

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Marcelo Cheli de Lima

9.1 Introdução: o conceito de responsabilidade financeira

O vocábulo responsabilidade tem origem etimológica no latim *responsare* (responder)¹ e tem por acepção “a condição jurídica de quem, sendo considerado capaz de conhecer e entender as regras e leis e de determinar as próprias ações, pode ser julgado e punido por seus atos”².

A etimologia da palavra e sua acepção haurida dos dicionários auxilia o estudioso a compreender melhor o instituto jurídico ora examinado, todavia, não é suficiente para definirmos seu conceito (especialmente distingui-lo de outras modalidades de responsabilidade, *v.g.*, civil ou penal), porquanto é preciso responder a seguinte indagação: “quais regras ou princípios serão violados para caracterização da responsabilização financeira?”

Segundo António Cluny:

1 NASCENTE, Antenor. *Dicionário etimológico resumido*. Instituto Nacional do Livro. Ministério da Educação e Cultura, 1966, p. 650, verbete “responsabilidade”.

2 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Míni Aurélio: o dicionário da língua portuguesa*. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010. p. 662.

A questão da responsabilidade financeira tem muito a ver com esta intersecção de respostas e de diferentes possibilidades de **compensação de eventuais danos causados ao Estado e outras entidades públicas por todos os que, por qualquer via, gerem e usam dinheiros públicos**³. (grifos nossos)

A definição proposta pelo autor supracitado, principalmente na afirmação de que todos que usam dinheiros públicos estão sujeitos à modalidade de responsabilização financeira, pode conduzir, no âmbito do direito brasileiro, a equívocos, pois, conforme será analisado, não são todos que utilizam recursos públicos que estão sujeitos à responsabilidade financeira.

É preferível, como conceito de responsabilidade financeira, a definição adotada por Emerson Cesar da Silva Gomes, *in litteris*:

No Brasil, haja vista o disposto no art. 70, *caput*, da CF/1988, seria mais apropriado definir a responsabilidade financeira como sendo a obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas, **em razão da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos ou dos recursos privados sujeitos à guarda e administração estatal**⁴.

Responsabilidade financeira, portanto, é a modalidade de responsabilização de toda e qualquer pessoa que, por determinação legal ou contratual, tenha por função gerir dinheiros, valores ou quaisquer bens, públicos ou, caso privados, desde que estejam sob a guarda da Administração Pública.

9.2 Princípios aplicáveis à responsabilidade financeira

9.2.1 Princípios da reserva legal e da taxatividade

A reserva legal pressupõe que as sanções decorrentes da responsabilidade financeira devem estar previstas em lei, portanto, caso não haja lei instituindo e disciplinando uma sanção não será possível aplicá-la.

3 CLUNY, António. **Responsabilidade financeira e tribunal de contas**. 1. ed. Coimbra Editora: Coimbra, Portugal, 2011. p. 30.

4 GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 35-36.

O princípio da taxatividade, por sua vez, exige que as condutas que serão sancionadas estejam suficientemente descritas na norma jurídica que a descreve, sendo vedada analogia em detrimento do agente público infrator (*in malam partem*).

9.2.2 Princípio da culpabilidade

A responsabilidade financeira é de natureza subjetiva, isto é, o órgão aplicador das sanções financeiras deve demonstrar de forma inequívoca que o agente público infrator agiu com dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia). Todavia, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁵ prevê que os agentes públicos, por suas decisões ou opiniões técnicas, responderão por dolo ou erro grosseiro (uma forma qualificada de culpa).

O que vem a ser “erro grosseiro” foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação conjunta de medidas cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra o art. 28 da LINDB:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos⁶.

Não obstante o teor do art. 28 da LINDB e a decisão do STF delimitando o alcance da expressão erro grosseiro, a 1ª Câmara do Tribunal de

5 Art. 28 da LINDB.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 6.421/DF. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, Brasília, 21 de maio de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico* n. 270, 12 de novembro de 2020, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359227>. Acesso: 1 de novembro de 2021.

