

JOSÉ MAURÍCIO CONTI  
THIAGO MARRARA  
SABRINA NUNES IOCKEN  
ANDRÉ CASTRO CARVALHO

*Coordenadores*

RESPONSABILIDADE DO GESTOR  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ASPECTOS GERAIS

Volume 1

Belo Horizonte

**FORUM**

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
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

# FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís 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](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

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

R434	Responsabilidade do gestor na Administração Pública: aspectos gerais / José Maurício Conti ... [et al.]. - Belo Horizonte : Fórum, 2022.
	321p. ; 17cm x 24cm. - (v.1)
	ISBN: 978-65-5518-412-9
	1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Financeiro. 4. Direito Público. 5. Administração Pública. 6. Direito Governamental. I. Conti, José Maurício. II. Marrara, Thiago. III. Iocken, Sabrina Nunes. IV. Carvalho, André Castro. V. Título.
2022-1631	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 gerais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 321p. ISBN 978-65-5518-412-9. v.1

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
<b>A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DO DIREITO FINANCEIRO CONTEMPORÂNEO, O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A NECESSIDADE DE SISTEMATIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO FINANCEIRA</b>	
José Maurício Conti, Sabrina Nunes Iocken.....	13
1 Introdução.....	13
2 As inseguranças jurídicas paralisantes e suas múltiplas causas .....	16
2.1 Diversas esferas de competência em relação ao fato antijurídico.....	18
2.2 Instabilidade jurídica e o decisionismo processual .....	20
3 O debate contemporâneo sobre a responsabilidade dos gestores públicos no âmbito da jurisdição financeira.....	20
3.1 As reformas no âmbito da jurisdição francesa e o regime de responsabilização dos gestores públicos .....	21
3.2 A jurisdição financeira e o regime sancionatório .....	25
3.3 Governantes e o regime de responsabilidade .....	27
3.4 Regime unificado de responsabilidade: é possível avançar? .....	30
4 Considerações finais.....	32
Referências .....	33
<b>QUEM RESPONDE PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? CONTRIBUIÇÕES PARA A DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRAS ENTRE AS RESPONSABILIDADES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b>	
Thiago Marrara.....	35
1 Introdução.....	35
2 Ilustração do problema: quem responde pela infração concorrencial? .....	35
3 Responsabilidade da pessoa física perante a Administração no SBDC.....	37
4 Pessoa física e jurídica como sujeitos autônomos .....	39
5 A imprescindível distinção dos comportamentos da pessoa física.....	40
6 Parâmetros de reconhecimento do ato institucional .....	42
7 Ordem interna e teoria do órgão .....	43
8 Parâmetros do Direito Ambiental, Civil e Trabalhista .....	45
9 Parâmetros da legislação anticorrupção .....	50
10 Parâmetros sobre responsabilidade do Estado no Direito Interno.....	51
11 Parâmetros sobre responsabilidade do Estado no Direito Internacional .....	54
12 Parâmetros do Direito Concorrencial europeu .....	55
13 Conclusões.....	57
Referências .....	58
<b>CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS NOVOS PARÂMETROS DE RESPONSABILIZAÇÃO-SANÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO-REPARAÇÃO: INTERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E ENTRE OS SISTEMAS DE RESPONSABILIDADE CIVIL, ADMINISTRATIVA E PENAL</b>	
Ismar dos Santos Viana .....	61
1 Introdução.....	61
2 Impactos da jurisprudência do STF na responsabilização-sanção e responsabilização-reparação .....	62
2.1 Temas 897 e 899: a interdependência entre o reconhecimento da prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunais de Contas.....	63
2.2 Tema 835 – RE 848.826: competência para julgamento de contas de prefeitos: reflexos da responsabilização na esfera de controle externo na esfera da inelegibilidade eleitoral .....	65
2.3 Tema 642 (RE nº 1.003.433-RJ): impactos na efetividade plena do controle da gestão de recursos públicos .....	69
3 Reflexos das mudanças dos parâmetros normativos do controle da Administração Pública brasileira.....	72
3.1 Comentários à Nova Lei de Licitações – NLLC (Lei nº 14.133, de 2021) .....	73
3.2 Comentários à Lei de Improbidade Administrativa Reformada (LIA Reformada) pela Lei nº 14.230, de 2021 .....	76
4 Interação do sistema constitucional de controle da Administração Pública.....	81
5 Conclusão.....	83

