

JOSÉ MAURÍCIO CONTI
THIAGO MARRARA
SABRINA NUNES IOCKEN
ANDRÉ CASTRO CARVALHO

Coordenadores

RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ASPECTOS FISCAIS, FINANCEIROS, POLÍTICOS E PENAIIS

Volume 2

Belo Horizonte
FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2022

© 2022 Editora Fórum Ltda.

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

Conselho Editorial

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

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Apoio: Associação dos Magistrados Brasileiros

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

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

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

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

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.
2022-1640	CDD: 341.3 CDU: 342.9

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

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 Pessoalidade, 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 Volkers 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 intranscendência 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	Contratação de operação de crédito	330
4.2	Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar	332
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