



# ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: O CHOQUE ENTRE O ART. 17-B, § 3º, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (REFORMADA PELA LEI Nº 14.230/2021) E A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

*Civil non-prosecution agreement: The clash between article 17-B, § 3, of the Law of Administrative Improbity (amended by Law nº 14.230/2021) and the constitutional autonomy of the Court of Auditors*

## **João Paulo Gualberto Forni**

Auditor Federal de Controle Externo no TCU, mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, assessor de licitações e contratações na Secretaria-Geral de Administração do TCU, advogado, administrador.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7872-9200>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3520330187873051>

E-mail: [joao.forni@gmail.com](mailto:joao.forni@gmail.com)

## **Luiz Henrique Lima**

Conselheiro Substituto do TCE-MT, doutor em Planejamento Energético pela UFRJ, palestrante, professor, vice-presidente de Controle Externo da AUDICON.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-7765-7908>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5464379883287969>

E-mail: [professorluizhenriquelim@gmail.com](mailto:professorluizhenriquelim@gmail.com)

## **RESUMO**

Busca-se, neste artigo, demonstrar o acerto da decisão de suspensão da eficácia do art. 17-B, § 3º, da Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021 (que regulamenta a participação do Tribunal de Contas no acordo de não persecução civil), por medida cautelar no âmbito do Supremo Tribunal Federal, dada sua incompatibilidade com a Constituição, tendo em vista que: (i) apenas o Poder Legislativo pode demandar o Tribunal de Contas com especificação de prazo, jamais o Ministério Público; (ii) a consequência prática da obrigatoriedade de manifestação temporânea – no prazo de noventa dias apontado no dispositivo em tela – seria



a inviabilização do exercício eficiente das competências constitucionais do Tribunal de Contas, em razão de competência criada por lei ordinária; e (iii) a vinculatividade de manifestação precária afronta a observância ao princípio do devido processo legal no âmbito desse Tribunal. Para o estudo, valeu-se de revisão bibliográfica e pesquisa documental, classificando-se este artigo como jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, em que se faz, a título de conclusão, breve proposta de cooperação intraestatal pautada pela consensualidade.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; improbidade administrativa; acordo de não persecução civil.

## ABSTRACT

*The aim is to demonstrate the correctness of suspending the effectiveness of Article 17-B, paragraph 3, of Law 8.429/1992, amended by Law 14.230/2021 (which regulates the participation of the Court of Auditors in the agreement of non-criminal prosecution), through a precautionary measure within the scope of the Supreme Court, given its incompatibility with the Constitution, considering that: (i) only the Legislative Branch can request the Court of Auditors with a specified deadline, never the Public Prosecutor's Office; (ii) the practical consequence of the mandatory manifestation – within the ninety-day period mentioned in the provision in question – would be the hindrance of the efficient exercise of its constitutional competences, due to an assignment created by ordinary law; and (iii) the binding nature of a temporary manifestation violates compliance with the principle of due process of law within the Court of Auditors. For the study, a bibliographical review and documental research was used, classifying this article as legal-comprehensive and legal-propositive, in which, as a conclusion, a brief proposal of intrastate cooperation guided by consensus is made.*

**Keywords:** Court of Auditors; administrative improbity; civil non-prosecution agreement.

## 1. INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa, como fenômeno jurídico, denota a inobservância do dever de exercer funções públicas com objetivos públicos, plasmada pela negação de valores morais norteadores do atuar estatal, numa atitude manchada pela desonra (Fazzio Júnior, 2016), materializada na desonestidade e/ou na grave ineficiência funcional (Osório, 2022b).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe sobre o tema no art. 37, § 4º<sup>1</sup>, cuja regulamentação infraconstitucional se dá na Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021. A Carta Magna (arts. 70 e 71) prevê, ainda, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração

1 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 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.



direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, ou seja, o controle externo, será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

A relação do Tribunal de Contas com a improbidade se dá, inicialmente, pelo fato de que irregularidades financeiras, contábeis, orçamentárias, patrimoniais ou operacionais – ou, mais genericamente, o mau uso de recursos públicos – podem ser levadas a cabo mediante ato ímprobo, quando se apresentarem qualificadas pelo dolo específico, com traços de desonestidade ou má-fé, cuja aferição é cometida exclusivamente ao Poder Judiciário<sup>2</sup>. Não obstante, os tribunais de contas “têm interesse jurídico na apuração de improbidade administrativa, na medida em que são órgãos de controle externo da administração pública” (Cammarosano, 2022, p. 210), e podem ensejar, suscitar, sugerir ou respaldar o ajuizamento das ações de improbidade administrativa (Fortini; Cavalcanti, 2022), desempenhando papel fundamental no combate aos atos ímprobos (Harger, 2015), plasmando-se em “guardiões da probidade administrativa” (Lima, 2018, p. 107).

Ademais, a Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA reformada), incrementou a interface do controle externo de contas com a improbidade, do que é exemplo a obrigatoriedade de o juiz responsável pela ação de improbidade administrativa considerar, na formação de sua convicção, os atos do órgão de controle externo que tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público objeto da ação (art. 21, § 1º), bem como as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões (art. 21, § 2º). Isso não quer dizer, é importante ressaltar, que haja qualquer vinculação do juiz ao decidido pelo Tribunal de Contas, como salienta o inciso II do art. 21 da LIA: “a aplicação das sanções previstas nesta lei independe: [...] da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”, corroborado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) anterior à reforma<sup>3</sup>, em que pese parcela da doutrina apontar que, caso a conduta do agente público esteja respaldada por decisão do tribunal do contas, estaria, em princípio, afastado o dolo

---

2 Em que pese já haver o Ministro do TCU Walton Alencar (relator) afirmado que “tem este Tribunal o dever-poder de avaliar, no seu âmbito, o cometimento de ato típico de improbidade administrativa e se o agente cometeu o ato de forma dolosa” (voto proferido no Acórdão nº 1.482/2020-Plenário, julgado em 10.06.2020), entende-se, diversamente, na linha de Fortini e Cavalcanti (2022, p. 77-79), que “as Cortes de Contas não exercem uma análise sobre o animus dos agentes públicos, a sugerir uma atuação de cunho doloso, mas atuam sobre a compatibilidade e a pertinência das contas e das movimentações financeiras envolvendo recursos públicos, sendo que a análise daquele elemento subjetivo especial qualificador do ato ímprobo é realizada pelo Poder Judiciário [...]”.

3 PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. RECEBIMENTO DA INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 21, INC. II, DA LEI Nº 8.429/92. NÃO VINCULAÇÃO FRENTE AO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO VIA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO (ARTS. 267, INCS. I e VI, e 295, INC. I E PAR. ÚNICO, INCS. I e III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL). INOVAÇÃO EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.1. O Controle exercido pelo Tribunal de Contas não é jurisdicional, por isso que não há qualquer vinculação da decisão proferida pelo órgão de controle e a possibilidade de ser o ato impugnado em sede de ação de improbidade administrativa, sujeita ao controle do Poder Judiciário, consoante expressa previsão do art. 21, inc. II, da Lei nº 8.429/92 (STJ. Resp. nº 1.032.732/CE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19.11.2009).



específico (Carvalho, 2022)<sup>4</sup>; e que o reconhecimento da ausência de dolo pelo Tribunal de Contas cria presunção contrária à configuração da improbidade (Justen Filho, 2022)<sup>5</sup>.

