

JOSÉ MAURÍCIO CONTI
THIAGO MARRARA
SABRINA NUNES IOCKEN
ANDRÉ CASTRO CARVALHO

Coordenadores

RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
IMPROBIDADE E TEMAS ESPECIAIS

Volume 3

Belo Horizonte
FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO
2022

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

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	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 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
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

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: improbidade e temas especiais / José Maurício Conti ... [et al.]. - Belo Horizonte : Fórum, 2022.
	377p. ; 17cm x 24cm. - (v.3)
	ISBN: 978-65-5518-413-6
	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
2022-1641	

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: improbidade e temas especiais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 377p. ISBN 978-65-5518-413-6. v.3

SUMÁRIO

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

APONTAMENTOS SOBRE A LEI Nº 14.230/2021 E A RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Valdir Moysés Simão, Gustavo Marinho de Carvalho	15
1 Introdução.....	15
2 As alterações no art. 9º, <i>caput</i> , e inciso VII	16
3 Alterações no art. 11, <i>caput</i>	18
4 Prescrição da pretensão punitiva (art. 23).....	20
4.1 Breves considerações sobre a segurança jurídica do termo inicial de contagem dos prazos prescricionais.....	21
4.2 Prescrição e prescrição intercorrente no art. 23.....	22
5 Eficácia retroativa da Lei nº 14.230/21	23
6 Conclusão.....	25
Referências	26

RESPONSABILIDADE DE AGENTES PÚBLICOS E O SISTEMA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INVOLUÇÕES DA LEI Nº 14.230/2021

José Roberto Pimenta Oliveira, Dinorá Adelaide Musetti Grotti	29
1 Introdução.....	29
2 A improbidade como sistema de responsabilização, de obrigatoria formalização por lei nacional.....	31
3 A improbidade como sistema normativo próprio do Direito Administrativo Sancionador	38
4 A autonomia da improbidade em face do sistema de responsabilização penal	46
5 Estrutura do sistema de responsabilização da improbidade administrativa, em face da Lei nº 14.230/2021	49
5.1 Bem jurídico protegido	50
5.2 Tipificação de condutas ilícitas.....	54
5.3 Sanções redefinidas	56
5.4 Processo coletivo.....	57
6 Conclusões.....	60
Referências	61

DA RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
E SEUS REFLEXOS PROCESSUAIS NAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE DOS
GESTORES PÚBLICOS PROPOSTAS NO REGIME JURÍDICO ANTERIOR

José Ernesto Furtado de Oliveira	65
1 Introdução.....	65
2 Princípios do Direito Administrativo Sancionador	66
3 Reforma da lei de improbidade administrativa: da aplicação imediata das normas de conteúdo material e processual	69
4 Dos meios processuais de alegação da retroatividade	71
5 Decisões colegiadas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconhecendo a retroatividade absoluta da lei de improbidade administrativa mais benéfica	72
6 Da prescrição da ação judicial de ressarcimento ao erário quando prescrita a conduta ímproba.....	77
7 Da inexistência do dano presumido na decretação cautelar de indisponibilidade de bens sem a demonstração do perigo de dano irreparável ou do risco ao resultado útil do processo	78
8 Da possibilidade ao uso de ação revisional de decisão judicial condenatória por improbidade administrativa após o transcurso do prazo decadencial da ação rescisória	80
9 Conclusões	81
Referências	81

RESPONSABILIDADE CIVIL DO SERVIDOR. UM ENSAIO SOBRE LEITURAS
CONSTITUCIONAIS DO ART. 28 DA LINDB

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho	83
1 Introdução.....	83
2 Servidor como órgão do Estado e a excepcionalidade/impossibilidade de sua responsabilização pessoal frente ao particular por atos realizados no exercício da função pública	84
3 Hipóteses de responsabilidade pessoal do servidor perante a Administração e o art. 28 da LINDB	86
3.1 Responsabilidade patrimonial por dano causado a terceiro (art. 37, §6º, da Constituição)	87
3.2 Responsabilidade patrimonial por dano causado só à Administração	90
3.3 Reponsabilidade por descumprimento de regras e instruções.....	91
4 Reinventando o controle em prol da boa administração: consequencialismo, empatia com o gestor, erro grosseiro e processo	94
5 Conclusão.....	96
Referências	97

RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL E ADMINISTRATIVA DE AGENTES PÚBLICOS NO
BRASIL CONTEMPORÂNEO

Flávio de Azambuja Berti	101
1 Introdução.....	101
2 A prática de atos ilegais de gestão e o controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas	102

3	Execução fundada em acórdão de Tribunal de Contas para ressarcimento de dano ao Erário e sua modulação na jurisprudência do STF.....	105
4	Barreira temporal e a prescritibilidade do ressarcimento de dano ao Erário.....	106
4.1	A modulação feita pelo Supremo Tribunal Federal.....	107
4.2	Advento da Medida Provisória nº 966/20, suas repercussões e reflexos, a LINDB e a imputação de responsabilidade a agentes públicos.....	109
4.3	A posição de alguns Estados-membros e do TCU quanto às barreiras temporais para efeito de atribuição de responsabilidade dos agentes públicos.....	110
5	Considerações finais.....	111
	Referências.....	112

RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS SANÇÕES

	Wallace Paiva Martins Junior.....	115
1	Introdução.....	115
2	Sanções gerais contra a improbidade administrativa.....	116
3	Sanções específicas da Lei nº 8.429/92.....	117
3.1	Dimensão subjetiva.....	118
3.2	Transmissibilidade limitada.....	120
3.3	Dimensão temporal.....	121
3.4	Unificação.....	121
4	Comunicação ou não de instâncias diferentes de responsabilidade.....	122
5	Aplicação e dosimetria das sanções.....	123
6	Ressarcimento do dano.....	126
7	Perda da função pública.....	128
8	Perda de bens.....	130
9	Suspensão temporária dos direitos políticos.....	131
10	Pagamento de multa civil.....	132
11	Proibição temporária de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.....	133
	Referências.....	134

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: REFLEXÕES SOBRE O MODELO INSTITUCIONAL, GESTÃO PÚBLICA E PRÁTICAS PARA A MELHORIA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DISCIPLINAR

	Paulo Henrique Macera.....	137
1	Introdução.....	137
2	Reformas institucionais, profissionalização da gestão pública e o processo administrativo disciplinar.....	138
3	Princípios do processo administrativo disciplinar.....	144
4	Algumas reflexões para o aprimoramento do processo administrativo disciplinar.....	149
5	Conclusão.....	153
	Referências.....	154

LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS REFLEXOS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ORDENADORA AMBIENTAL

Carlos Sérgio Gurgel da Silva, Georges Louis Hage Humbert	155
1 Introdução.....	155
2 Garantia fundamental à liberdade econômica, inclusive em matéria ambiental: pressupostos e consequências.....	156
3 Análise tópica das inovações e delimitações jurídicas da lei de liberdade econômica para a Administração Pública ordenadora ambiental.....	158
4 Conclusão.....	164
Referências	165

RESPONSABILIDADE DE ADMINISTRADORES NAS EMPRESAS ESTATAIS E *BUSINESS JUDGMENT RULE*

Luciano Ferraz	167
1 Regime jurídico híbrido nas empresas estatais e a Lei nº 13.303/16.....	167
2 Governança corporativa nas empresas estatais e a Lei nº 13.303/16	168
3 Regime de responsabilidade dos administradores nas empresas estatais.....	169
4 <i>Business judgment rule</i>	171
Referências.....	173

RESPONSABILIDADE PESSOAL DOS ADMINISTRADORES DAS EMPRESAS ESTATAIS: O NECESSÁRIO DIÁLOGO DA *BUSINESS JUDGMENT RULE* COM AS DISPOSIÇÕES DA LINDB

Marcelo Zenkner, Gabriel Ene Garcia	175
1 Considerações iniciais.....	175
2 A posição dos administradores na manifestação volitiva da companhia	177
3 Gestão de uma empresa estatal e suas responsabilidades	180
4 Os deveres gerais dos administradores.....	181
5 A inovação como elemento inerente à atividade corporativa.....	183
6 A teoria da <i>business judgment rule</i>	184
7 A responsabilidade do administrador na qualidade de agente público: os contributos da LINDB.....	187
8 Considerações finais.....	191
Referências.....	192

O REGIME JURÍDICO DE RESPONSABILIDADE DOS DIRIGENTES DE EMPRESAS PRIVADAS COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL: O QUE MUDA COM A ENTRADA DO ESTADO NO CAPITAL SOCIAL DE EMPRESAS PRIVADAS?

Paulo Vinicius Liebl Fernandes	195
1 Introdução.....	195
2 O conceito e as modalidades de empresas privadas com participação estatal.....	196
3 O regime jurídico aplicável às empresas privadas com participação estatal	202
4 Os mecanismos de controle incidentes sobre as empresas privadas com participação estatal e os seus reflexos sobre o regime jurídico de responsabilidade dos seus dirigentes ...	205

5	Conclusão.....	211
	Referências.....	212

SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO SISTEMÁTICA DA ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PELO PATROCINADOR PÚBLICO: DIRETRIZES PARA O SEU EXERCÍCIO

	Fábio Zambitte Ibrahim, Mateus Assis Nascimento	213
1	Introdução.....	213
2	Breves considerações sobre a previdência complementar.....	214
3	O patrocínio público na previdência complementar.....	217
4	O patrocinador público na supervisão e fiscalização do regime de previdência complementar fechado	219
5	Diretrizes para supervisão e fiscalização sistemática das atividades das EFPC pelos patrocinadores públicos	224
6	Conclusão.....	228
	Referências.....	229

SEGURANÇA JURÍDICA NA EXECUÇÃO DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA: FUNDAMENTOS E LIMITES À REVISÃO DE SUAS CLÁUSULAS