Contas da União⁷, em recente acórdão, afastou a aplicação do dispositivo legal supracitado no caso de responsabilidade financeira, *ipsis verbis*:

A regra prevista no art. 28 da Lindb (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

A decisão merece certa censura, porquanto a Corte de Contas da União não aplicou dispositivo legal que deveria incidir no caso concreto, por suposta incompatibilidade com a CRFB (art. 37, § 6º). Não se pode olvidar que o STF decidiu recentemente que o TCU não pode realizar controle de constitucionalidade, pois não possui função jurisdicional⁸.

Conclui-se, portanto, que a responsabilidade financeira é de natureza subjetiva e sua caracterização não prescinde da demonstração do dolo ou erro grosseiro do agente público infrator.

9.2.3 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade impõe ao órgão aplicador prudência e comedimento na aplicação de sanções, pois a desproporcionalidade entre a sanção e o fato praticado caracteriza ato administrativo eivado de vício de legalidade, portanto, nulo. É dever do órgão aplicador dosar a sanção aplicada ao agente público infrator de acordo com os parâmetros legais, impondo sanções mais severas somente em casos excepcionais e de especial gravidade.

9.2.4 Princípio da vedação ao bis in idem

Bis in idem quer dizer “repetição sobre o mesmo”, isto é, o princípio da vedação ao *bis in idem* significa que ninguém poderá ser responsabilizado duas vezes pela prática do mesmo fato.

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 11.289/2021-1ª Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 17 de agosto de 2021. **Boletim de Jurisprudência**, Brasília, n. 370, 13. set. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 35.410/DF. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Brasília, 13 de abril de 2021. **Diário de Justiça Eletrônico**, n. 86, 6 maio 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em: 1 de novembro de 2021.

Desdobra-se em duas dimensões, a saber: (i) processual, porquanto garante que ninguém será processado duas vezes pelo cometimento da mesma infração; e (ii) material, pois assegura ao agente infrator a observância do princípio da proporcionalidade, vedando o fenômeno da aplicação “em cascata” de sanções.

O princípio da vedação ao *bis in idem* é orientado pelos princípios da segurança jurídica e proporcionalidade, igualmente, prestigia a teoria da unidade do *jus puniendi* estatal. Porém, e infelizmente, o princípio da vedação ao *bis in idem* é quase sempre excepcionado por nossos Tribunais, porquanto, no Brasil, vigora a independência das instâncias, conforme subitem infra.

9.2.4.1. A independência das instâncias

Com base na regra da independência das instâncias, o agente público pode ser processado e punido por mais de uma vez pela prática do mesmo fato, desde que em instâncias distintas. Como exemplo, considere-se que determinado agente público tenha desviado recursos públicos, o infrator responderá em, pelo menos, três esferas de responsabilização, quais sejam: penal, administrativa (ato de improbidade administrativa) e financeira (imputação de débito, multa e/ou inabilitação para o exercício de cargos em comissão por prazo determinado).

Há exceções à regra da independência das instâncias, *v.g.*, os julgamentos de absolvição na seara penal vinculam as demais esferas de responsabilização, desde que demonstrado a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

A regra da independência das instâncias tem gerado insegurança jurídica, porquanto seus corolários (*v.g.* absolvição em uma instância e condenação em outra) não se coadunam com o princípio da unidade do *jus puniendi* estatal. Ademais, a possibilidade da aplicação de várias sanções (uma das consequências da independência das instâncias) é desproporcional e afronta o princípio vedação ao *bis in idem*.

9.3 Sujeito ativo

Sujeito ativo é aquele agente que será submetido à responsabilidade financeira, desde que preenchidos todos os pressupostos que dão ensejo a sua responsabilização. Entretanto, não são todas as pessoas que responderão financeiramente perante os tribunais de contas.

9.3.1 Gestor público

No âmbito da responsabilidade financeira, o conceito de gestor público deve ser entendido em sentido amplo, o que abrange todo aquele que, com influência no processo decisório, atue ao longo do procedimento de gestão de recursos públicos, desde os atos preparatórios até os de execução⁹.