Apesar da não vinculação do juiz, os dispositivos citados reconhecem a significativa interferência que as atuações – estudos e decisões – dos tribunais de contas exercem no âmbito judicial, sendo frequente seu uso no acervo probatório objeto de apreciação pelo magistrado competente, muitas vezes de maneira decisiva para procedência ou improcedência dos pedidos feitos na exordial (Fortini; Cavalcanti, 2022).

O ápice da interferência do Tribunal de Contas no âmbito da improbidade administrativa, entretanto, dá-se a partir de sua competência na celebração do acordo de não persecução cível<sup>6</sup>. O art. 17-B da LIA reformada assenta que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: (i) o integral ressarcimento do dano; (ii) a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Como condição para a celebração do acordo, o mesmo dispositivo prevê, em seu § 3º, a oitiva do Tribunal de Contas competente, para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de noventa dias.

Referido dispositivo (art. 17-B, § 3º, da LIA reformada) é alvo de diversas manifestações doutrinárias, ora enaltecendo a medida legislativa, que pugnaria pela integração dos órgãos de controle, ora criticando-a, por afronta à autonomia tanto dos tribunais de contas quanto do Ministério Público. Além disso, justamente por infringência à autonomia dessas instituições, o dispositivo em comento teve sua eficácia suspensa cautelarmente por decisão do Ministro Alexandre de Moraes no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP.

---

4 “Muito embora seja possível a prática de atos de improbidade administrativa a agentes que tiveram contas aprovadas pelo tribunal de contas, as manifestações destes órgãos de controle devem servir de parâmetro na avaliação da prática do ato de improbidade. Assim, o gestor público que toma uma decisão em um determinado contrato administrativo, embasada em parecer ou acórdão plenário do tribunal, está respaldado por essas atuações da Corte, o que, em princípio, afasta o dolo da conduta praticada e, conseqüentemente, descaracteriza a infração de improbidade” (Carvalho, 2022, p. 155).

5 “[...] se o Tribunal de Contas reputar inexistente o dolo, há presunção contrária à configuração de improbidade, mesmo que a referida decisão tiver reputado que o ato administrativo padecesse de algum defeito” (Justen Filho, 2022, p. 239).

6 Cavallari (2022, p. 236) ressalta que: “o acordo de não persecução civil não foi inserido na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, mas sim, pela Lei nº 13.964/2019, denominada ‘Pacote Anticrime’, cujo art. 6º deu nova redação ao § 1º do art. 17 e passou a admitir a celebração de aludido acordo, contrariamente à redação original desse parágrafo, que expressamente vedava qualquer espécie de transação, acordo ou conciliação nesse tipo de ação”.



Objetiva-se, neste artigo, analisar o dispositivo legal em tela à luz da conformação constitucional do Tribunal de Contas, com especial ênfase ao TCU, e da doutrina dedicada ao tema, bem como dos fundamentos invocados para a suspensão cautelar de sua eficácia, buscando-se demonstrar a correção da decisão, com densificação da motivação utilizada, pugnando-se por sua confirmação quando da análise do mérito.

Quanto à metodologia, numa classificação específica ao domínio jurídico, o artigo classifica-se em jurídico-compreensivo (Witker, 1985) ou jurídico interpretativo, no qual se decompõe um problema jurídico (a compatibilidade do dispositivo epigrafado com a CF/88) em diversos aspectos, relações e níveis, destinados a objetos de maior complexidade que necessitam de maior aprofundamento. Classifica-se, ainda, em jurídico-propositivo<sup>7</sup>, em que se visa propor mudanças interpretativas das normas postas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020). No que se refere aos métodos de coleta de dados, realizou-se pesquisa bibliográfica, que consiste em “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”, bem como pesquisa documental (Lakatos; Marconi, 2003, p. 158).

Em relação à organização do trabalho, é pertinente, antes de adentrar o cerne da questão, discorrer sobre (i) a natureza jurídica do acordo de não persecução cível e (ii) a posição institucional do Tribunal de Contas na estrutura da separação de poderes e dos mecanismos de freios e contrapesos, para, em seguida, adentrar especificamente na (iii) análise da constitucionalidade do acordo de não persecução cível nos moldes da LIA reformada em face da conformação constitucional do TCU, e apresentar (iv) breve proposta de cooperação intraestatal alinhada com a consensualidade intraestatal.

## 2. A NATUREZA JURÍDICA HÍBRIDA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Neste tópico, a fim de assentar a natureza jurídica do acordo de não persecução cível previsto na LIA reformada, deve-se, primeiro, verificar a natureza jurídica do ato ímprobo bem como da ação de improbidade administrativa.

A natureza jurídica do ato ímprobo é alvo de controvérsias, o que resta claro dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Tema 1.199 (repercussão geral), em que se discutiu

eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei nº 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (Brasil, 2022a).

---

7 Gustin, Dias e Nicácio (2020) ponderam que todos os tipos de pesquisa jurídica são, em alguma medida, propositivos, dada sua natureza de ciência aplicada.



A título de exemplo, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu, em seu voto, a natureza civil dos atos de improbidade administrativa, chegando ao extremo de classificar como um “erro da lei” a exclusão da natureza civil da ação de improbidade administrativa, em alusão ao art. 17-D.

*In verbis:*

a LIA definiu os atos de improbidade administrativa como aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração Pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário. [...] A natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”. [...]

A Lei 14.230/21, de maneira inexplicável, pretendeu, em seu artigo 17-D, excluir a natureza civil da ação de improbidade, em que pese, esse substrato partir da própria Constituição Federal, ao prever: [...] Ora, ao errônea e fictamente tentar excluir a natureza civil da ação de improbidade, a lei não teve a força de excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções, pois essa ‘natureza civil’ tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa CORTE (Brasil, 2022a).

O Ministro endossou, portanto, a natureza civil tanto do ato ímprobo quanto da ação de improbidade.

Em sentido oposto, o Ministro André Mendonça apontou a grande aproximação das ações de improbidade com a seara penal, o que desemboca na aplicação da retroatividade da lei mais benéfica àquele ramo, enquadrado no campo do direito administrativo sancionador. Para o Ministro, o direito administrativo sancionador guarda autonomia em face do direito penal, mas apresenta inegável zona de interseção com este, por serem ambos ramos do sistema de responsabilização estatal. Nesse sentido, a responsabilização por ato de improbidade administrativa seria espécie do gênero direito administrativo sancionador. *In verbis:*

37. Diz-se assemelhadas, ante a inegável zona de interseção existente entre o denominado direito administrativo sancionador – ao qual pertence o instituto da improbidade administrativa – e o direito penal. Afinal, ambos são ramos do sistema de responsabilização estatal.

38. Contudo, apesar de integrarem o mesmo sistema, gozam de inafastável autonomia e independência entre si. Autonomia esta que é verdadeira *conditio sine qua non* para existência, constitucionalmente legítima, da responsabilização por ato de improbidade administrativa – tendo em vista que o pensamento em sentido contrário atrairia a



incidência do princípio do ‘ne bis in idem’ em desfavor desta modalidade de responsabilização específica.