## O REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA REALIDADE

Guilherme Corona Rodrigues Lima.....	85
1 Introdução.....	85
2 Breves notas sobre o microsistema de combate à corrupção e a responsabilização do Administrador Público no Brasil.....	86
3 O princípio da realidade constante do artigo 22 da LINDB.....	89
4 Aspectos a serem considerados na responsabilização do Administrador Público: um diálogo com a LINDB.....	91
5 A cosmovisão, o planejamento e o princípio da realidade.....	92
6 Conclusão.....	94
Referências.....	94

## QUEM CONTROLA O ADMINISTRADOR PÚBLICO?

Fernando Menezes de Almeida.....	97
1 Premissa.....	97
2 Tendência de amplificação do controle.....	98
3 Raízes dessa tendência na Constituição de 1988.....	98
4 A tradicional responsabilidade administrativa.....	99
5 O aumento da pressão dos controles externos sobre a Administração.....	100
6 O caso especial da Lei de Improbidade.....	101
7 Recentes alterações na Lei de Improbidade.....	101
8 O ressurgimento da ênfase na segurança jurídica na função de controle.....	102
9 A tendência legislativa de valorização da segurança jurídica.....	103
10 A necessidade de evolução no modelo institucional de controles.....	103

## CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carlos Nabil Ghobril, Cláudio Tucci Junior.....	105
1 Considerações iniciais.....	105
1.1 Controle da Administração Pública: origem e fundamentos.....	105
2 A Reforma do Estado.....	107
3 O controle da Administração e a Constituição Federal de 1988.....	110
4 Supremo Tribunal Federal e controle interno.....	112
5 Controle externo da Administração Pública: Tribunais de Contas, Poder Legislativo, Poder Judiciário e sociedade.....	112
6 Controladorias.....	113
7 Ministério Público nas ações de controle da gestão pública.....	114
8 Governança e integridade na gestão pública: minimizando os riscos.....	114
9 O controle social.....	116
10 Portal da Transparência.....	116
11 Ferramentas essenciais.....	117
12 Considerações finais.....	117
Referências.....	118

## A DESPESA COM PESSOAL E A LC Nº 178/21: UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS

Aline Paim Monteiro do Rego.....	121
1 Introdução.....	121
2 Das alterações promovidas pela LC nº 178/21 na LRF.....	123
3 Da recondução da despesa com pessoal aos limites legais.....	127
3.1 Do regime ordinário de recondução da despesa com pessoal previsto na LRF.....	127
3.2 Do regime extraordinário de recondução da despesa com pessoal previsto na LC nº 178/21.....	129
4 Das sanções aplicáveis pelo descumprimento do limite da despesa com pessoal.....	131
5 Do papel do Tribunal de Contas no controle da despesa com pessoal e na responsabilização do gestor público.....	133
6 Conclusão.....	140
Referências.....	141

## RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO ARTIGO 28 DA LINDB À LUZ DE ASPECTOS ESTRUTURAIS E ESFERAS DA RESPONSABILIDADE, FENÔMENO INTERPRETATIVO E INCERTEZA DO DIREITO

Paulo Henrique Macera.....	145
1 Introdução.....	145
2 Categorização das esferas de responsabilidade e sanção dos agentes públicos.....	146

3	Interpretação, volição, discricionariedade e a relação desses aspectos com a responsabilidade do agente público .....	156
4	Análise do artigo 28 da LINDB.....	165
5	Conclusão.....	171
	Referências .....	172

## O PODER LEGISLATIVO E O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

	Rodrigo Oliveira de Faria .....	175
1	Introdução.....	175
2	Descrédito, desconfiança e associação com a corrupção: o Legislativo na berlinda....	176
3	Delineamentos conceituais e taxonômicos.....	180
4	Apontamentos recentes acerca do arcabouço legislativo de combate à corrupção e a estratégia de criminalização da corrupção.....	184
5	Presidencialismo de coalizão e incentivos a práticas corruptivas: apontamentos sobre o escândalo do Mensalão .....	188
6	Instrumentos legislativos de supervisão e papel do Parlamento no combate à corrupção .....	192
	Referências .....	201

## DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR E O PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM*: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA COMO ALTERNATIVA AO MODELO BRASILEIRO DE INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

	Marcelo Cheli de Lima .....	203
1	Introdução.....	203
2	A regra da independência das instâncias no modelo brasileiro .....	204
3	Teoria da unidade do <i>jus puniendi</i> estatal.....	205
3.1	Fundamentos unitários da imputação.....	206
3.2	<i>Ne bis in idem</i> .....	207
3.2.1	Aspecto material .....	208
3.2.1.1	O princípio da proporcionalidade.....	209
3.2.1.2	A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) .....	210
3.2.1.3	A nova Lei de Improbidade Administrativa .....	211
3.3	Aspecto processual.....	211
3.3.1	Exceções à independência das instâncias: a supremacia da esfera penal.....	212
4	Alternativa ao modelo brasileiro.....	214
4.1	A experiência portuguesa: o Decreto-Lei nº 433/1982 e os ilícitos de mera ordenação social.....	214
5	Sugestões para alteração do atual modelo brasileiro de independência das instâncias.....	216
6	Conclusão .....	217
	Referências .....	218

