

STJ00115468

FABRÍCIO MOTTA  
ISMAR VIANA  
*Coordenadores*

Fábio Medina Osório  
*Prefácio*

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
E TRIBUNAIS DE CONTAS  
AS INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.230/2021

Belo Horizonte

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO  
2022

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

# FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

1226378

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

134	<p>Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021 / coordenado por Fabício Motta, Ismar Viana. - Belo Horizonte : Fórum, 2022.</p> <p>287p. ; 14,5cm x 21,5cm.</p> <p>Inclui anexo. ISBN: 978-65-5518-445-7</p> <p>1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Digital. 4. Direito Público. 5. Governo Eletrônico. 6. Administração Pública. I. Motta, Fabício. II. Viana, Ismar. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 341.3 CDU 342.9</p>
2022-2188	

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOTTA, Fabício; VIANA, Ismar (coord.). *Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 287p. ISBN 978-65-5518-445-7.

## SUMÁRIO

## PREFÁCIO

## O NOVO CONCEITO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E O REGIME JURÍDICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**Fábio Medina Osório**.....11

## A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE 2021 E OS PROCESSOS EM CURSO

**Carlos Ari Sundfeld, André Rosilho, Ricardo Alberto Kanayama** .....23

Introdução.....23

1 Dolo e Improbidade Administrativa na LIA de 2021 .....24

2 O judiciário e a aplicação retroativa de normas mais benéficas da LIA de 2021 .....26

3 A LIA de 2021 como vetor de interpretação para processos iniciados à luz da LIA de 1992.....32

Conclusão.....36

Referências .....37

## A ESPARRELA DA (IR)RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE

**Floriano de Azevedo Marques Neto**.....39

1 Um grande avanço: definição da ação de improbidade como repressiva de caráter sancionatório.....40

2 Natureza das normas trazidas pela Lei nº 14.230/2021 .....42

3 A vigência das normas no direito brasileiro .....43

4 As normas de direito material sancionador da nova lei e sua aplicação...44

5 As normas processuais contidas na nova lei e sua aplicação .....47

6 Hipótese de retroatividade excepcional .....50

7 Conclusão.....51

Referências .....52

## A PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA PROPOSTA DE SOLUÇÃO TRAZIDA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE

**Christianne de Carvalho Stroppa, Newton Antônio Pinto Bordin** ..... 53

Introdução.....53

1	A recente jurisprudência do STF sobre a prescritibilidade do dano ao erário .....	54
2	A Lei de Improbidade Administrativa e a atuação dos Tribunais de Contas.....	58
3	Da abertura da Lei de Improbidade Administrativa à atuação dos Tribunais de Contas.....	62
	Conclusão.....	67
	Referências .....	68

## OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 14.230/2021: NEM VINCULAÇÃO, NEM IRRELEVÂNCIA

<b>Cristiana Fortini, Caio Mário Lana Cavalcanti.....</b>	<b>71</b>
Introdução.....	71
1 Nem vinculação, nem irrelevância: os Tribunais de Contas nas ações de improbidade administrativa, com ênfase nas disposições legais inauguradas pela Lei nº 14.230/2021 .....	74
Conclusão.....	83
Referências .....	84

## ERRO GROSSEIRO NO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: ANÁLISE CRÍTICA DA DECISÃO DO TCU À LUZ DA LINDB E DAS MUDANÇAS PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE

<b>Flávio Henrique Unes Pereira, Matheus Jasper Soares Nangino.....</b>	<b>89</b>
Introdução.....	89
1 Inovações da LINDB e a busca da ‘ressurreição das canetas’ .....	90
2 A interpretação do TCU – “não se altera responsabilidade pelo débito” .....	93
3 Mudanças na Lei de Improbidade – apenas dolo .....	102
Conclusão.....	105
Referências .....	106

## A INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS E A DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES NOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO DE NATUREZA SANCIONADORA COMO MEIOS DE INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS INQUÉRITOS CIVIS INSTAURADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

<b>Henrique Pandim Barbosa Machado .....</b>	<b>109</b>
Notas introdutórias.....	109
1 O Tribunal de Contas e a sua jurisdição .....	112

2	O Processo de Contas .....	116
2.1	Noções gerais .....	116
2.2	Parâmetros constitucionais .....	118
3	Conclusões parciais .....	125
4	Da possibilidade de se utilizar o processo de contas para instrumentalizar um inquérito civil.....	127
	Referências .....	129

## EQUILÍBRIO E SEGURANÇA NA RESPONSABILIZAÇÃO DAS DIVERSAS INSTÂNCIAS: IMPROBIDADE REFORMADA E DESAFIOS DO PODER SANCIONADOR PONDERADO

<b>Irene Patrícia Nohara, Érika Capella Fernandes .....</b>	<b>133</b>
Introdução.....	133
1 O problema do <i>bis in idem</i> e da multiplicação das oportunidades de responsabilização do agente público: equilíbrio do poder sancionador pela LINDB.....	135
2 Multiplicação das instâncias de responsabilização e novas orientações na revisão da improbidade .....	142
3 Excessos e intersecções do controle sobre o mesmo fato: ausência de concertação e possibilidade de quádruplo sancionamento .....	148
4 Imprescindível ponderação do “dogma da autonomia das instâncias” no calibramento com a proporcionalidade.....	151
Conclusões .....	154
Referências.....	155

## 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

<b>Ismar Viana, Fabrício Motta.....</b>	<b>157</b>
Introdução.....	157
1 Inovações na Lei de Improbidade Administrativa promovidas pela Lei nº 14.230/2021.....	159
1.1 Principais inovações e as linhas condutoras das alterações no controle da Administração Pública.....	159
2 O novo regramento da atuação dos Tribunais de Contas na tutela da probidade administrativa .....	164
2.1 A apuração de dano em acordos de não persecução: o que é possível extrair do §3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa? .....	166