39. Portanto, há que se reconhecer, em certa medida, a autonomia técnico-científica tanto do direito administrativo sancionador, enquanto gênero, quanto da responsabilização por ato de improbidade administrativa, enquanto espécie, demandando a concepção de princípios e regras que lhes sejam próprios (ou adaptados), operando como construtores de uma identidade particular e distintiva em relação aos demais ramos do direito punitivo estatal – e que devem ser construídos a partir de tal perspectiva. [...]

52. Antecipo, desde logo, que, a meu sentir, a resposta deve ser afirmativa, ou seja, pela aplicação retroativa dos novos contornos conformadores do elemento anímico que a Lei nº 14.230, de 2021, passou a exigir para caracterização do ato ímprobo.

53. Isso porque, promovendo o aludido cotejo entre as peculiaridades do direito administrativo sancionador, de um lado, e os conceitos de culpa e dolo segundo o direito penal, de outro, não vislumbro traço distintivo suficiente para afastar a incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica à espécie (Brasil, 2022a).

Endossa-se, na citada controvérsia, a posição externada no voto do Ministro André Mendonça, qual seja: a natureza de direito administrativo sancionador do ato ímprobo, que se situa em um meio termo entre o ilícito penal e o civil, em um “terceiro círculo, intermédio entre o menor (criminal) e maior (civil)” (Giacomuzzi, 2002, p. 297), plasmando-se em manifestação do poder sancionador do Estado com traços característicos específicos, e por isso merecedor de categorização também específica – no direito administrativo sancionador, repita-se. De início, esse ramo se associa ao poder sancionador da Administração Pública, mas, sendo direito repressivo, nada impede sua aplicação pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, a lei de improbidade traz sanções judiciais cujo regime é de direito administrativo, mais especificamente da vertente sancionadora (Osório, 2022b).

Enquanto ramo do poder punitivo estatal, o direito administrativo sancionador vai buscar parte significativa de seus princípios norteadores no direito penal, tendo em vista superioridade teórica da dogmática penal, que pode auxiliar no delineamento de limites e contornos a um ramo ainda nascente no Brasil, no sentido do garantismo diante das sanções públicas (Osório, 2022b). A citada aproximação com o direito penal decorre da subtração de direitos individuais, característica das manifestações penalizadoras do Estado, sendo esse o raciocínio externado pelo Ministro Dias Toffoli no âmbito da discussão referente ao Tema 1.199:

[...] as penas — como estabelece a própria lei [LIA] — aplicadas ao sujeito ativo da improbidade administrativa são gravíssimas, importando, entre outras consequências, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, o que as afastam definitivamente da seara civil (Brasil, 2022a).



Já quanto à natureza jurídica da ação de improbidade, entende-se que a melhor interpretação do art. 17-D, “a ação por improbidade administrativa [...] não constitui ação civil”<sup>8</sup> (Brasil, 1992), aponta para uma cisão entre a ação de improbidade e a Ação Civil Pública (ACP), regulada pela Lei nº 7.347/83, e não para sua retirada completa do âmbito civil<sup>9</sup>. Intuiu-se evitar ações de improbidade com feição unicamente ressarcitória<sup>10</sup>, pois a defesa única do patrimônio público deve ser realizada via ACP<sup>11</sup>, voltando-se a LIA para casos que exijam sanções, além da reparação. Em outras palavras, o ressarcimento

- 
- 8 Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.
- 9 No mesmo sentido, Neves e Oliveira (2022, p. 154-162): “o art. 17-D, caput, do CPC, ao prever que a ação de improbidade administrativa não é uma ação civil, parece, na realidade, se referir à ação civil pública, o que pode ser confirmado pela segunda parte do dispositivo, ao prever que seu ajuizamento seja vedado para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. [...] A natureza civil da ação, por outro lado, parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa, no art. 17, caput, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil”; e Valter Shuenquener de Araujo (2023, p. 326-328): “A natureza civil da ação, por outro lado, parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa, no art. 17, caput, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil. [...] A ação de improbidade é tradicionalmente considerada uma ação de natureza civil e política, tendo em vista o caráter de suas sanções. E, mesmo após a reforma legal de 2021, essa deve ser considerada a sua natureza”.
- 10 Floriano de Azevedo Marques Neto (2022, p. 40) considera que “o principal avanço da Lei nº 14.230/2021 foi superar o entendimento que se consolidou nos anos noventa, de que a ação para combater atos de improbidade seria uma espécie de ação civil”, entendimento cuja formulação adveio do Ministério Público e ganhou endosso da jurisprudência. As regras processuais da Lei nº 7347/1985, aplicáveis aos atos ímprobos em decorrência de um suposto “microssistema de tutela coletiva”, em derrogação do CPC, têm por objeto “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (art. 3º), e não a aplicação de sanções, como a lei de improbidade. Seria, nesse sentido, um equívoco sanções “submeter a uma ação especial, com escopo de buscar o ressarcimento, pecuniário ou fático, de um dano, para se aplicar uma lei cujo escopo principal fora aplicar penas, sanções, a quem agisse de forma ímproba. O art. 17 da nova LGIA, no caput e no seu no §16 corrige essa prática” (Marques Neto, 2022, p. 41).
- 11 Contra esse entendimento, alegando que a ação de improbidade é ação civil pública, Wanis (2022, p. 156): “não há como se conceber, sob o pálio da mencionada *summa divisio* do sistema jurídico brasileiro, um *tertium genus* de ação para a responsabilização por improbidade administrativa que não seja civil; e mais, que não seja, pelas razões adiante esposadas e respeitadas as posições em contrário, uma verdadeira espécie de Ação Civil Pública”.





ao erário não é sanção<sup>12</sup>, não estando, por consequência, essa cominação inserida no contexto do direito administrativo sancionador, com todas as peculiaridades inerentes a esse ramo. Essa cominação tem natureza cível, sendo assessória na ação de improbidade, não podendo ser seu único objeto, após a reforma legal.

Conclui-se, no tocante à natureza da ação de improbidade, que ostenta natureza cível, na falta de um enquadramento mais específico, o qual, entretanto, não se desabona, a exemplo de uma heterodoxa natureza de ação administrativa sancionadora. Já quanto ao ato ímprobo, considera-se que se insere no âmbito do direito administrativo sancionador, cujas cominações não têm natureza cível, como já afirmado.

Assentadas essas premissas, concebe-se que o acordo de não persecução civil receba esse nome apenas em razão da natureza da ação de improbidade, mas deve-se plasmar que ostenta natureza híbrida: civil e de direito administrativo sancionador<sup>13</sup>; isso porque, nos termos do art. 17-B, deve garantir, no mínimo, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, sendo esse aspecto (de natureza cível) inegociável, recaindo a possibilidade de negociação apenas sobre as sanções (Neves; Oliveira, 2022)<sup>14</sup>, essas últimas inseridas no bojo do direito administrativo sancionador (Osório, 2022b). A hibridez do acordo decorre, portanto, de se situar na interseção do aspecto cível da reparação ao erário e do aspecto de direito administrativo sancionador das sanções previstas na LIA.

Estabelecida a natureza dos acordos de não persecução civil, passa-se à análise da posição institucional do Tribunal de Contas na estrutura da separação de poderes e dos mecanismos de freios e contrapesos, pressuposto para se analisar a constitucionalidade do dispositivo em tela, o que será feito em seguida.

