

José Maurício Conti, Thiago Marrara,  
Sabrina Nunes Iocken, André Castro Carvalho

Coordenadores

# RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ASPECTOS FISCAIS, FINANCEIROS,  
POLÍTICOS E PENAIS

2



FORUM

JOSÉ MAURÍCIO CONTI  
THIAGO MARRARA  
SABRINA NUNES IOCKEN  
ANDRÉ CASTRO CARVALHO

Coordenadores

## RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ASPECTOS FISCAIS, FINANCEIROS,  
POLÍTICOS E PENAIS

Volume 2

O livro trata do fenômeno, cada vez mais intenso e complexo, relacionado ao sistema jurídico-normativo da responsabilidade dos gestores. Parte da clássica tríade penal, civil e administrativa, para alcançar outras esferas de responsabilidade que adentram os campos do Direito Político, Financeiro e ramos de natureza híbrida, como os operacionalizados pela lei de improbidade e pelas leis dos crimes de responsabilidade.

A ausência de um regramento geral capaz de promover a necessária articulação processual e decisória tem produzido um ecossistema relativamente caótico, promotor de incertezas e inseguranças.

Com o intuito de aprofundar as reflexões teóricas sobre esse fenômeno e buscar soluções factíveis que possam subsidiar futuras reformas, instituiu-se, no programa de pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da USP, uma disciplina de mestrado e doutorado exclusivamente voltada ao tratamento da responsabilidade do administrador. Como resultado, oferecemos aos operadores do Direito e aos gestores públicos um livro que reúne, de modo inédito, uma perspectiva prático-teórica sobre as múltiplas facetas da sistemática da responsabilização sobre os gestores que atuam na Administração ou perante seus entes.

### Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO FINANCEIRO

### Áreas afins

DIREITO PÚBLICO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,  
DIREITO GOVERNAMENTAL

FORMATO: 17 x 24 cm

CÓDIGO: 10003377

R434

Responsabilidade do gestor na Administração Pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais / José Maurício Conti ... [et al.]. - Belo Horizonte : Fórum, 2022.

369p. ; 17cm x 24cm. – (v.2)

ISBN: 978-65-5518-411-2

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Financeiro. 4. Direito Público. 5. Administração Pública. I. Conti, José Maurício. II. Marrara, Thiago. III. Iocken, Sabrina Nunes. IV. Carvalho, André Castro. V. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

2022-1640

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

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

CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coord.). *Responsabilidade do gestor na Administração Pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 369p. ISBN 978-65-5518-411-2. v.2

### **JOSÉ MAURÍCIO CONTI**

Mestre, doutor e livre-docente em Direito Financeiro pela USP. Bacharel em Direito e Economia pela USP. Juiz de Direito em São Paulo (aposentado). Professor de Direito Financeiro na USP. Consultor em Direito Financeiro.

### **THIAGO MARRARA**

Professor de Direito Administrativo da USP (FDRP). Livre-docente. Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Editor da Revista Digital de Direito Administrativo da USP. Consultor, árbitro e parecerista em Direito Administrativo, Regulatório e Urbanístico.

### **SABRINA NUNES IOCKEN**

Conselheira Substituta no TCE/SC. Pós-doutoranda em Direito pelo Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da USP. Doutora em Direito, Política e Sociedade pela UFSC. Membro do Conselho Consultivo da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) (2021-2022). Pesquisadora na área do Direito Público, em especial nos campos do Direito Governamental, do Controle Público e das Políticas Públicas. Palestrante, autora e coordenadora de obras, dentre elas *Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030* (Fórum, 2021) e o *Controle Compartilhado das Políticas Públicas* (Fórum, 2018).

### **ANDRÉ CASTRO CARVALHO**

Bacharel, mestre e doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, teve sua tese de doutorado recebido o Prêmio CAPES de Tese 2014. Realizou estudos de pós-doutorado no *Massachusetts Institute of Technology* – MIT (em 2016) e na Faculdade de Direito da USP (2017-2018). Coordenador do *Manual de Compliance* (3. ed. Forense, 2021) e coautor dos livros *Cultura Organizacional em Compliance* (Thomson Reuters, 2021) e *Gestão de Risco e Compliance* (Senac, 2017). É professor de pós-graduação e educação executiva em diversas escolas de negócios, como Insper, Ibmecc-SP, Trevisan, FIPECAFI, FIA e FIPE. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial – IBDEE (2019-2021 e 2021-2023).