	Juliana Bonacorsi de Palma	231
1	Introdução.....	231
2	Observância da pactuação original nos acordos de leniência e sua legítima relativização.....	233
3	Dever de negociação dos acordos de leniência	237
4	Dinâmica de renegociação dos acordos de leniência	239
5	Considerações finais.....	241
	Referências	242

MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS NOS PROCESSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS: USOS E ABUSOS

	Flávio Garcia Cabral	243
1	Introdução.....	243
2	Breves considerações sobre a cautelaridade administrativa	244
3	As medidas cautelares administrativas na Lei nº 8.112/90.....	245
4	Medidas cautelares administrativas no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU)...	249
5	Conclusões	255
	Referências.....	256

WHISTLEBLOWER PARA AMPLIAÇÃO DA INTEGRIDADE: NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PARA SUA PLENA EFICÁCIA

	Milene Dias da Cunha	259
1	Introdução.....	259
2	Programas de integridade no Brasil: breve histórico	260
3	<i>Whistleblower</i> : o informante do bem.....	262

4	Normativos de incentivo à denúncia no Brasil	263
5	Considerações finais.....	267
	Referências.....	269

PROTEÇÃO À IDENTIDADE DO *WHISTLEBLOWER* PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAPEL DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Daniel Falcão, Kelvin Peroli	271	
1	Introdução.....	271
2	Edward Snowden blew the whistle?	272
3	<i>Whistleblowing</i> a partir da Lei nº 13.694/2019.....	275
4	A proteção à identidade do <i>whistleblower</i> a partir da Lei Federal nº 13.694/2019	276
5	Proteção de dados pessoais do <i>whistleblower</i>	277
6	Considerações finais.....	281
	Referências.....	282

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A ORIENTAÇÃO DO MPF E A REFORMA DA LEI Nº 14.230/2021

Raphael de Matos Cardoso.....	285	
1	A evolução do Direito Administrativo e a consensualização	285
2	A consensualização na improbidade administrativa	290
2.1	Acordo de não persecução cível, termo de ajustamento de conduta e acordo de leniência	292
3	Análise das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa e da Orientação nº 10 do Ministério Público Federal	294
4	Efeitos da celebração do acordo de não persecução cível.....	300
	Conclusão.....	300
	Referências.....	301

COMPLIANCE E A RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES PELOS RISCOS À INTEGRIDADE

Cesar Augusto Marx.....	303	
1	Introdução.....	303
2	<i>Compliance</i> , integridade pública e o interesse público.....	303
3	Os programas de integridade pública	305
4	A gestão de riscos à integridade como eixo fundamental do programa de integridade	307
5	Responsabilidade dos administradores pelos riscos à integridade	309
6	A fragilidade dos planos de integridade em relação à gestão dos riscos à integridade	311
7	Conclusão.....	312
	Referências.....	313

ELEMENTOS JURÍDICOS E GERENCIAIS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UMA CORREGEDORIA NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

Óthon Castreghini Piccini.....	315	
1	Introdução.....	315

2	Aspectos regulamentares e procedimentais	316
2.1	Noções iniciais: o referencial processual para a correição municipal.....	316
2.2	A centralização da atividade correcional em órgão especializado.....	318
2.3	O modelo correcional do Poder Executivo Federal: estatuto e regulamentos.....	319
3	Aspectos organizacionais	323
4	Conclusão.....	326
	Referências	327

O RELACIONAMENTO ENTRE O CONTROLE INTERNO E O CONTROLE EXTERNO NA LEI Nº 14.133/2021

Christianne de Carvalho Stroppa.....	331	
1	Introdução.....	331
2	O controle da Administração Pública.....	333
3	O sistema de controle interno	334
4	O sistema de controle externo.....	334
5	O modelo das linhas de defesa	338
6	O papel dos órgãos de controle na Lei nº 14.133/2021	340
7	Conclusão.....	342
	Referências	342

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS ÁRBITROS EM ARBITRAGENS PÚBLICO-PRIVADAS

Gustavo Henrique Justino de Oliveira, José Marinho Séves Santos.....	345	
1	Introdução.....	345
2	Premissa: a consolidação da arbitragem e a necessária mudança de foco nos debates acadêmicos.....	346
3	A natureza da relação entre árbitros e partes.....	348
4	As diferentes formas de responsabilização dos árbitros.....	349
4.1	Responsabilidade penal.....	349
4.2	Responsabilidade civil por violação de dever legal	350
4.3	Responsabilização por violação de dever contratual	351
4.4	Árbitros e a Lei de Improbidade Administrativa	352
5	Existe um regime diferenciado de responsabilização dos árbitros em arbitragens público-privadas?	353
6	Conclusões.....	354
	Referências	354

ACCOUNTABILITY E OPORTUNISMO LEGISLATIVO

André Pascoal da Silva	357	
1	Introdução.....	357
2	Democracia e improbidade	358
3	Sistema de <i>accountability</i>	360
3.1	Ministério Público	361
3.2	Mídia.....	363
3.3	Poder Judiciário	364

4	Contrarreação.....	365
5	Conclusão.....	368
	Referências	370
	SOBRE OS AUTORES.....	373