foi decidido em momento anterior, o que não ocorre

judicialmente. Nesses casos, o réu continuará respondendo à ação no âmbito judicial e, assim, estará sujeito às graves sanções da LIA. Dessa forma, considerando a natureza transitória da decisão preliminar das Cortes de Contas, parece um contrassenso que seja o único elemento a fundamentar uma ação de improbidade administrativa.

Aliado a isso, corrobora-se o referendado por Fabrício Motta e Ismar Viana (2022, p. 175):

vê-se, pois, que diante dos reflexos das instruções processuais e decisões dos Tribunais de Contas no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, torna-se ainda mais necessário aferir o respeito às garantias mínimas a que fazem jus aqueles que se encontram sujeitos ao dever de prestar contas, no âmbito da processualística nos Tribunais de Contas, num formato de controle que não remeta ao sistema inquisitório puro, cuja aceitação é rechaçada pela doutrina diante da manifesta incompatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

Na medida em que o processo é instrumento de solução de conflitos dispendioso para o Estado, deve ser aproveitado de forma econômica e eficiente. Ademais, sabe-se que a prova se destina à formação do convencimento do órgão julgador e tem por objeto os fatos controvertidos, pertinentes e relevantes. Necessário, pois, o discernimento, em especial, do Ministério Público, de não precipitar o intento da ação sem antes reunir prova mais robusta, a fim de garantir um processo justo, devido e adequado.

#### 4.5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS COM BASE NA PESQUISA DE CARÁTER QUANTITATIVO

De início, faz-se necessário sinalizar os critérios adotados durante a coleta dos dados:

- Foi estabelecido um lapso temporal de dez exercícios financeiros subsequentes, quais sejam, de 2012 a 2021, com o intuito de facilitar o encontro de processos anteriores às mudanças ocorridas na Lei nº 8.429/92, bem como posteriores. As listas com os nomes dos(as) gestores(as) podem ser conferidas no site do próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na aba “gestores contas reprovadas”, por meio do link: <https://tce.pb.gov.br/>;
- A partir das listagens, foi realizada consulta de acesso público na plataforma “Processo Judicial Eletrônico (PJe)”, no site do Tribunal de Justiça do Estado da

Paraíba, a qual também pode ser verificada na rede por meio do link: <https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>;

- O nome do(a) gestor(a) só foi considerado uma vez, mesmo que suas contas referentes a outro exercício financeiro, alusivo a mesma gestão ou não, hajam sido novamente reprovadas;
- A coleta dos dados foi iniciada em 27 de fevereiro de 2023 e encerrada no dia 31 de maio de 2023.

Veja-se, agora, a tabela abaixo, que mostra de forma resumida o quantitativo de gestores(as) que tiveram suas contas reprovadas entre os exercícios financeiros considerados, bem como se contra eles(as) foi ajuizada alguma ação de improbidade administrativa:

EXERCÍCIO FINANCEIRO	QUANTIDADE DE GESTORES(AS)	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	
		SIM	NÃO
2012	159	90 (56,6%)	69 (43,4%)
2013	39	14 (35,9%)	25 (64,1%)
2014	72	32 (44,4%)	40 (55,6%)
2015	53	31 (58,49%)	22 (41,51%)
2016	98	70 (71,43%)	28 (28,57%)
2017	77	46 (59,74%)	31 (40,26%)
2018	51	22 (43,14%)	29 (56,86%)
2019	42	27 (64,28%)	15 (35,72%)
2020	14	01 (7,14%)	13 (92,86%)
2021	05	- (0,0%)	05 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>610</b>	<b>333 (54,59%)</b>	<b>277 (45,41%)</b>

Quanto ao exercício de 2012, dos 159 gestores listados, 32 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 58 a duas ou mais, totalizando 90. cujo somatório resultou em 315 ações encontradas.

Entre as 117 demandas sentenciadas, 31 ou 26,49% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos 54 ou 46,15% dizem respeito a alguma

irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Agora, com base nas informações que embasaram a propositura da ação, bem como na própria análise de mérito pelo Judiciário paraibano, alguns temas merecem destaque.

O processo nº 0800174-36.2017.8.15.0341, tramitado na Vara Única de Serra Branca - PB, teve por objeto a prestação anual de contas ao TCE-PB referente ao exercício financeiro de 2012, na qual foi localizada pelo corpo técnico do órgão de contas a prática de diversas irregularidades. O Ministério Público Estadual utilizou como acervo probatório para o ajuizamento da ação os documentos que compunham o processo administrativo, o parecer do Ministério Público Especial junto ao TCE-PB, bem como o Acórdão exarado nos autos. Na sentença, houve condenação em parte pelas irregularidades imputadas ao gestor, como a não realização de procedimento licitatório exigido pela lei, enquadrada na hipótese de conduta que causa prejuízo ao erário prevista no art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992.

Por derradeiro, antes da reforma, o dano ao patrimônio, nessa hipótese, era presumido, ou *in re ipsa*, o qual, de acordo com o lecionado por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 411 - 412):

descumpridos os princípios e regras específicas de modo a comprometer a finalidade do procedimento licitatório, ter-se-á a frustração deste, com consequente configuração da improbidade. A lesividade está ínsita na conduta do agente, sendo despcienda a ocorrência de prejuízo patrimonial imediato.