---

12 No mesmo sentido, Osório (2022b, p. 201) asseve, em referência à Lei de Improbidade Administrativa, que: “Resulta absorvida como suposta medida sancionatória, embora não o seja, a obrigação de reparação ou indenização pelos danos causados, na hipótese de sua configuração. Defendemos [...] um conceito de sanção administrativa que rechaça a presença das medidas reparadoras nessa categoria, uma vez que não preenchem todos os requisitos e pressupostos conceituais”.

13 Osório (2022a, p. 20-21) assinala que os acordos de não persecução cível “integram uma faceta do Direito Administrativo Sancionador, que é sua dimensão consensual”.

14 Neves e Oliveira (2022, p. 353) afirmam, em referência ao acordo de não persecução cível, que: “A possibilidade de negociação, portanto, recai apenas sobre as sanções requeridas pelo autor, não sendo possível negociar sobre a parcela reparatória da pretensão. Significa dizer que, ao menos em princípio, é possível para a reparação integral do erário se afastar de todas as sanções previstas em lei, mas nada impossibilita, ao contrário, que, dentro dessas sanções, também haja margem de negociação”.



### 3. A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ESTRUTURA DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DOS MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS

Da primeira Carta republicana já constava o Tribunal de Contas, idealizado por Ruy Barbosa, inspirado nos modelos italiano e belga, e concebido para sanear o orçamento, sendo corpo de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura e ocupando posição autônoma (Barbosa, 1891, p. 450-455). Situa-se o Tribunal, pois, entre os Poderes, não pertencendo a nenhum deles propriamente; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém maiores afinidades (Castro Nunes, 1943, p. 25-26).

O fato de auxiliar o Legislativo no desempenhar do controle externo não torna a Corte de Contas “órgão auxiliar” do parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional (Britto, 2006, p. 630-643), uma vez que recebe atribuições diversas diretamente da Carta Maior, sendo, pois, órgão constitucionalmente independente, responsável por amplo controle técnico da gestão administrativo-financeira do Estado (Moreira Neto, 2014, p. 256-258).

O Tribunal de Contas é, pois, órgão administrativo funcionalmente autônomo, que exerce, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, sem definitividade jurisdicional (Gualazzi, 1992, p. 187), e cuja competência institucional não deriva de delegação do Legislativo, a quem não está subordinado, mas traduz emanação da própria Constituição, como observado no seguinte trecho de decisão do STF:

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 (Brasil, 2010).

A necessidade de um órgão especializado para se desincumbir do exercício do controle externo, nos moldes ampliados da CF/88, resultou de três constatações circunstanciais: o crescimento do Estado e de suas atribuições em face da sociedade; a relativa separação entre a Administração e o Poder Executivo (no exercício do poder político); e a incapacidade do Poder Legislativo para controlar devidamente a atividade econômico-financeira do Estado (Heller, 2019, p. 40).

A existência desse órgão, que exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no uso dos recursos federais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, permite concluir que, apesar de não poder ser considerado um 4º Poder, desborda dos limites estreitos da tradicional separação de poderes, não servindo esse esquema para explicar a independência e a responsabilidade da Corte de Contas (Torres, 1993, p. 41). Parte da doutrina, que se entende como a mais acertada, fala, isso sim, de uma



4ª função, ao lado das tradicionais legislativa, judicial e administrativa, que seria a função controladora, específica e autônoma, conformada por competências constitucionais próprias com a finalidade de proteger o erário e garantir a boa administração (Heller; Carvalho e Sousa, 2019, p. 91-92).

Plenamente inserida no sistema de freios e contrapesos constitucional<sup>15</sup>, em virtude da abrangência de suas atribuições, a Corte de Contas tem atrelada à sua responsabilidade e importância a relevante missão na promoção dos direitos fundamentais, notadamente no que se refere aos direitos de segunda e terceira geração, que exigem prestações positivas do Estado.

A efetivação desses direitos, por exemplo, em prestações no campo da educação, saúde, assistência social, e até mesmo na proteção de bens culturais e do meio ambiente, reclama aporte de substanciais recursos, de modo que as finanças públicas, em todas as dimensões, encontram-se em íntimo contato com os direitos fundamentais. Logo, o Tribunal de Contas, que exerce o controle das finanças públicas por determinação da CF/88, ocupa posição de suma importância no “controle da segurança dos direitos fundamentais”, na feliz expressão de Torres (1993, p. 41), verificando a pertinência e juridicidade do gasto, que é o elo entre a arrecadação estatal e a efetiva prestação dos direitos fundamentais.

O financiamento do Poder Público, ademais, uma vez conectado à promoção dos direitos fundamentais, liga-se à sustentação econômica e política do Estado, desbordando, em caso de vilipêndio, para uma contestação da sua legitimidade, tendo em vista que seus parâmetros de atuação deveriam estar voltados à satisfação da cidadania na esfera pública (Osório, 2022b, p. 285), e não ao desperdício de recursos<sup>16</sup>.

Esse controle exige a observância dos princípios regedores da Administração Pública e das demais normas aplicáveis por parte do gestor, essenciais para a boa execução do orçamento e a consequente prestação estatal realizadora dos direitos fundamentais. Ao Tribunal de Contas, desse modo, cabe zelar para que a prestação estatal não se desvirtue e termine sendo embargada em virtude de ato ilegal ou inconstitucional (Oliveira, 2007).

Em suma, como assentam Stroppa e Bordin (2022, p. 62), o Tribunal de Contas é órgão autônomo, que não se enquadra na tradicional divisão tripartite de Poderes, aos quais não está vinculado hierarquicamente – leia-se, “não subordinado a qualquer um dos ‘poderes’ da República” (Machado, 2022, p. 116), assim como o Ministério Público (Stroppa; Bordin, 2022). Nesse sentido, as competências e identidades dos tribunais de contas, dada sua estatura constitucional, não podem ser mitigadas por legislação infraconstitucional (Ferraz, 1999).

---

15 Aliomar Baleeiro (1953, p. 11), após explanar as competências do Tribunal de Contas para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos e elaborar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, assere que “Esse mecanismo sumariamente traçado já mostra o papel do Tribunal de Contas, como órgão integrante do sistema político-jurídico de freios e contrapesos da Constituição”.

16 “[...] quanto maior o prejuízo material para o erário, tanto maior será a extensão do prejuízo aos direitos fundamentais relacionados a políticas públicas e à presença do Estado na promoção de direitos humanos e sociais” (Osório, 2022b, p. 285).



Verificada a posição institucional dos tribunais de contas, especialmente do TCU, na separação de poderes, passa-se ao cerne da análise – a demonstração da inconstitucionalidade da previsão contida no art. 17-B, § 3º, da LIA reformada, justamente à luz da autonomia das cortes de contas explanada neste tópico.

#### 4. A INCONSTITUCIONALIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL PREVISTO NO ART. 17-B, § 3º, DA LIA REFORMADA

O dispositivo em epígrafe assim dispõe:

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

I - o integral ressarcimento do dano;

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

**§ 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 (grifo nosso).**

Em um primeiro olhar, é perceptível, no dispositivo, a busca de certa harmonia entre dois órgãos que fiscalizam o bom uso do patrimônio público<sup>17</sup>, com atuação sobreposta nesse aspecto, cujo incremento de coordenação em suas atuações seria salutar, afinada com a moderna consensualidade na Administração Pública. A cooperação remete à ideia de relacionamentos proativos em benefício da sociedade (Stroppa; Bordin, 2022), ou diálogos público-públicos em prol de uma Administração Pública interorgânica (Schiefler, 2021).