No âmbito de sua respectiva atuação, os gestores públicos não praticam apenas atos de gestão de recursos, mas também outros atos alheios a esta. No entanto, pelas ilegalidades de atos estranhos àquela função, os gestores públicos não estão sujeitos à responsabilidade financeira, porquanto, tal modalidade de responsabilização, além da condição de gestor em sentido amplo exige a prática de atos de gestão (de recursos públicos).

São gestores públicos, para fins de responsabilização individual financeira, por exemplo: administradores de empresas públicos e sociedades de economia mista, dirigentes de autarquia (presidentes, superintendentes, entre outros), entre outros.

9.3.1.1 Ordenador de despesas

Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade cujos atos resultarem em emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos do ente ou da entidade pública ou pelo qual estes respondam¹⁰.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a submissão do ordenador de despesas à jurisdição da Corte está prevista no inciso I do art. 5º da Lei Orgânica do TCU)¹¹.

O ordenador de despesas responderá, portanto, pelos prejuízos causados à fazenda pública¹²; todavia, não responderá, salvo conivência,

9 GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 199.

10 Cf. o art. 80, § 1º, do Decreto-lei n. 200/1967, “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

11 Cf. o art. 5º, “A jurisdição do Tribunal abrange: I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

12 Cf. o art. 90 do Decreto-lei n. 200/1967.

por prejuízos causados ao erário decorrentes de atos praticados por agentes públicos subordinados que exorbitarem das ordens recebidas¹³.

O ordenador de despesas, não obstante tratado neste sub-tópico específico, está abrangido pelo conceito de gestor em sentido amplo.

9.3.2 O parecerista técnico

Os agentes públicos pareceristas, em regra, não são sujeitos ativos da responsabilidade financeira, porquanto, por suas opiniões técnicas manifestadas por meio de pareceres não estão sujeitos à jurisdição dos tribunais de contas. Em sentido contrário, Emerson Cesar da Silva Gomes afirma que “O Parecerista Técnico é gestor público em sentido amplo”¹⁴.

Não obstante o posicionamento do ilustre autor supracitado, não concordamos com tal afirmação, porquanto o parecerista não é gestor em sentido amplo, para fins de sujeição à responsabilidade financeira, seja por não utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar, dinheiros, bens ou valores públicos, seja por não praticar atos de gestão destes. Ademais, as conclusões do parecer técnico (ato administrativo enunciativo) não vinculam o gestor público, portanto, os pareceristas não podem ser solidariamente responsabilizados pela emissão dos seus pareceres, salvo nos casos de dolo ou erro grosseiro¹⁵.

Conclui-se, portanto, que o parecerista técnico somente estará sujeito à responsabilidade financeira caso atue com dolo ou erro grosseiro, logo, não é adequado juridicamente considerá-lo gestor público em sentido largo ou mesmo equiparado.

9.3.2.1 Parecerista jurídico

O parecerista jurídico (procurador ou advogado público) também não pode ser considerado gestor público, seja em sentido amplo, seja equiparado, portanto, assim como os demais pareceristas técnicos (gênero da qual o parecerista jurídico é espécie), não está sujeito à jurisdição do tribunal de contas, em regra, pelas suas opiniões jurídicas manifestadas por meio de parecer jurídico. Contudo, os pareceristas jurídicos podem estar sujeitos às sanções de responsabilidade financeira.

13 § 2º, art. 89, do Decreto-lei n. 200/1967.

14 GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 218.

15 Art. 28 da LINDB.

A responsabilidade do parecerista jurídico somente ocorre por dolo ou culpa, ou seja, é imperioso, no caso concreto, que reste suficientemente demonstrado que agiu com dolo ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia), conforme previsto no art. 32 da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia. Portanto, não é aplicável ao parecerista jurídico as disposições da LINDB (art. 28)¹⁶, porquanto se trata de norma geral que não poderá prevalecer quando em antinomia aparente com norma jurídica especial em razão do critério hermenêutico da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*).

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que o parecerista jurídico só responde por dolo, culpa ou erro grave inescusável pelas opiniões técnicas emitidas por meio de parecer¹⁷. Deve-se reconhecer e elogiar a posição do Augusto Sodalício acerca da impossibilidade, em regra, de sujeição dos advogados públicos e procuradores à jurisdição dos tribunais de contas pela emissão de opiniões jurídicas.