Isso posto, era desnecessária a perda patrimonial efetiva. De semelhante modo entendia o Superior Tribunal de Justiça:

[...] 4. A Ação Civil Pública para apurar a fraude à licitação foi proposta também com amparo no art. 11 da LIA, e tal dispositivo dispensa o dano (lesão ao Erário) como pressuposto da caracterização do ato ímprobo. Não fosse isso, **mesmo se considerado o art. 10, VIII, da LIA, evidencia-se o dano *in re ipsa*, consoante o teor de julgados que bem se amoldam à espécie** (REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma DJe 9.3.2012; REsp 1.190.189, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; STF, RE 160.381/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 12.8.1994). [...] 6. Recurso Especial de Eduvaldo Silvino de Brito Marques provido para julgar improcedente o pedido contra ele deduzido. Recurso Especial de José Bernardo Ortiz parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (STJ, 2013, grifo próprio).

A nova redação do dispositivo, em que consta *ipsis litteris*, “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem



fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva”, extinguiu, portanto, a possibilidade de enquadramento da conduta como ato de improbidade sem que reste comprovado o prejuízo instantâneo aos cofres públicos. A propósito, tanto a dispensa quanto a inexigibilidade indevidas constituem grandes oportunidades de desvio de recursos, logo, são verdadeiros poços de irregularidades auferidas pelos Tribunais de Contas, como demonstra o caso em comento. Em diversas situações, são utilizadas de maneira fraudulenta, com o intuito de favorecimento pessoal do gestor ou de terceiro.

Ademais, como o art. 10 previa expressamente a punição dos atos também na forma culposa, o réu foi condenado inobstante a demonstração do elemento subjetivo doloso agora exigido para todas as condutas previstas na LIA.

Outra questão relevante diz respeito à incidência da prescrição intercorrente nas ações de improbidade antes da fixação da tese do STF, em um total de 38 processos na listagem de 2012. O argumento basilar para a declaração de extinção do processo em decorrência do prazo prescricional foi a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito das ações de improbidade administrativa. Entretanto, como aferiu-se da decisão da Suprema Corte, o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, logo, os novos marcos temporais somente podem ser aplicados a partir da publicação da lei.

Quanto ao exercício de 2013, dos 39 gestores listados, 10 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 4 a duas ou mais, totalizando 14, cujo somatório resultou em 24 encontradas ações. Entre as 11 demandas sentenciadas, 06 ou 54,54% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos, 5 ou 45,45% dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

O destaque para o ano foi um acordo celebrado no processo nº 0800861-84.2020.8.15.0251, tramitado na 4ª Vara Mista da Comarca de Patos - PB. Seu objeto versa sobre a nomeação de servidor comissionado pelo gestor enquanto era prefeito do Município de Passagem - PB. De acordo com a peça inaugural, foram realizados pagamentos de salários durante o exercício de 2013, mesmo não tendo o servidor trabalhado efetivamente. A irregularidade foi aferida pelo TCE-PB durante a instrução processual relativa à prestação de contas anuais de 2013.

Antes da chegada da Lei nº 13.964/2019, popularmente conhecido como Pacote Anti-crime, o art. 17 da Lei nº 8.429/92 vedava a transação, acordo ou conciliação em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Com a nova redação do art. 17, §1º da LIA, passou-se a admitir expressamente a possibilidade de celebração de acordo de não

persecução cível. A despeito dessa proibição, a doutrina já defendia a realização de acordos no âmbito de ação de improbidade administrativa, à vista das alterações promovidas na legislação penal, que ao longo dos anos passaram a admitir a transação no campo criminal.

A Lei nº 14.230/21 referendou esse cenário, ao incluir à LIA o art. 17-B, no qual prevê que “o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil”, o qual “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” (§2º).

No que tange às exigências previstas em lei, condicionou-o ao advento de, pelo menos, dois resultados: (i) integral ressarcimento do dano; (ii) reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Ademais, em conformidade com o §1º do referido artigo, a celebração do acordo dependerá, cumulativamente, destes requisitos: (i) oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; (ii) 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) homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Outrossim, de acordo com o estabelecido no §3º, “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.” Leia-se competente aquele com jurisdição para exercer o controle externo sobre o ente federativo lesado (art. 17-B, §1º, I)

Odilon Cavallari de Oliveira (2022, p. 246) alerta para a necessidade de atribuir interpretação conforme à Constituição ao §3º do art. 17-B. Para ele, “a literalidade de sua redação pode conduzir à conclusão de que se trata de uma obrigação imposta aos Tribunais de Contas, o que, naturalmente, demanda a sua análise em face dos comandos constitucionais relativos às Cortes de Contas”.

Por isso, em razão da autonomia garantida e das atribuições impostas pelo próprio texto da Carta Maior, o autor assevera, ainda, “que normas infraconstitucionais que preveem atribuições ou deveres aos Tribunais de Contas somente serão constitucionais se estiverem harmônicas com a moldura traçada pela Constituição Federal no tocante ao estatuto jurídico dos Tribunais de Contas” (Oliveira, 2022, p. 246).

Não à toa que o dispositivo foi alvo de questionamento por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7236, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp). O relator, Ministro Alexandre de Moraes, concedeu medida liminar para suspendê-lo, em decisão monocrática datada de 27/12/2022, sob o seguinte argumento: “ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial” (STF, 2022, p. 22). Além disso, também entendeu o Ministro Alexandre de Moraes em seu pronunciamento que a fixação de prazo afeta a própria autonomia e o autogoverno das Cortes de Contas. De todo modo, faz-se mister ratificar que a natureza de tal manifestação é opinativa e qualquer interpretação no sentido de obrigatoriedade ofende o art. 71 da CF/88.

No que diz respeito ao momento de celebração do acordo, o §4º dispõe que poderá ocorrer no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou durante a execução da sentença condenatória.

O dispositivo que conferia legitimidade exclusiva ao Ministério Público para celebrar o acordo de não persecução cível (§5º) foi considerado inconstitucional pelo STF no âmbito das ADIs nºs. 7042 e 7043. A corte decidiu que os entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a celebrá-lo. Por fim, em caso de descumprimento, 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 (§7º).