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	13
-------------------	----

### A RESPONSABILIDADE COMO PROCESSO: O ART. 28 DA NOVA LINDB E O PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Geraldo Costa da Camino.....	15
1 Introdução .....	15
2 A responsabilidade por contas de chefe de Poder Executivo .....	17
3 A apreciação das contas mediante parecer prévio do Tribunal de Contas .....	17
4 O julgamento das contas pelo Poder Legislativo .....	18
5 Rejeição de contas e inelegibilidade .....	19
6 O art. 28 da nova LINDB .....	19
7 Pessoaalidade, culpa e dolo nas contas .....	20
8 A responsabilidade como processo .....	21
9 Conclusão .....	24
Referências.....	24

### RESPONSABILIDADE DE ADMINISTRADORES DE EMPRESAS ESTATAIS POR ATOS DE GESTÃO EMPRESARIAL: COMO O TCU ENXERGA A QUESTÃO?

Mário Saadi, Matheus Palhares Vieira .....	27
1 Introdução .....	27
2 Responsabilidade dos administradores na legislação: deveres e a <i>business judgement rule</i> .....	29
2.1 A responsabilidade civil dos administradores em sociedades anônimas.....	32
2.1.1 Responsabilidade do administrador por atos dentro de suas funções (art. 158, I).....	34
2.1.2 Responsabilidade do Administrador por violação legal ou estatutária (art. 158, II) .....	35
3 Metodologia de busca de acórdãos.....	35
4 Análise de resultados encontrados .....	36
5 Conclusão .....	37
Anexo Único.....	39

### RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA DOS CHEFES DE PODER EXECUTIVO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Donato Volkens Moutinho .....	65
1 Introdução .....	65
2 Separação entre fiscalização, julgamento de contas e responsabilização.....	70
2.1 Fiscalização da Administração Pública pelos Tribunais de Contas.....	70
2.2 Julgamento de contas ordinárias e especiais .....	71
2.3 Atribuição de responsabilidade financeira .....	72
3 Aplicação de multa e/ou imputação de débito a presidentes, governadores e prefeitos...73	
4 Alterações legais e regimentais necessárias.....	76
5 Conclusão .....	78
Referências.....	79

### RESPONSABILIDADE FISCAL: SANÇÕES INSTITUCIONAIS, INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS E INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES

Rafael Antonio Baldo.....	83
1 Introdução .....	83
2 A tutela jurídica da responsabilidade fiscal .....	83
3 Novos contornos para a responsabilização fiscal do Estado e de seus agentes .....	94
4 Conclusões.....	102
Referências.....	103

### A DESPESA COM PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: LIMITES E CONTROLES

Leandro Maciel do Nascimento .....	105
1 Introdução .....	105
2 Regras constitucionais para o controle da despesa com pessoal.....	106
3 Regras da Lei de Responsabilidade Fiscal para o controle da despesa com pessoal .....	112
3.1 Parâmetros e limites para despesas com pessoal.....	112
3.2 Controle das despesas com pessoal.....	116

3.2.1	Atos nulos de pleno direito .....	116
3.2.2	Monitoramento e consequências do descumprimento dos limites de despesa com pessoal .....	119
4	Considerações finais.....	125
	Referências.....	125

#### COMPLIANCE E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: BREVES NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Paulo Soares Bugarin.....	127	
1	Introdução .....	127
2	Aspectos doutrinários – uma apresentação.....	129
3	O <i>compliance</i> (programa de integridade) no ordenamento jurídico nacional – uma abordagem panorâmica.....	130
4	A visão da Controladoria-Geral da União (CGU).....	132
5	Tribunal de Contas da União (TCU) – alguns estudos e publicações fundamentais.....	133
6	<i>Compliance</i> e integridade na jurisprudência do TCU .....	135
7	Considerações finais.....	141
	Referências.....	143

#### A RESPONSABILIDADE SUBJETIVA FINANCEIRA DO GESTOR PÚBLICO, COM FOCO EM SEUS LIMITES TEMPORAIS, LASTREADA NO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E DA *ACCOUNTABILITY* – FINANÇAS PÚBLICAS SAUDÁVEIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MUNDIAL

Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho.....	145	
1	Introdução .....	145
2	O princípio da transparência e a moralidade como sua base densificadora .....	146
3	A nova <i>accountability</i> .....	150
4	Dos limites propostos da responsabilidade subjetiva na LRF .....	152
5	Finanças públicas e desenvolvimento .....	158

#### RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS APÓS O ART. 28 DA LINDB: O QUE ESTÁ ACONTECENDO NA PRÁTICA DO TCU?