## A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PÓS-COVID-19, O FEDERALISMO CENTRÍPETO E O ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVA

	Wilson Accioli de Barros Filho .....	221
1	Introdução.....	221
2	O estado de necessidade administrativa: compreensão e acomodação jurídica no regime de Direito Administrativo .....	223
3	Pontuais obrigações gerais – de ordem nacional – contidas na Lei nº 14.133/2021 alheias às realidades dos Municípios brasileiros: reflexos na responsabilização do agente público .....	229
3.1	As locações de bens imóveis pela Administração Pública: o estado de necessidade administrativa e a flexibilização da regra inserida no §1º do inciso III do art. 9º da Lei nº 14.133/2021 .....	229
4	Conclusão.....	233
	Referências .....	233

## RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO E OS RISCOS NA INOVAÇÃO

	Rodrigo Jacobina Botelho.....	235
1	Introdução e aspectos gerais .....	235

2	Nova conformação dos bens públicos .....	238
3	Responsabilidade do gestor na inovação .....	240
4	A pluralidade de sistemas e órgãos de controle .....	244
5	Conclusão .....	247
	Referências .....	249

## GESTÃO PÚBLICA RESPONSÁVEL EM TEMPOS DE CRISE: UM PROBLEMA DE SEGURANÇA JURÍDICA

Isabella Remaili Monaco .....	251	
1	Introdução.....	251
2	Breves apontamentos sobre as regras fiscais e a responsabilidade na gestão pública ...	252
3	Estado de calamidade pública e financeira e a flexibilização das regras fiscais.....	254
3.1	Principais limites impostos pelas regras fiscais constantes da CF/88 e da LRF .....	255
3.2	Sanções institucionais e pessoais ao descumprimento das normas fiscais .....	258
3.2.1	Riscos ao gestor público em situações excepcionais.....	260
4	Reflexões acerca das flexibilizações trazidas pela EC nº 106/2020, LC nº 173/2020 e EC nº 109/2021 .....	261
4.1	Flexibilizações, segurança jurídica e controle.....	265
5	Conclusões .....	266
	Referências .....	266

## A ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS NOVAS FERRAMENTAS LEGAIS COMO MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Henrique Serra Sitjá, Ana Cristina Moraes Warpechowski .....	269	
1	Introdução.....	269
2	O comportamento corrupto em observação .....	270
2.1	A aprendizagem behaviorista de reforços e punições .....	271
2.2	A habituação coletiva da desonestidade e a aprendizagem social.....	274
2.3	As consequências sociais da corrupção .....	278
2.4	A elevação dos padrões éticos como medida profilática .....	280
3	Por uma Administração Pública ética: as contribuições das novas leis e uma proposta de modelo de aprendizagem social .....	282
3.1	Governo digital, transparência ativa e ouvidorias .....	283
3.2	Leis Anticorrupção, Anticrime e informantes .....	285
3.3	Próximos passos: novos canais de incentivo ao comportamento ético.....	288
4	Considerações finais.....	292
	Referências .....	293

## O PORTAL ELETRÔNICO DE TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO INSTRUMENTO DO CONTROLE SOCIAL 4.0: ANÁLISE DO ALCANCE E LIMITAÇÃO DOS DADOS DISPONIBILIZADOS À LUZ DA LEGISLAÇÃO FINANCEIRA E DA LEI DO GOVERNO DIGITAL

Ana Carla Bliacheriene, Antonio Blecaute Costa Barbosa, Daniela Zago Gonçalves da Cunda.....	297	
1	Introdução.....	297
2	Conceito e características do portal eletrônico de transparência fiscal .....	299
3	Conteúdo do portal eletrônico de transparência fiscal.....	303
4	O papel (para além) de fiscalizador dos Tribunais de Contas do Brasil e o controle 4.0.....	305
5	Atores do <i>controle social</i> 4.0 e seus mecanismos de atuação.....	308
6	Possibilidades e limites dos portais eletrônicos de transparência fiscal para o controle social 4.0.....	310
7	Considerações finais.....	313
	Referências .....	315

SOBRE OS AUTORES.....	319
-----------------------	-----