Quanto ao exercício de 2014, dos 72 gestores listados, 12 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 20 a duas ou mais, totalizando 32, cujo somatório resultou em 100 ações encontradas. Entre as 25 demandas sentenciadas, 7 ou 28% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos, 11 ou 44% dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

A princípio, o destaque para o ano vai para o processo nº 0801265-89.2017.8.15.0171, tramitado na 1ª Vara Mista da Comarca de Esperança - PB. A ação tem por objeto a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Esperança - PB referente ao exercício de 2014, em que o TCE-PB julgou irregulares as referidas contas públicas municipais. Serviram de arcabouço probatório os documentos que compunham o procedimento administrativo, além do Acórdão exarado nos autos.

Entretanto, os pedidos constantes na peça vestibular foram julgados improcedentes pelo juízo *a quo*. Fato relevante que houve, antes da sentença, manifestação do Ministério Público no sentido de improcedência da inicial, tendo em vista que o próprio TCE-PB, em recurso de reconsideração, afastou a presunção de reconhecimento de ato ímprobo pela parte demandada. Sobre o recurso de reconsideração, ele garante ao recorrente que, quem houver proferido a decisão recorrida, aprecie novos argumentos capazes de mudar o veredito anterior. De acordo com o art. 33 da Lei Orgânica do TCE-PB, “poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias.”

Pode-se aferir que, mesmo se tratando de decisão definitiva, a partir do momento que a referida Corte de Contas elidiu, em sede de recurso, as irregularidades constatadas, não restou outra prova técnica capaz de demonstrar a prática de ato de improbidade administrativa pela parte demandada.

Já no processo nº 0804586-96.2020.8.15.0731, o qual trata de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Estadual contra o ex-secretário de Saúde do Município de Cabedelo - PB por ato de improbidade administrativa praticado no ano de 2014, o órgão acusador também se valeu exclusivamente das peças obtidas junto ao TCE-PB. Entretanto, foram suficientes para ensejar uma condenação por improbidade.

Por último, os dois casos demonstram a força probante dotada de eficácia que é atribuída tanto pelo direito material quanto pelo direito processual aos documentos públicos advindos de procedimento de análise perante o mencionado órgão de contas. Aliás, segundo disposição do art. 405 do CPC/2015, esses documentos possuem presunção de veracidade relativa ou *juris tantum*, portanto, passível de serem declinados somente por provas robustas, produzidas em contrário.

Quanto ao exercício de 2015, dos 53 gestores listados, 10 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 21 a duas ou mais, totalizando 31, cujo somatório resultou em 105 ações encontradas. Entre as 19 demandas sentenciadas, 2 ou 10,53% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos, 6 ou 31,58% dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Ademais, 13 processos foram declarados extintos em decorrência da incidência do novo prazo prescricional, contudo, não transitaram em julgado, portanto, suscetíveis de recurso.

Nele, observa-se o processo nº 0000307-46.2016.8.15.0471, tramitado na Vara Única de Umbuzeiro - PB, no qual é relatado que fora instaurado um Inquérito Civil em decorrência

de auditoria realizada pelo TCE-PB, que apontou irregularidades quanto aos gastos desempenhados pelo gestor alusivos à manutenção de veículos pertencentes à frota do município de Gado Bravo - PB. Foi anexado à petição inicial o relatório de auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Entretanto, os pedidos formulados foram julgados improcedentes, por entender o juízo que o autor não reuniu outras provas capazes de ensejar a condenação por improbidade, bem como não restou demonstrada a presença de dolo na conduta do agente. O julgado, anterior à reforma da LIA, já aponta a necessidade de existência de prova do comportamento doloso ou culposo - agora obrigatoriamente doloso - do agente.

Nítido, pois, que as mudanças na LIA inseriram maior proteção aos demandados na ação de improbidade administrativa, ao estabelecer novas obrigações para a parte autora, desde a petição inicial até o transcorrer do processo. Logo, a previsão do inciso II, do parágrafo 6º do art. 17 da LIA, o qual determina que a exordial “será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 do Código de Processo Civil.”

Nas palavras de Diego da Mota Borges (2021), “trata-se de exigência de demonstração da presença de justa causa para a ação por ato de improbidade administrativa, a demonstrar o quanto há, nesta ação, um cuidado legislativo de evitar despreziosas demandas sem lastro probatório mínimo”. Assim sendo, a parte autora deve valer-se de elementos de prova robustos, capazes de demonstrar como ímprobo o ato, bem como a presença de dolo específico na conduta do sujeito ativo, portanto, indícios de autoria e materialidade do fato. Essas condições expõem a vontade do legislador de querer aplicar as regras penais aos casos de improbidade administrativa, materializada, inclusive, na aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Quanto ao exercício de 2016, dos 98 gestores listados, 27 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 43 duas ou mais, totalizando 70, cujo somatório resultou em 209 ações encontradas. Entre as 31 demandas sentenciadas, 4 ou 12,90% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos, 25 ou 80,64% dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Na listagem, consta o recente processo nº 0803089-03.2022.8.15.0141, distribuído após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, cujo órgão julgador é a 2ª Vara Mista da

Comarca de Catolé do Rocha - PB. Trata do pagamento e do recebimento de diárias, sem comprovação da atividade desenvolvida. No presente caso, o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba foi peça chave para o deslinde da ação, pois concluiu que a parte demandada não foi capaz de demonstrar a necessidade dos respectivos deslocamentos por meio de documentação que afastasse a conclusão da Corte de Contas. Nesse sentido, houve condenação pela prática de ato ímprobo que importa enriquecimento ilícito, nos moldes do art. 9º, XII da LIA.