Nessa linha, Ferraz (2022, p. 185) destaca que a razão do envolvimento do Tribunal de Contas é “evitar o desprezo do órgão de contas aos termos do acordo, tal como aconteceu em relação aos acordos de leniência”<sup>18</sup>, bem como acabar com a “duplicidade ou continuidade de processos de tomada de contas especial (que visam ao ressarcimento ao erário), mesmo após a sua [dos acordos de não persecução civil] celebração”. Por tais motivos, Ferraz entende que a

17 Nessa toada, Viana e Motta (2022, p. 176) discorrem que a “busca pela cooperação entre os distintos sistemas de responsabilização veio refletida na instrumentalização dos acordos de não persecução cível, assim como no dever de consideração das provas produzidas no âmbito dos órgãos de controle e nas correspondentes decisões desses órgãos, reforçando, assim, a preocupação com um controle concertado da Administração Pública brasileira”.

18 O TCU decidiu que: “o acordo de leniência celebrado pela Administração Federal, nos termos da Lei nº 12.846/2013, não afasta as competências do TCU fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impede a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992” (TCU, Acórdão nº 225/2015).



iniciativa do legislador é constitucional, e não fere a autonomia funcional do Ministério Público, pois “o papel do Tribunal de Contas no procedimento é apenas o de elaborar o cálculo do ressarcimento, que se apresenta como condição à celebração do acordo” (Ferraz, 2022, p. 185). Em outras palavras,

a apresentação do cálculo e sua metodologia não transformam o Tribunal de Contas em partícipe da negociação do acordo de não persecução cível, tarefa que é prescrita com exclusividade ao Ministério Público, [sendo que] o papel a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas é o de árbitro do quantum debeatur (Ferraz, 2022, p. 186-187).

No entanto, uma análise mais acurada do dispositivo em tela, bem como de suas consequências práticas, com as devidas vênias, resulta na indubitosa refutação do posicionamento apresentado.

De início, salienta-se o açodamento com que o art. 17-B, § 3º, foi inserido no projeto de lei que originou a reforma da LIA, “sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa para tanto, nem neste dia nem posteriormente, em nenhum dos pareceres emitidos sobre o então projeto de lei” (Cavallari, 2022, p. 237-238)<sup>19</sup>.

Em segundo lugar, a tão almejada consensualidade permeia o dispositivo, mas apenas no que concerne às partes do acordo – acusado/réu e Ministério Público, “que podem escolher nem mesmo se sentar à mesa para discutir uma possibilidade de acordo” (Cavallari, 2022, p. 238). Dado que o Tribunal de Contas não é parte no acordo<sup>20</sup>, e tendo em vista a literalidade do art. 17-B, § 3º, o órgão não tem a possibilidade de recusar participação, uma vez que sua manifestação no prazo assinalado (90 dias) é obrigatória (Justen Filho, 2022; Viana; Motta, 2022)<sup>21</sup>, o que é um primeiro sinal de mácula à sua autonomia e de diluição do espírito consensual.

---

19 “A reforma da Lei nº 8.429/1992 começou a ser discutida no Projeto de Lei nº 10.887/2018, posteriormente renumerado para Projeto de Lei nº 2.505/2021. No entanto, foi somente no dia 15.06.2021 que a oitiva do Tribunal de Contas foi inserida na proposta de alteração da referida lei, a partir da previsão do § 3º do art. 17-B no Substitutivo apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo seu relator, Deputado Carlos Zarattini [...]” (Cavallari, 2022, p. 237-238).

20 Nesse sentido, Ferraz (2022, p. 186) “[...] a apresentação do cálculo e sua metodologia não transformam o Tribunal de Contas em partícipe da negociação do acordo de não persecução cível [...]”.

21 Nesse sentido, assinala Justen Filho (2022, p. 208) que: “é necessária a manifestação do Tribunal de Contas competente sobre o valor do dano a ser ressarcido”. Viana e Motta (2022, p. 168-169) se posicionam de forma similar: “O alcance da oitiva do Tribunal de Contas também merece análise. Na redação do art.17-B, § 3º, apesar de o verbo ‘deverá’ se encontrar imediatamente próximo ‘à oitiva do Tribunal de Contas’, possibilitando leitura apressada de que a obrigatoriedade estaria condicionada tão somente à oitiva, é preciso reconhecer que a expressão explicativa ‘que se manifestará’, intercalada por vírgulas, indica a imprescindibilidade da manifestação, ficando sobrestado o curso do acordo, até que a Corte de Contas competente apure o dano e indique os critérios que levaram à quantificação dele”.



Vale transcrever, a seguir, trecho da decisão cautelar de suspensão da eficácia do art. 17-B, § 3º, da LIA reformada (Brasil, 2022b), cujos fundamentos invocados pelo Ministro Alexandre de Moraes podem ser sintetizados: (i) no desrespeito à plena autonomia do Ministério Público e (ii) na infringência a prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas, como se depreende do trecho abaixo transcrito:

Nada obstante, ao regulamentar esse instrumento de consensualidade administrativa, o dispositivo questionado estabelece a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se manifestar, com a indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

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.

Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumária, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal.

Além de inúmeras incertezas que circundam a aplicação da regra (v.g. vinculatividade do cálculo realizado e procedimentos para sua oitiva), portanto, a própria fixação de prazo para a manifestação, mediante lei ordinária de autoria parlamentar, afeta o gozo das prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas, o que, na linha do que previsto pelo texto constitucional e reconhecido pela reiterada jurisprudência desta SUPREMA CORTE, “inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal” [...].

O fundamento direcionado ao Tribunal de Contas é acertado, pois realmente apenas por iniciativa legislativa própria poder-se-ia alterar seu funcionamento. Entretanto, esse não é o cerne do cerceio à autonomia do órgão, o que logo se demonstrará, sendo relevante, todavia, assentar uma premissa previamente.

Uma leitura feita por parcela da doutrina é de que o prazo de noventa dias para manifestação do Tribunal de Contas (art. 17-B, § 3º) seria impróprio, uma vez que sua obrigatoriedade não seria viável conjugada a outras competências de natureza constitucional que precisam ser desempenhadas pelas cortes de contas, bem como a seu planejamento anual<sup>22</sup>. Há quem

22 “O problema prático pode surgir quando se leva em conta que os Tribunais de Contas têm seus planos anuais de auditoria a serem concretizados, além de outras competências de raiz constitucional, o que poderá inviabilizar a manifestação, no âmbito dos acordos de não persecução civil, dentro do prazo de 90 (noventa) dias. Tais circunstâncias levam esse prazo a ser rotulado como prazo impróprio” (Viana; Motta, 2022, p. 168-169).



considere, ademais, a própria manifestação do Tribunal de Contas facultativa, a exemplo de Osório (2022a)<sup>23</sup> e Cavallari (2022).