Victoria Malta Corradini.....	163	
1	Introdução .....	163
2	O art. 28 da LINDB.....	164
3	Aplicação prática do art. 28 DA LINDB pelo TCU.....	166
4	Conclusões.....	177
	Referências.....	179

#### A INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: CRÍTICAS AO MODELO VIGENTE

André Zech Sylvestre .....	181	
1	Introdução .....	181
2	Breve análise histórica da causa de inelegibilidade fixada no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/90 .....	182
3	A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas públicas à luz da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10): aspectos gerais e requisitos para sua incidência.....	186
4	Da (in)constitucionalidade do juízo de valor virtual realizado pela Justiça Eleitoral: críticas ao modelo vigente.....	189
5	Conclusão .....	195
	Referências.....	196

#### O PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES FINANCEIRAS COMO MECANISMO FLEXIBILIZADOR DAS EXIGÊNCIAS PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Evandro Maciel Barbosa .....	197	
1	Introdução .....	197
2	A gênese da lei de responsabilidade fiscal .....	199
2.1	O contexto nacional e a grande reforma administrativa: o advento da ideia de austeridade fiscal.....	199
2.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas influências externas.....	202
3	O federalismo fiscal e as transferências voluntárias.....	205

3.1	Os contornos do federalismo fiscal.....	205
3.2	As transferências voluntárias como instrumentos do federalismo cooperativo.....	206
3.3	O princípio da intrascendência subjetiva das sanções financeiras e a flexibilização das exigências para o recebimento das transferências voluntárias.....	210
4	Conclusão .....	217
	Referências.....	218

#### A APLICAÇÃO DO ART. 30 DA LINDB PELO PODER REGULAMENTAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cláudio Augusto Kania .....	221	
1	Introdução .....	221
2	A gênese do art. 30 da LINDB .....	222
3	Natureza jurídica do Tribunal de Contas: órgão judicial ou administrativo? .....	223
4	Poder regulamentar dos Tribunais de Contas .....	224
5	Consultas aos Tribunais de Contas.....	226
6	O alcance e a eficácia das respostas a consultas pelos Tribunais de Contas.....	230
7	Conflito entre os atos normativos previstos no art. 30 da LINDB .....	233
8	Considerações finais.....	234
	Referências.....	234

#### RESPONSABILIDADE PESSOAL DOS GESTORES POR MULTAS E ENCARGOS LEGAIS PAGOS PELO ENTE FEDERATIVO

Harrison Ferreira Leite .....	237	
1	Introdução .....	237
2	Da responsabilidade civil dos administradores públicos.....	238
3	O ordenador de despesa. O responsável pelo não pagamento .....	239
4	Do papel do Tribunal de Contas na apuração dos danos .....	242
5	Da impossibilidade de apuração de responsabilidade no parecer prévio. Necessidade de abertura de processo administrativo – Tomada de Contas .....	243
6	Diferenciação injustificada. Ausência de isonomia. Irrazoabilidade da cobrança.....	246
7	Das excludentes de ilicitude. Mora resultante de circunstância alheia à vontade do agente.....	248
8	Do regramento próprio quanto às obrigações tributárias.....	250
9	Do necessário processo administrativo para apuração de responsabilidades. Da proporcionalidade da pena.....	251
10	Conclusões .....	252
	Referências.....	253

#### POR QUE O DIREITO PENAL DEVE SER LEVADO A SÉRIO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Odilon Cavallari .....	255	
1	Introdução .....	255
2	Dificuldades na identificação do regime jurídico incidente sobre a responsabilização promovida pelos Tribunais de Contas: por que recorrer a outros ramos do Direito? ....	256
3	O Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador .....	259
4	O Direito Penal e a responsabilização promovida pelos Tribunais de Contas .....	262
5	Institutos de Direito Penal aplicáveis à responsabilidade subjetiva apurada pelos Tribunais de Contas .....	265
6	O Direito Penal diante das múltiplas decisões dos Tribunais de Contas.....	269
6.1	Decisões que impõem uma sanção .....	270
6.2	Decisões que condenam à reparação de um dano ao erário .....	270
6.3	Decisões que emitem um juízo depreciativo sobre as contas do agente público.....	272
7	Conclusão .....	274
	Referências.....	275

#### OMISSÃO IMPOSITIVA FISCAL E INEFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: UMA PERSPECTIVA DE RESPONSABILIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Sérgio Assoni Filho .....	277	
1	Introdução .....	277

2	Federalismo e autonomia financeira dos entes políticos no Brasil .....	277
3	Exercício da impositividade tributária em prol dos direitos fundamentais.....	281
4	Ineficiência na gestão fiscal e perspectiva de responsabilização.....	285
5	Conclusão .....	291
	Referências.....	292