Quanto ao exercício de 2017, dos 77 gestores listados, 29 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 17 duas ou mais, totalizando 46, cujo somatório resultou em 70 ações encontradas. Entre as 19 demandas sentenciadas, 2 ou 10,53% tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e, do total, pelo menos, 17 ou 89,47% dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

O destaque vai para o processo nº 0800737-55.2021.8.15.0061, tramitado na 2ª Vara Mista da Comarca de Araruna - PB, visto que um dos recursos utilizados pelo Ministério Público Estadual para fundamentar a ação foram as informações colhidas no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Trata-se de uma plataforma que permite a captura de dados dos jurisdicionados que devem enviar a prestação de contas públicas ao TCE-PB. É de livre acesso para a população por meio do site do próprio Tribunal e deve ser usado sempre que o cidadão desejar informações acerca de execução orçamentária, licitações, obras e folha de pessoal.

Desta feita, a partir da análise dos dados obtidos, o Ministério Público do Estado da Paraíba alegou a presença de várias irregularidades e ilegalidades nos procedimentos de contratação de empresa privada realizada pela Prefeitura Municipal de Araruna e o Fundo Municipal de Saúde de Araruna no ano de 2017. Ademais, utilizando-se de uma das medidas cautelares previstas na LIA, o órgão ministerial solicitou, em sede de liminar, a decretação da indisponibilidade de bens, disciplinada no art. 7.º da Lei n.º 8.429/1992.

Em conformidade com a redação dada ao artigo mencionado, “quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado”. Já o parágrafo único dispõe que “a indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito”.

Sua decretação em ações de improbidade administrativa prescinde de prova de malversação patrimonial, sendo presumido o *periculum in mora*, ou perigo da demora, materializado na preocupação que uma decisão judicial tardia possa causar algum tipo de dano grave ou de difícil reparação. Mostra-se suficiente, portanto, a demonstração do *fumus boni iuris*, ou fumaça do bom direito, constituído na existência de indícios mínimos da prática de atos ímprobos. Não se trata, ainda, de medida expropriatória, mas de medida assecuratória do interesse público, visto que pressupõe a garantia de ressarcimento dos danos causados ao erário. Ao final, o juízo indeferiu o pedido liminar de indisponibilidade de bens, por entender não estarem presentes os requisitos para a decretação da medida.

À vista do exposto, o sistema SAGRES do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba demonstra que não somente os pronunciamentos, as decisões e as instruções processuais em sede de jurisdição de contas podem ser aliados no desempenho das funções essenciais à justiça. De igual modo, o uso da tecnologia em prol da transparência da gestão pública proporciona a difusão do conhecimento para a sociedade sobre informações relevantes em meios eletrônicos de acesso público. Ainda na esfera do TCE-PB, a instituição disponibiliza em seu site alguns painéis de acompanhamento de gestão, os quais versam sobre acumulação de vínculos públicos, obras, medicamentos, entre outros. Também desenvolveu a “Turmalina Schema”, com o objetivo de “criar, manter e promover um esquema de marcação de dados para portais de transparência fiscal, tornando-os mais compreensíveis para mecanismos de busca e web crawler” (TCE-PB, 2023). Isso significa que a ferramenta extrai e processa os microdados dos portais de transparência fiscal, contribuindo para o acesso à informação. Isso demonstra que deve ser contínua a busca por otimização, cujo propósito é melhor atender aos interesses da sociedade.

Quanto ao exercício de 2018, dos 51 gestores listados, 14 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 8 duas ou mais, totalizando 22, cujo somatório resultou em 42 ações encontradas. Entre as 4 demandas sentenciadas, 1 ou 25% teve seus pedidos iniciais julgados improcedentes, e todas (100%) dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Chama a atenção o processo nº 0800733-18.2021.8.15.0061, tramitado na 1ª Vara Mista da Comarca de Araruna - PB, ajuizada pelo Ministério Público da Paraíba em face do Presidente da Câmara Municipal de Riachão - PB. De acordo com a peça vestibular, o promovido, entre os anos de 2015 a 2020, causou danos às finanças da casa legislativa ao realizar gastos indiscriminados todos os meses com lanches e almoços, refeições essas que seriam incompatíveis com as finalidades da edilidade.

Os montantes descritos na inicial, referentes aos gastos anuais com as despesas foram colhidos no sistema SAGRES do TCE-PB. Ademais, um dos argumentos utilizados pelo demandado, em sede de defesa preliminar, foi que o mencionado órgão de contas não constatou irregularidades acerca de despesas com refeições. Com o intuito de comprovar o alegado, acostou aos autos cópias das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba dos anos de 2015 a 2020. Ao final, o órgão julgador entendeu que não restou demonstrada a prática de ato de improbidade administrativa nos moldes previstos na LIA, ou seja, visando à obtenção de enriquecimento ilícito, a causar prejuízo aos cofres públicos ou a violar os princípios da Administração Pública.

Fato curioso é que a denúncia foi apresentada ao Ministério Público por um vereador descrito na sentença como inimigo pessoal e político do demandado, segundo consta, inclusive, em outros processos em tramitação naquela vara. Não obstante o julgamento no sentido da improcedência dos pedidos formulados na inicial, transparece o emprego da ação de improbidade administrativa como arma na disputa pelo poder político e eleitoral.

José Gutemberg de Sousa Rodrigues Júnior e Clara Skarlleth Lopes de Araújo abordam a temática do *lawfare* no âmbito das ações de improbidade administrativa. O termo refere-se a um neologismo proveniente da junção das palavras inglesas *law* (Direito) e *warfare* (estado de guerra) e diz respeito à “utilização das instituições jurídicas, juntamente com a influência midiática, com a finalidade de concretizar, de forma implícita, uma intervenção ilegítima nas disputas políticas e eleitorais” (Júnior; Araújo, 2022).