Não se vislumbra, entretanto, à luz da clareza do dispositivo em análise, espaço para referidas interpretações. A LIA é absolutamente clara ao assinalar que o Tribunal de Contas competente “se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 dias”, (Brasil, 1992) sem dar margem à flexibilização do prazo positivado, ou mesmo à facultatividade da resposta. Eventual classificação desse prazo como impróprio, ademais, redundaria ou (i) em afronta à autonomia institucional do Ministério Público, ou (ii) na incoerência do sistema delineado pela norma.

Quanto à primeira linha de raciocínio (i), caso se entenda que o Ministério Público deve aguardar indefinidamente a manifestação do Tribunal de Contas a respeito do quantum para que possa proceder à celebração do acordo, com reflexos inclusive nos prazos prescricionais, ter-se-ia desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, como apontado pelo Ministro Alexandre de Moraes na decisão que suspendeu cautelarmente a eficácia do dispositivo, uma vez que sua competência legal estaria alijada até que recebesse eventual manifestação de outro órgão.

Por outro lado (ii), caso se entenda, na linha de Osório (2022b, p. 21), que, “expirado o prazo, o Ministério Público pode celebrar o acordo sem a manifestação do Tribunal de Contas”, o sistema perderia coerência, pois o Tribunal de Contas poderia enviar manifestação posterior ao Ministério Público, que teria a prerrogativa de desconsiderá-la, o que acabaria por gerar um péssimo sinal ao acordante, caso o valor apontado fosse superior ao constante do acordo, no sentido de que provavelmente seria ele (o acordante) alvo de processo destinado ao ressarcimento residual do erário, por parte do Tribunal de Contas.

Ademais, entender pela facultatividade da manifestação representaria total esvaziamento do comando normativo, bem como extrapolaria suas possibilidades semânticas. Por fim, considerar que a manifestação do Tribunal de Contas não vincula posterior julgamento de contas por aquele órgão seria um contrassenso e aniquilaria o viés garantista do dispositivo, que visa justamente à unificação da pretensão reparatória estatal em face do acordante, com malferimento da segurança jurídica.

Portanto, assentada a premissa de que a única interpretação coerente do dispositivo em tela é a de que a manifestação do Tribunal de Contas no prazo estabelecido é obrigatória e vinculante ao órgão em posterior processo de contas, é flagrante sua inconstitucionalidade por afronta à sua autonomia constitucional, tendo em vista que (i) apenas o Poder Legislativo pode demandá-lo com especificação de prazo, jamais o Ministério Público; (ii) a consequência prática da obrigatoriedade de manifestação no prazo de noventa dias seria a inviabilização do exercício eficiente de suas competências constitucionais, em razão de atribuição criada por lei ordinária; e (iii) a vinculatividade de manifestação precária afronta a observância ao princípio do devido processo legal no âmbito do Tribunal de Contas.

---

23 “Entende-se que eventual acordo exige prévia consulta ao Tribunal de Contas competente, o qual dispõe de prazo para se manifestar de modo facultativo” (Osório, 2022a, p. 20-21).



Sobre o primeiro ponto (i), a Constituição Federal (art. 71, IV) prevê a competência do Tribunal de Contas para realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Vê-se que o rol de legitimados a provocar o Tribunal de Contas com vistas ao exercício de suas competências é reduzidíssimo, abarcando apenas o Poder Legislativo em manifestações colegiadas – nem mesmo o parlamentar individual pode exercer esse mister. A criação de prerrogativa ao Ministério Público de demandar o Tribunal de Contas com prazo fixo e cogente (única leitura razoável do art. 17-B, § 3º, da LIA reformada) representa clara ofensa ao referido comando constitucional<sup>24</sup>.

Nessa linha, o TCU assentou que

não cabe ao Ministério Público Federal fixar prazo para atuação do Tribunal de Contas da União, uma vez que as informações são prestadas a título de cooperação e deferência institucional, [e que] o interregno para atendimento de solicitação previsto na Lei Complementar 75/1993 aplica-se apenas aos gestores da Administração Pública (Brasil, 2018).

Acrescente-se, ainda, na linha de Viana e Motta (2022, p. 168-169), que não pode ser conferida ao dispositivo em análise “interpretação que [...] transforme as Cortes de Contas em ‘calculadoras’ do órgão com legitimidade para celebrar o acordo [Ministério Público], redução institucional que não se justifica em razão do assento constitucional dos órgãos de controle”. No mesmo sentido, não podem ser cometidas ao Tribunal de Contas tarefas típicas dos órgãos auxiliares do Ministério Público e da Justiça “previstos na legislação ordinária, que são seus órgãos administrativos, no caso do Ministério Público, conforme dispõem suas leis orgânicas, e os peritos, no caso do Poder Judiciário, nos termos do CPC” (Cavallari, 2022, p. 252-253).

No que se refere às (ii) consequências práticas da aplicação do art. 17-B, § 3º, esclarece-se, preliminarmente, que o Tribunal de Contas competente – o qual deverá se manifestar no prazo fixado – será definido a partir do ente federado lesado em seus cofres, ou seja, analisando-se o prejuízo financeiramente quantificado, a partir de qual seria o destino da prestação de contas correspondente – se o TCU, no caso de recursos federais, ou algum TCE, no caso de recursos estaduais, por exemplo –, estabelece-se a competência para eventual manifestação no acordo (Viana; Motta, 2022).

---

24 “[...] agride o princípio do devido processo legal substantivo, na qualidade de fundamento constitucional do princípio da razoabilidade, ao conferir a cada membro do Ministério Público e do Poder Judiciário prerrogativa que nem mesmo o parlamentar tem, qual seja, a de obrigar o Tribunal de Contas a se manifestar sobre determinado assunto, pois o art. 71, inciso IV, da Constituição Federal não reconhece a nenhum parlamentar a prerrogativa de solicitar auditorias ou inspeções ao Tribunal de Contas, cuja legitimidade para tanto é conferida apenas à própria Casa Legislativa ou às suas Comissões Técnicas e de Inquérito e à Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal” (Cavallari, 2022, p. 252-253).





Em vista disso, competiria ao TCU manifestar-se a respeito de oitivas enviadas por Ministérios Públicos estaduais de todo o país para a realização do “cálculo do dano a ser ressarcido ao erário, para fins de eventual celebração de acordo de não persecução civil com agente público estadual ou municipal que tenha administrado verbas federais repassadas por transferências voluntárias” (Cavallari, 2022, p. 249-260), o que redundaria em aumento exponencial da força de trabalho ocupada exclusivamente com essas demandas, comprometendo o exercício eficiente das relevantes competências constitucionais do TCU por norma infraconstitucional.

Por fim (iii), a manifestação obrigatória no prazo estabelecido em lei (90 dias) ostenta a marca da precariedade, porquanto o devido processo legal no âmbito dos tribunais de contas

deve necessariamente contemplar a apuração feita pelos Auditores de Controle Externo de modo independente, [bem como a] formulação de acusação, contraditório, manifestação do Ministério Público de Contas, julgamento, com possibilidade de pedido de vista pelos outros julgadores, interposição dos recursos cabíveis, [cujos julgamentos são] antecedidos por manifestações de Auditores de Controle Externo distintos dos que atuaram na fase originária e do Ministério Público de Contas, [para, ao final] se alcançar o trânsito em julgado na esfera administrativa do acórdão de mérito (Cavallari, 2022, p. 257-258).