#### A CARÊNCIA DE EFICÁCIA DA RESPONSABILIZAÇÃO FRENTE À INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.133/2021

	Doris de Miranda Coutinho .....	295
1	Introdução .....	295
2	Traçando as fronteiras jurídicas acerca do dever de atendimento à ordem cronológica de pagamentos.....	297
3	Ineficácia dos impactos da norma contida no art. 5º, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/1993.....	300
4	Regime jurídico-normativo proporcionado pela Lei nº 14.133/2021 e a expectativa de reversão do cenário de ineficácia.....	302
5	Conclusão .....	306
	Referências.....	306

#### O PESO DOS ENTENDIMENTOS DO TCU DIANTE DO SUPREMO E VICE-VERSA: QUEM POSSUI A PALAVRA FINAL SOBRE O CONTROLE PÚBLICO?

	José Vicente Santos de Mendonça, Luciano Morandi Batalha .....	309
1	Introdução .....	309
2	A questão da “última palavra” acerca do sentido da Constituição .....	309
2.1	A discussão sobre a “última palavra” na interpretação constitucional.....	309
2.2	O TCU como intérprete da Constituição na sociedade aberta.....	311
3	O STF, o TCU e o sentido da Constituição .....	312
3.1	O peso da interpretação do controlador acerca de suas próprias competências: o alcance dos “poderes implícitos” da Corte de Contas.....	312
3.2	O peso da interpretação do TCU acerca de normas de Direito Público .....	314
4	A outra via da relação: a modulação do TCU a entendimento do Supremo.....	315
5	Encerramento .....	316
	Referências.....	317

#### RESPONSABILIDADE PENAL DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS. CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

	Nino Oliveira Toldo.....	319
1	Introdução .....	319
2	Art. 359-A: contratação de operação de crédito.....	320
3	Art. 359-B: inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar .....	322
4	Art. 359-C: assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.....	322
5	Art. 359-D: ordenação de despesa não autorizada.....	324
6	Art. 359-E: prestação de garantia graciosa.....	324
7	Art. 359-F: não cancelamento de restos a pagar.....	325
8	Art. 359-G: aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura .....	325
9	Art. 359-H: oferta pública ou colocação de títulos no mercado.....	325
10	Conclusão .....	326

#### ASPECTOS DO COMBATE À CORRUPÇÃO EM CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS (ARTIGO 359-A A 359-H DO CÓDIGO PENAL)

	Mariana Seifert Bazzo, Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues .....	327
1	Introdução .....	327
2	Corrupção: conceito amplo, histórico de suas origens no Brasil.....	328
3	Crimes contra as finanças públicas (art. 359-A a 359-H CP): aspectos gerais .....	329
4	Crimes em espécie.....	330
4.1	<b>Contratação de operação de crédito .....</b>	<b>330</b>
4.2	<b>Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar .....</b>	<b>332</b>
4.3	Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.....	333

4.4	Ordenação de despesa não autorizada .....	334
4.5	Prestação de garantia graciosa .....	335
4.6	Não cancelamento de restos a pagar .....	336
4.7	Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura .....	337
4.8	Oferta pública ou colocação de títulos no mercado .....	338
5	Conclusão .....	338
	Referências.....	339

#### O ABUSO DE AUTORIDADE NAS INVESTIGAÇÕES CONDUZIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E O DISTANCIAMENTO DE SUA ATUAÇÃO PERANTE OS COMANDOS CONSTITUCIONAIS

	Cesar Caputo Guimarães, Gabriela Luiggi Senatore .....	341
1	Introdução .....	341
2	As funções do Ministério Público .....	342
3	Das medidas investigativas em caráter “ <i>ad aeternum</i> ” – evidente utilização da prática de fishing expedition .....	343
4	Do excesso de prazo para conclusão das investigações .....	345
5	Distanciamento do Ministério Público como fiscal da lei .....	346
6	Conclusão .....	347
	Referências .....	348

#### INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA: OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E A REVOGAÇÃO DO MANDATO

	Estevão Horvath, Marcelo Signorini Prado de Almeida .....	351
1	Introdução .....	351
2	O controle do Poder Público e o mandato popular no contexto democrático .....	352
3	O mandato popular e a representação política no controle financeiro .....	354
4	O mandato popular, a representação política e a tripartição de poderes .....	357
5	Os poderes do mandato e a responsabilidade política .....	358
6	O crime de responsabilidade como instrumento de controle.....	360
7	O instituto do <i>recall</i> no Brasil – sistema revocatório de mandato .....	361
8	Conclusão .....	363
	Referências.....	364

	SOBRE OS AUTORES.....	367
--	-----------------------	-----