Nesse diapasão, a aparente normalidade do campo institucional, com ares de legitimidade dos órgãos oficiais, disfarça as violações na esfera da disputa política. Ainda segundo os autores, “o *lawfare* se coloca em um campo de intersecção entre o direito e a política. O seu conteúdo encontra justificção no meio jurídico e finda por legitimar a perseguição (implícita) no âmbito político” (Júnior; Araújo, 2022).

O presente caso ainda demonstra que, mesmo diante da reforma - aliás, declarada inconstitucional pelo STF - a qual conferiu legitimidade exclusiva do órgão ministerial para o intento da ação objeto da prática de ato ímprobo, ela continuará sendo utilizada com finalidade meramente política. Em contrapartida, as novas exigências, como a demonstração do elemento subjetivo doloso específico para a caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa, dificulta o alcance de interesses de quem faz uso das instituições jurídicas para a perseguição de seus desafetos políticos.

Quanto ao exercício de 2019, dos 41 gestores listados, 6 respondem e/ou responderam a uma ação de improbidade, 8 duas ou mais, totalizando 14, cujo somatório resultou em 42



ações encontradas. Entre as 3 demandas sentenciadas, todas (100%) dizem respeito a alguma irregularidade na gestão detectada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

No processo nº 0806888-77.2021.8.15.0371, o Ministério Público do Estado da Paraíba propôs ação de improbidade administrativa contra o gestor, sob alegação de que, enquanto prefeito do Município de Santa Cruz - PB, realizou procedimento licitatório de maneira ilegal, cujas irregularidades foram apontadas em Acórdão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Na instrução, o órgão acusador juntou cópia do processo administrativo tramitado no âmbito do TCE-PB. Fato relevante que o demandado, apesar de citado, não apresentou defesa no prazo legal. Foi considerado, portanto, revel pelo juízo.

Dito isso, é pertinente destacar algumas novidades relativas a processo e a procedimento inseridas pela Lei nº 14.230/21 à LIA, as quais dizem respeito, principalmente, à forma como a pretensão é formulada, à instrução e aos limites do julgamento. Dentre elas, pode-se mencionar: com a redação dada ao §10-C, do art. 17, é vedado ao juiz modificar a tipificação do fato principal reconhecida no saneamento e a capitulação legal apresentada pelo autor. Ademais, como se observou no caso em comento, não se aplica às ações de improbidade administrativa a presunção de veracidade em caso de revelia, regra prevista pelo art. 17, §19, I, sem falar na impossibilidade de inversão do ônus da prova, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 do Código de Processo Civil, e prevista no art. 17, §19, II. Por fim, a ação de improbidade não poderá ser ajuizada pelo mesmo fato, nos moldes do art. 17, §19, III.

Quanto ao exercício de 2020, dos 14 gestores(as) listados(as), apenas uma ação de improbidade administrativa foi localizada.

No processo nº 0800770-57.2021.8.15.0251, tramitado na 4ª Vara Mista da Comarca de Patos - PB, o Ministério Público do Estado da Paraíba, após a realização de inquérito civil, propôs a presente ação de improbidade administrativa contra o gestor que, à época dos fatos, ocupava o cargo de Superintendente da STTRANS (Superintendência de Trânsito e Transportes de Patos - PB). Na peça vestibular, o Ministério Público alegou que o promovido realizou diversos gastos com recursos provenientes de multas de trânsito no ano de 2020, sem observar a destinação legal e regulamentar dessas verbas. Por conseguinte, a conduta se amoldaria ao disposto no art. 11 *caput*, da Lei nº 8.429/92, por afrontar os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência. Na contestação, o demandado sustentou a regularidade das despesas e juntou cópia de processo administrativo oriundo do TCE-PB, o qual diz respeito a uma denúncia que imputou ao réu as mesmas alegações que motivaram o ajuizamento da ação de improbidade.

Na sentença, o juízo considerou que o órgão acusador não foi capaz de provar a existência de conduta dolosa praticada pelo demandado. Ademais, como explicado em momento anterior, a LIA reformada não mais autoriza a ocorrência de ato de improbidade administrativa com fundamento apenas no *caput* do art. 11, sendo necessário o apontamento de uma das hipóteses previstas no rol taxativo constante dos incisos do dispositivo mencionado. Assim sendo, o pedido foi julgado improcedente.

O que chama a atenção nesse caso é a utilização, pelo réu, de processo administrativo instaurado em razão de denúncia oferecida no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba para justificar que não houve nenhum ato de improbidade administrativa. Com isso, demonstra-se que as instruções processuais oriundas das Cortes de Contas podem ser manejadas por ambas as partes com o intento de alcançar a decisão que melhor se amolda aos seus interesses. A partir do momento em que as garantias constitucionais do processo são asseguradas em todas as instâncias de poder, esses instrumentos se tornam provas válidas e devem ser levados em conta na formação da convicção do julgador, inclusive como estabelece o § 2º do art. 21 acrescido à lei de improbidade administrativa.

Em 2021, dos cinco gestores listados, nenhum responde e/ou respondeu a qualquer ação de improbidade administrativa.