Em suma, a vinculação do Tribunal de Contas a essa manifestação precária, que passa ao largo de todo o iter processual característico do órgão, está eivada de evidente inconstitucionalidade, por aleijar a competência constitucional do TCU de buscar a reparação do erário observando todos os procedimentos alinhados ao devido processo legal de controle externo.

Por essas razões, acertada foi a decisão de suspensão da eficácia do art. 17-B, § 3º, da LIA reformada, que merece ser confirmada no mérito, com os aportes argumentativos aqui elencados, pois fere a autonomia do Tribunal de Contas protegida pela Constituição.

No último tópico, apresenta-se uma breve proposta de cooperação intraestatal alinhada com a consensualidade.

## **5. UMA PROPOSTA QUE OBSERVA A CONSENSUALIDADE INTRAESTATAL**

A consensualidade intraestatal, no sentido de convergência e cooperação entre as instâncias de controle do Estado, merece todo incentivo, pois visa ao incremento da segurança jurídica. Quando se pugna pela inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, da LIA, não se está, de forma alguma, pregando contra a referida coordenação.

O fato de existirem poucas iniciativas de cooperação entre os entes de controle e de os acordos de cooperação técnica existentes se voltarem, de modo geral, à troca de informações e realização de trabalhos de auditoria e instrução processual conjuntas, concentrando-se na investigação, com pouca atenção à responsabilização dos agentes,



âmbito no qual salta aos olhos a defesa efusiva de suas prerrogativas, já foi notado por Marques Neto e Palma (2017, p. 33).

No mesmo sentido, nota-se uma disputa institucional entre os órgãos de controle pela proeminência no cenário de combate à corrupção (Nohara; Fernandes, 2022), uma competição entre eles pela projeção no plano institucional (Campana, 2018).

A atuação fragmentada das diversas instituições de controle é um óbice à segurança jurídica, sendo fundamental que dialoguem entre si, que atuem de forma harmônica, em busca de concertação, construindo arranjos institucionais dialógicos que mitiguem a falta de articulação interorgânica e interinstitucional numa escalada de sobreposições dos controles (Nohara; Fernandes, 2022).

O caminho para isso, no entanto, passa longe de uma obrigação positivada em lei ordinária que conflita com as prerrogativas constitucionais do Tribunal de Contas, sem primar por uma cooperação voluntária entre órgãos de controle, mas, sim, impondo obrigação inviabilizadora do cumprimento eficiente de sua missão.

Iniciativa que pode servir de inspiração para uma verdadeira consensualidade no âmbito da improbidade administrativa é o Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 6 de agosto de 2020 pela Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o TCU, em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846/2013 (Brasil, 2020).

Realizado com o objetivo de “dar maior segurança jurídica aos acordos de leniência firmados e garantir a efetividade do instrumento de alavancagem investigatória e da recuperação de valores desviados da União” (Brasil, 2020), consta do texto do documento que uma moderna visão do Estado Democrático de Direito impõe que os “diversos atores públicos ajam de forma coordenada e em estrita observância às suas atribuições e competências legalmente estabelecidas na matéria” (Brasil, 2020). Proceder de maneira diferente acarretaria “insegurança jurídica, conflitos interinstitucionais, sobreposição de atuações, insuficiência ou vácuos na atuação estatal, impunidade e desproporcionalidade na punição das pessoas físicas e jurídicas”, sem garantir “a justa prevenção e combate à corrupção” (Brasil, 2020).

Vejam-se, nessa linha, três dos princípios gerais aplicáveis em matéria de políticas e atuações estatais anticorrupção, constantes do texto:

**Primeiro princípio:** da articulação interinstitucional, com a contínua e permanente cooperação mútua entre os órgãos e instituições com competência na matéria, realizada com eficiente fluxo de informações e dentro do espírito de mútua assistência, cooperação, reciprocidade e busca de objetivos comuns;

**Segundo princípio:** da coordenação, uniformização e harmonização da atuação, a partir de diretrizes comuns e na busca dos mesmos fins, com instrumentos e metodologias uniformes;



**Terceiro princípio:** do respeito às atribuições e competências estabelecidas pelo arcabouço normativo brasileiro e reconhecimento da relevância de cada órgão e instituição competente no combate à corrupção (Brasil, 2020).

As ações operacionais previstas igualmente primam pela coordenação cooperativa entre os atores, objetivando as duas primeiras delas:

Primeira ação operacional: atuar e fomentar a atuação das SIGNATÁRIAS DO ACT de maneira cooperativa, colaborativa e sistêmica, buscando desenvolver uma cultura sobre a necessidade de chamamento das demais Instituições públicas com atuação no sistema anticorrupção brasileiro para exercício de suas atribuições e competências, desenvolvendo, assim, atuações conjuntas, com cooperação e coordenação, especialmente diante de grandes casos de corrupção. [...]

Segunda ação operacional: visando a incrementar-se a segurança jurídica e o trabalho integrado e coordenado das instituições, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União conduzirão a negociação e a celebração dos acordos de leniência nos termos da Lei n. 12,846, de 2013, bem como, quando algum ilícito revelado na negociação envolver fatos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União, lhe encaminharão informações necessárias e suficientes para a estimação dos danos decorrentes de tais fatos [...] (Brasil, 2020).

A terceira e a quarta ações operacionais visam, essencialmente, ao compartilhamento de informações entre os signatários do acordo. Já as duas últimas (quinta e sexta) abarcam a responsabilização de terceiros e o abatimento de multas pagas pelos mesmos fatos (Brasil, 2020).

A partir dos trechos destacados, vê-se que o acordo enaltece a cooperação intraestatal e se alinha à esperada segurança jurídica na atuação dos órgãos de controle, devendo inspirar, como se disse, eventual iniciativa no âmbito da LIA. Ademais, alinha-se à preocupação do STF (trecho abaixo transcrito), externada em 2021, com a inter-relação das múltiplas esferas de responsabilização administrativa, quando enfatizou a necessidade de coordenação institucional entre os órgãos envolvidos, assim como a harmonização das sanções premiais (Cavallari, 2022):

4. Diante da sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo, a possibilidade de o TCU impor sanção de inidoneidade pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU não é compatível com o princípio constitucional da segurança jurídica e com a noção de proporcionalidade da pena.

5. Apesar de a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) não precluir a incidência da Lei nº 8.443/1992, nos casos concretos, a imposição de inidoneidade



pelo TCU poderia resultar em ineficácia das cláusulas dos acordos de leniência que preveem a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei nº 12.846/2013.6. A Lei nº 8.433/1992 prevê outros meios menos gravosos para que o TCU possa garantir a reparação integral do dano ao erário, tais como a decretação de indisponibilidade de bens (art. 44, §2º) e a aplicação de multa (arts. 57 e 58). Essas medidas sancionatórias devem ser manejadas pela Corte de Contas, considerando a sua proporcionalidade e os impactos sobre os acordos pactuados com a Administração Pública (Brasil, 2021).

Contudo, a ausência do Ministério Público, que até mesmo por meio da Câmara de Combate à Corrupção, pregou contra a medida<sup>25</sup>, acaba por tornar a efetividade da concertação intraestatal duvidosa. O sucesso da empreitada dependeria do consenso entre todas as esferas estatais dotadas de competência persecutória ou sancionatória naquele âmbito, o que mitigaria os problemas da fragmentação institucional (Campana, 2020).