9.3.3 Particulares

Sujeitos estranhos à Administração (particulares) não estão sujeitos, em regra, a jurisdição dos tribunais de contas, portanto, não é legítimo imputar-lhes responsabilidade financeira.

Todavia, a regra da impossibilidade de responsabilização dos particulares perante os tribunais de contas não é absoluta, porquanto é possível que sujeitos estranhos à Administração ajam em conluio com agentes públicos, neste caso estarão sujeitos à jurisdição do tribunal de contas¹⁸.

16 O art. 28 da LINDB prevê que os agentes públicos responderão pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 36.025/DF. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Plenário, Brasília, 5 de outubro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, n. 216, 10 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho915596/false>. Acesso: 1 de novembro de 2021.

18 Súmula n. 187 do Tribunal de Contas da União: Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder

A posição dominante na doutrina advoga tese pela possibilidade de responsabilização dos particulares perante os tribunais de contas, desde que seja possível equipará-los a gestores públicos (gestor por equiparação):

O particular também pode estar sujeito à responsabilidade financeira, quando administre bens, dinheiros e valores públicos. O particular é gestor público por equiparação, quando recebe subvenções, auxílios ou outras transferências do Poder Público para que exerça uma atividade de finalidade pública, ou, ainda, quando receba a incumbência de administrar bens ou valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda.

Para que seja considerado gestor por equiparação, os recursos devem permanecer sob a administração do particular sob a condição de “*públicos*”, ou seja, devendo ser geridos segundo normas e princípios de gestão pública, em especial, ao dever de prestar contas¹⁹.

A sujeição dos particulares aos tribunais de contas encontra supe-
dâneo na CRFB²⁰ e, no âmbito da União, na Lei Orgânica do TCU²¹.

9.4 Espécies de sanções

As sanções de responsabilidade financeiras são basicamente de 02 (dois) tipos, a saber: institucionais e pessoais.

9.4.1 Sanções institucionais

Uma das consequências do descumprimento das normas constantes da LRF é a aplicação das sanções institucionais, que atingem diretamente o ente federativo, o Poder ou o órgão²².

Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social.

19 GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 211.

20 Parágrafo único do art. 70 c/c inciso II do art. 71.

21 Inciso I do art. 1º c/c incisos I, II, III, V, do art. 5º.

22 ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 436.

O principal objetivo das sanções institucionais é compelir o respectivo ente a cumprir determinações em matéria de responsabilidade fiscal²³.

As sanções institucionais podem ser: a) suspensão do recebimento de transferências voluntárias (exceto para saúde, assistência social e educação); b) suspensão da contratação de operações de crédito; e c) suspensão de obtenção de garantia em operações de crédito²⁴.

As sanções institucionais serão aplicadas, *v.g.*, quando entes não exercerem a competência tributária que lhe é outorgada pela Constituição de 1988, não observar os limites para despesa de pessoal, ultrapassar os limites da dívida consolidada, entre outras situações previstas no bojo da lei de responsabilidade fiscal.

A doutrina²⁵ chama atenção para o fato de que tais sanções prejudicam diretamente os cidadãos, porque privam os entes transgressores de importantes fontes de recursos que poderiam ser empregados no financiamento de políticas públicas destinados à população. Destarte, é forçoso concluir que a imposição de sanções institucionais ao ente atinge principalmente a população mais pobre que muito depende do Estado para conseguirem o mínimo existencial.

9.4.1.1 Do princípio da intranscendência subjetiva das sanções

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções consiste no impedimento de que sanções que deveriam ser aplicáveis a determinadas pessoas venham a recair sobre outras que não foram responsáveis pela prática do ato transgressor.

Como corolário deste princípio, *v.g.*, o Poder Executivo e, consequentemente o ente federado, não poderia ser responsabilizado por uma sanção institucional (por exemplo: vedação ao recebimento de transferências voluntárias) pelo descumprimento de disposições da LRF pelo Poder Legislativo. A aplicação de sanções institucionais não pode prejudicar outro poder que não descumpriu normas da LRF, sob pena de violação do princípio da

23 ABRAHAM, Marcus. *Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 115.

24 ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 65.