Em conclusão, insta ressaltar que o motivo principal de julgamento no sentido de improcedência dos pedidos formulados pela parte autora foi a sua incapacidade de comprovar o cometimento de ato ímprobo pelo agente, enxergada, muitas vezes, como mera irregularidade, suscetíveis, portanto, de correção administrativa, bem como a presença do elemento subjetivo doloso na conduta do agente público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu arcabouço vários dispositivos que externam a preocupação do constituinte originário com a moralidade político-administrativa, alçada, naquela oportunidade, à categoria de princípio. Como enunciado, sua violação pode acarretar ao sujeito desobediente sanções rigorosas, as quais repercutem até na esfera eleitoral, com penalidade de suspensão dos direitos políticos. No patamar da legislação infraconstitucional, as profundas inovações ocorridas com a chegada da Lei nº 14.230/2021, que modificou, revogou e acrescentou novos dispositivos à Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, retomaram com entusiasmo os debates no campo jurídico acerca de sua eficácia no cenário da persecução dos atos que ensejam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública.

É preciso, contudo, advertir que seu objetivo fundamental é punir os agentes comprovadamente ímprobos, que se utilizam de suas funções com propósitos que esbarram contra os interesses da coletividade. Destarte, mesmo diante de administradores despreparados, incompetentes, a LIA não pode ser desnecessariamente invocada. Como consequência dessa banalização, diversas foram as ações propostas sem o mínimo probatório necessário, pois ausente o elemento volitivo evocado para a ilicitude - que constitui hoje, necessariamente, no dolo, para todo e qualquer ato de improbidade - sem especificação do suposto ato ímprobo na petição inicial, ou sem qualquer evidência da relação do ato com a atividade do agente. Diante desse cenário, foram ajuizadas ações de improbidade instrumentalizadas, temerárias, inclusive, como arma na disputa política.

Não obstante as mudanças ocorridas no diploma, que agora estabelece um procedimento mais circunstanciado para a admissibilidade da ação de improbidade, seria reducionista pensar que ela deixará de ser utilizada com propósito eminentemente político. Assim sendo, edições legislativas impreterivelmente não são o caminho para o crescimento do país e para a melhoria da qualidade de vida da população. É indispensável também divulgar, trazer a público esclarecimentos acerca da temática da improbidade, aliado à exposição do trabalho exercido pelos órgãos que atuam no controle das atividades da Administração Pública. Isso é necessário para o combate à desinformação que se perpetua pelos mais diversos veículos midiáticos, bem como para levantar indagações acerca do funcionamento da própria atividade estatal e de como podemos aperfeiçoá-la.

Desta feita, apoiado na examinação teórica e na pesquisa realizada com suporte na atuação do próprio TCE-PB, alguns pontos merecem destaque.

A princípio, com a ajuda dos processos selecionados, viu-se a distinta contribuição dos órgãos de contas no âmbito do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Mesmo em ações anteriores à reforma da LIA, diversos foram os procedimentos de cooperação verificados. Com fundamento em instruções processuais em sede de jurisdição de contas, relatórios, auditorias, decisões, além da plataforma de acompanhamento de dados idealizado pelo TCE-PB (SAGRES), o Ministério Público ou a pessoa jurídica lesada pôde ajuizar as ações cabíveis visando a assegurar a integridade do patrimônio público e social.

Desse modo, os dispositivos inseridos no bojo da Lei nº 8.429/1992, como os já mencionados §§1º e 2º do art. 21, ratificaram o interesse das Cortes de Contas na tutela da probidade e na proteção ao patrimônio público, trazendo para o plano normativo uma realidade já vivenciada. Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas, no exercício da fiscalização que lhes é atribuída pela norma constitucional, valem-se de seus instrumentos legais e disponíveis, quais sejam, levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, também no combate à improbidade administrativa.

Em contrapartida, ilegalidade não é sinônimo de improbidade. Sendo assim, irregularidades auferidas pelos Tribunais de Contas nem sempre configuram ato ímprobo. Com base nos percentuais constatados de demandas sentenciadas que tiveram seus pedidos iniciais julgados improcedentes, que chegou a ultrapassar a margem de 50% no exercício de 2013, atesta-se que, muitas vezes, o instrumento jurídico é utilizado de maneira apressada. Portanto, mediante comunicação, por parte do órgão de contas, relativa à instrução processual que auferiu o cometimento de alguma irregularidade por parte do gestor, cabe ao Ministério Público ou à pessoa jurídica lesada discernir se, de fato, trata-se de ato de improbidade administrativa ou de uma mera irregularidade, para que possa, enfim, tomar as providências necessárias.

Ademais, é primordial, no seio da processualística dos Tribunais de Contas, o respeito aos direitos e às garantias mínimas a que fazem jus aqueles que têm o dever de prestar contas. Nesse sentido, a partir dos processos mencionados e do alto número de demandas lastreadas em informações oriundas das Cortes de Contas, viu-se que, muitas vezes, elas são utilizadas como único elemento de prova a fundamentar uma ação de improbidade. Dito isso, por possuírem poderes quase judiciais, demandam um modelo de controle que obedeça às características do sistema acusatório, porquanto, compatível com o ordenamento jurídico

vigente, sedimentado nas figuras do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

A segunda questão diz respeito à lógica de enfrentamento aos atos ímprobos. Isso posto, para que possam detectar com maior rapidez e precisão indícios de condutas que se enquadrem nas categorias expostas pela LIA, é crucial que o Tribunal de Contas realize investimentos na área de tecnologia da informação e promova o treinamento de seu corpo técnico com palestras e cursos, presenciais ou à distância, com temas voltados aos setores de Auditoria de Sistemas e de Direito Digital, bem como de análise documental. A propósito, uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 e presente no artigo 23-A da Lei nº 8.429/1992 diz respeito ao incentivo à capacitação de agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão desses atos. Ademais, deve fixar prazos para a instrução, bem como para a apreciação de processos, reconhecendo, assim, as oportunidades para a detecção de indícios de violação ao direito correspondente a uma das hipóteses legais de improbidade. Dessa forma, o órgão poderá, de modo mais célere, acionar o Ministério Público.