Tal fato não desabona, entretanto, o potencial da medida como inspiração à cooperação entre órgãos do Estado, uma vez que prima pela voluntariedade de participação, a partir das visões de cada instituição, dentro de suas possibilidades e missões.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar, por meio de revisão bibliográfica, primeiramente a natureza do ato ímprobo – de direito administrativo sancionador, tendo em vista sua aproximação com o direito penal, em razão de representar manifestação do poder punitivo estatal. Tal circunstância, todavia, não retira característica cível da ação de improbidade, na falta de outra classificação mais específica.

A seguir, ressaltou-se a posição institucional do Tribunal de Contas na estrutura da separação de poderes e dos mecanismos de freios e contrapesos, assentando que exerce função apartada das três tradicionais – judicial, legislativa e administrativa –, qual seja a função de controle externo, e cujas competências decorrem diretamente da Constituição, não sendo vinculado hierarquicamente a nenhum dos Poderes.

Após, destacou-se o acerto da suspensão da eficácia do art. 17-B, § 3º, da Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021, por medida cautelar no âmbito do STF, que deve ser confirmada no mérito, dada sua incompatibilidade com a Constituição, e explicaram-se as razões para tanto: (i) apenas o Poder Legislativo pode demandar o Tribunal de Contas

25 Diz a Nota Técnica Nº 2/2020 – 5ª CCR que “o acordo celebrado não contribui para uma cooperação interinstitucional sistemática em matéria de leniência. Ao contrário, esvazia a atuação de diversos órgãos – dentre eles o próprio MPF – indispensáveis para uma atuação conjunta eficiente, em prejuízo da segurança jurídica da colaboração”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf>. Acesso em: 6 maio 2023.



com especificação de prazo, jamais o Ministério Público; (ii) a consequência prática da obrigatoriedade de manifestação no prazo de noventa dias, apontado no dispositivo em tela, seria a inviabilização do exercício eficiente de suas competências constitucionais, em razão de atribuição criada por lei ordinária; e (iii) a vinculatividade de manifestação precária afronta a observância ao princípio do devido processo legal no âmbito do Tribunal de Contas.

Por fim, ressaltou-se que a consensualidade intraestatal, no sentido de convergência e cooperação entre as instâncias de controle do Estado, merece todo incentivo, pois visa ao incremento da segurança jurídica, deixando-se claro que, quando se pugna pela inconstitucionalidade do art. 17-B, § 3º, da LIA, não se está, de forma alguma, pregando contra a referida coordenação. O Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 6 de agosto de 2020 por CGU, AGU, MJSP e TCU, em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei nº 12.846/2013, traz princípios e ações operacionais que podem servir de baliza para uma concertação intraestatal verdadeiramente cooperativa e voluntária. A pouca efetividade da medida em razão da ausência do Ministério Público não desabona seu uso como inspiração para a criação de medidas cooperativas no âmbito da LIA.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Valter Shuenquener de. **Lei de improbidade administrativa comentada: com as alterações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BARBOSA, Ruy. Tribunal de Contas. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do Ministro da Fazenda do ano de 1890**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

BRASIL. **Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), A Advocacia-geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de combate à corrupção no Brasil, especialmente em relação aos acordos de leniência da Lei Nº 12.846, de 2013**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPERACAO%20TECNICA%20\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPERACAO%20TECNICA%20_1_.pdf). Acesso em: 6 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.190 MC-REF**. Ação direta de inconstitucionalidade - Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) - Entidade de classe de âmbito nacional - Legitimidade ativa “ad causam” - Autonomia do Estado-Membro - A constituição do estado - Membro como expressão de uma ordem normativa autônoma – Limitações ao poder constituinte decorrente [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 10 de março de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Mandado de Segurança nº 35.435 Distrito Federal**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 de março de 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ARE 843989/PR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022 (Repercussão Geral – Tema 1199). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, tendo por objeto o art. 2º da Lei nº 14.230/2021. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 dez. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 6 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 1161/2018**. Relator: Min. Bruno Dantas, julgado em 23 de maio de 2018. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sisdoc/ObterDocumentoSisdoc?codVersao=editavel&codArqCatalogado=13165691>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. **Lei 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: Presidência da República, 1992.

BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos tribunais de contas. **Fórum**, set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 29 mar. 2020.

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 (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.p. 207-218.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. O (des)acordo de cooperação técnica em matéria de combate à corrupção. **Jota**, [s. l.], 17 ago. 2020. Análise. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-desacordo-de-cooperacao-tecnica-em-materia-de-combate-a-corrupcao-17082020>. Acesso em: 6 maio 2023.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. **O controle pelo medo: fragilidades e desafios do sistema de controle da Administração Pública**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Lei de improbidade comentada: atualizada com a Lei nº 14.230/2021**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

CASTRO NUNES, José de. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.



CAVALLARI, Odilon. 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 (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 235-268.

COOPERAÇÃO técnica define protocolo para compartilhamento de informações nos acordos de leniência. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, 6 ago. 2020. Imprensa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/cooperacao-tecnica-define-protocolo-para-compartilhamento-de-informacoes-nos-acordos-de-leniencia.htm>. Acesso em: 6 maio 2023.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERRAZ, Luciano. Acordos de não persecução cível e ressarcimento ao erário na Lei de Improbidade Administrativa: O Tribunal de Contas como árbitro do quantum debeat. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 179-188.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. **Os Tribunais de Contas e a Ação de Improbidade Administrativa à luz da Lei nº 14.230/2021: nem vinculação, nem irrelevância**. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 71-87.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiro, 2002.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HARGER, Marcelo. **Improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92**. Coleção Direito Administrativo positivo, sob a coordenação de Irene Patrícia Nohara e Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho. São Paulo: Atlas, 2015.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de poderes na Constituição de 1988: Fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Ceub de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.



HELLER, Gabriel; CARVALHO E SOUSA, Guilherme. Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 71-96, maio/ago. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. *In*: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista. **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**: desafios para o controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MACHADO, Henrique Pandim Barbosa. 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. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 109-131.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 39-52.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21-38.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia; FERNANDES, Érika Capella. Equilíbrio e segurança na responsabilização das diversas instâncias: Improbidade reformada e desafios do poder sancionador ponderado. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 133-156.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Os Tribunais de Contas diante dos direitos fundamentais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 6, n. 63, mar. 2007.





OSÓRIO, Fábio Medina. O novo conceito de sanção administrativa e o regime jurídico da improbidade administrativa. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique de Carvalho. **Diálogos público-privados**: da opacidade à visibilidade na administração pública. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

STROPPA, Christianne de Carvalho; BORDIN, Newton Antônio Pinto. A prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas: uma proposta de solução trazida pela Nova Lei de Improbidade. *In*: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 53-69.

TORRES, Ricardo Lobo. **A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 194, out./dez. 1993.

VIANA, Ismar; MOTTA, Fabrício. 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 (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 157-177.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 149-170, jan./mar. 2022.

WITKER, Jorge. **Como elaborar una tesis en derecho**: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho. Madrid: Civitas, 1985.

---

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