2.2 Os reflexos das instruções processuais e decisões dos Tribunais de Contas no sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa: a segregação de funções no sistema de responsabilização no âmbito do Controle Externo como condição de legitimidade processual-decisória .....	172
Conclusão .....	176
Referências .....	176

## ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÁRBITRO DO *QUANTUM DEBEATUR*

<b>Luciano Ferraz</b> .....	179
Introdução.....	179
1 Consensualidade Administrativa .....	180
2 Acordos de não persecução cível.....	182
3 Participação dos Tribunais de Contas nos acordos de não persecução cível: árbitro do <i>quantum debeatur</i> .....	185
Conclusão.....	187
Referências .....	188

## O APROVEITAMENTO DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA E RESPONSABILIZAÇÃO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO VIA POSSÍVEL PARA A SUPERAÇÃO DO INCREMENTO DAS CONDIÇÕES DE PROCEDIBILIDADE DE QUE TRATA O §6º DO ART. 17 DA LEI Nº 8.429, DE 1992

<b>Marcelo Harger</b> .....	189
Introdução.....	189
1 Os requisitos da petição inicial da ação de improbidade .....	191
1.1 Individualização da conduta do réu .....	193
1.2 Elementos probatórios mínimos que comprovem a ocorrência de uma das hipóteses dos artigos 9º a 11 da Lei de Improbidade.....	194
1.3 Elementos probatórios mínimos que indiquem a autoria .....	195
1.4 Seja instruída com documentos suficientes da veracidade dos fatos.....	195
1.5 Seja instruída com documentos suficientes da ocorrência de dolo .....	196
1.6 A obrigatoriedade da manifestação do investigado nos processos administrativos para apuração de ilícitos de improbidade em curso no Ministério Público .....	196
1.7 Justificação devidamente fundamentada da impossibilidade de apresentação dos elementos/provas anteriores.....	197

2	A justa causa na Lei de Improbidade .....	198
3	Os documentos colhidos em processos nos Tribunais de Contas como elementos importantes na análise do recebimento das ações de improbidade administrativa .....	202
	Conclusões .....	205
	Referências .....	205

## O ELEMENTO SUBJETIVO DOLO PARA CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O RECONHECIMENTO DE SUA OCORRÊNCIA POR TRIBUNAIS DE CONTAS

<b>Márcio Cammarosano</b> .....	207
Introdução .....	207
1 Competências para julgar imputação de responsabilidade por improbidade e os Tribunais de Contas.....	209
2 Legalidade, moralidade e probidade; distinções; o sistema de responsabilização por improbidade .....	211
3 Improbidade: responsabilidade subjetiva na modalidade dolosa. Inexistência de ofensa ao princípio da vedação do retrocesso .....	213
4 Reconhecimento por Tribunais de Contas de indícios de improbidade..	215
Conclusão .....	218
Referências .....	218

## OS REFLEXOS DAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE EXTERNO NAS DECISÕES NO ÂMBITO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ALARGAMENTO DO ÔNUS DECISÓRIO INAUGURADO PELO §1º DO ART. 21 DA LEI Nº 8.429, DE 1992, E OS IMPACTOS DOS ATOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO REGIME DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

<b>Marcos Nóbrega, Aldem Johnston Barbosa Araújo</b> .....	219
1 Premissas necessárias .....	219
2 O que a doutrina tem dito acerca dos parágrafos 1º e 2º do art. 21 da Lei nº 8.429/1992? .....	225
3 O parágrafo 1º do art. 21 da Lei nº 8.429/1992 precisa ser aplicado em conjunto com o art. 24 da LINDB .....	228
4 Considerações de ordem prática .....	230
4.1 O risco de os entendimentos dos Tribunais de Contas substituírem os entendimentos da Administração Pública.....	230
4.2 A provável inviabilidade de o Ministério Público aguardar o fim do trâmite de processos de contas para propor e julgar ações de improbidade .....	231
5 Provocações finais.....	233
Referências .....	234

## 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

<b>Odilon Cavallari</b> .....	235
Introdução.....	235
1 Do significado da participação dos Tribunais de Contas prevista no §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992.....	236
2 Tribunal de Contas: de auxiliar do Poder Legislativo a auxiliar do Ministério Público e da Justiça?.....	243
3 Da necessidade de interpretação conforme à Constituição do §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992, inserido pela Lei nº 14.230/2021.....	245
4 Da inconstitucionalidade da interpretação que conclui pela obrigação de o Tribunal de Contas se manifestar sobre o valor do dano a ser ressarcido.....	250
5 Do não cabimento da invocação das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos e do CPC para justificar solicitações de auditorias e inspeções aos Tribunais de Contas.....	254
6 Da constitucionalidade do §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992, se a manifestação do Tribunal de Contas sobre o valor do dano for interpretada como facultativa.....	256
7 Do risco de interpretação ampliativa do §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/1992.....	262
Conclusão.....	263
Referências.....	267

## CONTROLE DA LEGITIMIDADE DO ENRIQUECIMENTO DE AGENTES PÚBLICOS

<b>Wallace Paiva Martins Júnior</b> .....	269
Introdução.....	269
1 Controle da legitimidade do enriquecimento de agentes públicos.....	270
3 Enriquecimento ilícito e evolução patrimonial desproporcional.....	275
4 Cooperação institucional.....	281
Referências.....	282

<b>SOBRE OS AUTORES</b> .....	283
-------------------------------	-----