Por fim, aperfeiçoar seu espaço de interação com a sociedade, por meio da divulgação de suas ações nas redes sociais e nos portais de notícias de maior acesso, para que ela compreenda as atribuições do órgão, e, assim, passe a exigir dele mecanismos eficazes de luta em prol da moralidade da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova projeto de nova lei de improbidade, que volta à Câmara**: Brasília, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>. Acesso em 16 ago. 2023.

ALVES, Deborah Chrystine Peixoto Alves. **Nova Lei de Improbidade Administrativa - Parte Geral - Aspectos Iniciais**: Unieducar, 2022. Disponível em: <https://unieducar.org.br/blog/nova-lei-de-improbidade-administrativa-parte-geral-aspectos-iniciais>. Acesso em: 28 set. 2023

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário do período colonial**: erário régio: Brasília, 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/170-erario-regio>. Acesso em: 16 ago. 2023

BORGES, Diego da Mota. Alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa pela lei 14.230/21: **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356263/alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa-pela-lei-14-230-21--3>. Acesso em: 10 jul. 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**: Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de Setembro de 1946)**: Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: Brasília: Senado Federal: 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 15 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal: Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 15 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941**. Sujeita a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros: Rio de Janeiro,

1941. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010): Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 3 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências: Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função: Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o%20seq%2C%20Bcestro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%20%C3%A7%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o%20seq%2C%20Bcestro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%20%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 10 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências: Brasília, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015: Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 22 ago. 2023.

Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10887/2018**: Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1687121](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121). Acesso em: 13 mar. 2023.

CAMMAROSANO, Márcio. O elemento subjetivo dolo para configuração de improbidade administrativa e o reconhecimento de sua ocorrência por Tribunais de Contas. *In*. MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da lei nº 14.230/21. 1. ed, Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 207-2018. E-book.

CARVALHO, Francisco Monteiro Machado de. **Alterações da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/58627/alteraes-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo** – 37. ed. – Barueri: Atlas, 2023. E-book.

CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. **O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa**: Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 20 ago. 2023

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Metas nacionais para o judiciário brasileiro no ano de 2021**: Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIV-ENPJ.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

COSTA, Márcia Bittencourt da. **Corrupção, improbidade administrativa e o Tribunal de Contas da União**, Brasília: Biblioteca Digital do TCU, 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/corruptao-improbidade-administrativa-e-o-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2023

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021 – São Paulo: Almedina, 2022. E-book.

FREITAS, Daniel Santos de. Extinção da forma culposa de improbidade administrativa é opção legislativa acertada. **Revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur)**: São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-a-certa>. Acesso em: 16 set. 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador na Lei de Improbidade Administrativa: **Jus**, ISSN 1518-4862, 2023. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/102172/o-direito-administrativo-sancionador-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 ago. 2023

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988: **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, mai./ago. 2021. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 25 jul. 2023.

GREGGI, Livia Abud da Silva; MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Análise das principais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa: **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, 10(2), 2–22. Recuperado de <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2917>. Acesso em: 10 ago. 2023.



GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme: Imperium, 2022.

JUNIOR, Enéas de Oliveira Dantas. O in dubio pro societate no âmbito da improbidade administrativa à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Conteúdo Jurídico**: Brasília, 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/61015/o-in-dubio-pro-societate-no-ambito-da-improbidade-administrativa-luz-da-jurisprudencia-do-superior-tribunal-de-justia-stj>. Acesso em: 26 set 2023.

JUNIOR, Janary. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. **Agência Câmara de Notícias**: Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

LEONEL, Ricardo de Barros Leonel. Processo e procedimento na nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur)**: São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-26/ricardo-leonel-processo-procedimento-lei-improbidade>. Acesso em: 25 set. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. Tribunal de Contas e improbidade administrativa: **Instituto Rui Barbosa**, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/tribunal-de-contas-e-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. O dever de prestar contas e a distribuição do ônus da prova no controle externo. **Revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur)**: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-29/interesse-publico-dever-prestar-contas-onus-prova-controle-externo>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. A Lei de improbidade administrativa reformada: inovações, impactos e provas produzidas nos Tribunais de Contas como meio de instrumentalização de inquéritos civis e ações de improbidade. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da lei nº 14.230/21. 1. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 157-177. E-book.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A participação dos Tribunais de Contas na apuração do dano nos acordos de não persecução civil: as múltiplas controvérsias do §3º do Art. 17-B da Lei nº 8.429/1992. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da lei nº 14.230/21, 1. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 235-268. E-book.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **O novo papel dos Tribunais de Contas no Microsistema de combate à corrupção administrativa**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63436/R%20-%20T%20-%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mar. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. O novo conceito de sanção administrativa e o regime jurídico da improbidade administrativa. In: MOTTA, Fabricio; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da lei nº 14.230/21. 1. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 11-21. E-book.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1996.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PRATES, Arlito Lucas Mendes. Natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas e seus reflexos: **Migalhas**, 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/261719/natureza-juridica-das-decisoes-dos-tribunais-de-contas-e-seus-reflexos>. Acesso em: 13 jul. 2023.

RIBEIRO, Julia do Espírito Santo Oliveira. A decisão preliminar do Tribunal de Contas como único fundamento para o ajuizamento da ação de improbidade: **Migalhas**, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/380727/decisao-preliminar-e-o-ajuizamento-da-acao-de-improbidade>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ROCHA, Mayara Bueno Barreti. A prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa: **Migalhas**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/369733/a-prescricao-intercorrente-nas-acoes-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 10 set. 2023.

RODRIGUES Jr., José Gutemberg de Sousa; ARAÚJO, Clara Skarlleth Lopes de. Lawfare e improbidade: o uso político da ação de improbidade administrativa. **Revista eletrônica Consultor Jurídico (ConJur)**: São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-15/rodrigues-jr-clara-skarlleth-lawfare-improbidade>. Acesso em: 10 set. 2023.

SANTANA, Herick Santos. O controle externo da administração pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862: Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798>. Acesso em: 26 jan. 2023.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico** / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscilla Pereira Vasques Gomes - 31. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/28415245/Vocabul%C3%A1rio\\_Jur%C3%ADlico\\_De\\_Pl%C3%A1cido\\_e\\_Silva\\_Ed\\_Forense](https://www.academia.edu/28415245/Vocabul%C3%A1rio_Jur%C3%ADlico_De_Pl%C3%A1cido_e_Silva_Ed_Forense). Acesso em: 30 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 24 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas, 1 ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502215221.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Ministro Alexandre de Moraes suspende parte de alterações da Lei de Improbidade Administrativa**: Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499708&ori=1>. Acesso em: 18 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 843.989/PR - Paraná**. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. Constitucional e administrativo. Administrativo. Irretroatividade da lei mais benéfica (lei 14.230/2021) para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (lei 8.429/92). Necessidade de observância da constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Inaplicabilidade do artigo 5º, XL da Constituição Federal ao direito administrativo sancionador por ausência de expressa previsão normativa. aplicação dos novos dispositivos legais somente a partir da entrada em vigor da nova lei, observado o respeito ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). Recurso extraordinário provido com a fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199. Recorrente: Rosemary Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7042**. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Decisão de julgamento: Brasília, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043**. Requerente: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais. Decisão de julgamento: Brasília, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236**. Requerente: Associação Nacional dos Membros dos Membros do Ministério Público. Decisão monocrática: Brasília, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 20 ago. 2023.

STJ. **Informativo de Jurisprudência nº 547**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2014]. REsp 1.192.758-MG, Rel. originário Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Sérgio Kukina. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/informjurisdata/issue/view/661/showToc>. Acesso em: 19 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. (1. Turma). **Recurso Especial 213.994-0/MG - Minas Gerais**. Administrativo. Responsabilidade de prefeito. Contratação de pessoal sem concurso público. Ausência de Prejuízo. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. Relator: Min. Garcia Vieira, 27 de setembro de 1999. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/47419>. Acesso em: 19 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. (2. Turma). **Recurso Especial 1171721/SP - São Paulo**. Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Acumulação indevida de cargos. Mera irregularidade.

Fraude à licitação. Revisão das justificativas da dispensa do certame. Elemento subjetivo. Súmula 7/STJ. Fundamento da demanda. art. 11 da LIA. Dispensa de dano. Prejuízos decorrentes da fraude. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23336023>. Acesso em: 19 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. (1. Turma). **Recurso Especial 1.275.469/SP - São Paulo**. Administrativo e Processual Civil. Improbidade Administrativa. Art. 11 da Lei 8.429/92. Definição de conduta típica constante do *caput*. Incisos. Rol exemplificativo. Demonstração de dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente. Desnecessidade. Elemento subjetivo. Dolo Genérico. Ausente. Atipicidade da conduta. Recurso especial provido, acompanhando o relator na conclusão, mas ressaltando a adoção de apenas um dos fundamentos de seu voto, qual seja, ausência do elemento subjetivo doloso. Recorrente: Jádriel Silva Sobrinho. Recorrido: Município de Assis. Relator: Min. Sérgio Kukina, 09 de março de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/178437418/relatorio-e-voto-178437435>. Acesso em: 23 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. (5. Turma). **Habeas Corpus 156.234/DF - Distrito Federal**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 03 de maio de 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/25065726>. Acesso em: 06 jun. 2023.

TCE-PB - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Lei Complementar Estadual nº. 18/93, 13 de julho de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências: João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/legislacao/lei-organica>. Acesso em: 16 ago. 2023.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/control-e-fiscalizacao/tomada-de-contas-especial/>. Acesso em: 16 set. 2023.

TJ-MT - Tribunal de Justiça do Mato Grosso. (1. Câmara de Direito Público e Coletivo). **Recurso de Apelação Cível 00019293320118110024**. Relator: Gilberto Lopes Bussiki, 08 de março de 2022. Apelante: Sílvio Santos da Costa. Apelado: Ministério Público. Disponível em: <https://clickjudapp.tjmt.jus.br/consulta-processual/00019293320118110024/31824910>. Acesso em: 15 ago. 2023.

TJ-PB - Tribunal de Justiça da Paraíba. **Meta 4**: Novo lote envolvendo ações de improbidade traz 34 sentenças de 18 comarcas”: João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/meta-4-novo-lote-envolvendo-acoes-de-improbidade-traz-34-sentencas-de-18-comarcas>. Acesso em: 13 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 000666-95.2009.815.0291**. Disponível em: <https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 10 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0800174-36.2017.8.15.0341**. Disponível em: <https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0800861-84.2020.8.15.0251**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 17 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0801265-89.2017.8.15.0171**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 19 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0804586-96.2020.8.15.0731**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 22 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0000307-46.2016.8.15.0471**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 25 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0803089-03.2022.8.15.0141**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 27 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0800737-55.2021.8.15.0061**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 29 ago.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0800733-18.2021.8.15.0061**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 02 set.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0806888-77.2021.8.15.0371**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 05 set.  
2023.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 0800770-57.2021.8.15.0251**. Disponível em:  
<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 09 set.  
2023.

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília: 18 jan 2016, 04:15. Disponível em:  
<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improbidade-administrativa-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 25 abr. 2023.