25 ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017 p. 66.

intranscendência subjetiva das sanções. Tal solução, inclusive, coaduna-se ao princípio da independência dos poderes, conforme prevê o art. 2º da CRFB.

O STF reconhece a aplicação deste princípio em três situações diferentes²⁶, a saber: i) ato praticado por ente da Administração Pública indireta; ii) por órgãos que constituem poderes do próprio ente (Legislativo e Judiciário); e iii) por gestores anteriores.

9.4.2 Sanções pessoais

As sanções pessoais, no âmbito da responsabilidade financeira, são aplicadas pelos tribunais de contas.

O *jus puniendi* estatal é outorgado ao TCU – e por simetria aos tribunais de contas de contas subnacionais – pelo art. 71, inciso VIII, da CRFB, que prevê a competência desta corte de contas para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, a multa proporcional ao dano causado ao erário.

As multas aplicáveis pelos tribunais de contas no exercício da responsabilização financeira são de três tipos: i) multa proporcional ao dano ao erário; ii) multa de até 30% dos vencimentos anuais; e iii) multa simples.

A multa proporcional ao dano ao erário está ligada ao *quantum* a ser ressarcido pelo agente público transgressor²⁷, portanto, somente é possível aplicá-la quando o tribunal de contas imputar débito ao responsável; ademais, a referida multa poderá chegar até 100% do valor do débito imputado.

A aplicação de multa proporcional ao dano ao erário acumulada com imputação de débito importa em enriquecimento sem causa do erário credor? A resposta é negativa, a imputação de débito tem natureza de indenização civil (reparação civil), portanto não tem caráter punitivo, logo é forçoso concluir que não se trata de sanção. A multa proporcional ao dano, por sua vez, tem caráter punitivo, portanto, trata-se de sanção. Harrison Leite defende tal posição, *in litteris*:

26 FIGUEIRÔA, Júlio César Alves. **Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio da intranscendência subjetiva das sanções**. Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47233/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-o-principio-da-intranscendencia-subjetiva-das-sancoes>. Acesso em: 5 nov. 2021.

27 LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 547.

[...] quando uma pessoa for condenada a ressarcir ao erário determinado valor por algum dano causado, poderá, além do ressarcimento, ser obrigado a pagar multa, e não há qualquer óbice nessa cumulação, por terem escopos distintos: um, a reparação do dano, e o outro, a sanção pelo desvio do dinheiro ou qualquer outro prejuízo causado. Como visto, no caso do TCU, a multa poderá ser de até 100% do dano causado ao erário.

O ressarcimento ocorre pela necessidade de se compensar o prejuízo ao erário, seja restituindo o Poder Público à situação anterior ao ilícito ou reavendo as quantias não aplicadas, mal aplicadas ou desviadas. A multa, por sua vez, não se destina a qualquer ressarcimento ao erário²⁸.

O tribunal de contas, na atribuição de responsabilidade financeira, pode aplicar multa simples, cujo valor é fixado em determinado patamar que não pode ser alterado pelo órgão aplicador. Na multa proporcional ao dano ao erário, o *quantum* será definido por meio de processo de dosimetria (limitada a 100% do valor do dano ao erário), já na multa simples o valor da multa é definido pela lei.

No âmbito do TCU, de acordo com o art. 58 de sua Lei Orgânica, a multa simples será aplicada aos responsáveis por: i) contas julgadas irregulares de que não resulte débito (pois se resultar débito a multa aplicada será a proporcional ao dano); ii) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; iii) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário; iv) não atendimento, no prazo assinalado, sem justa causa, a diligência do relator ou decisão do Tribunal; v) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; vi) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e vii) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

No que tange a última modalidade de multa, o art. 5º, § 2º, da Lei n. 10.028 de 19 de outubro de 2000, outorgou ao tribunal de contas a competência para aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente público transgressor. A referida multa será aplicada quando houver “infração administrativa” contra as leis de finanças públicas, especialmente

28 LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 547.

quando o responsável: i) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao tribunal de contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; ii) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; iii) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e iv) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Finalmente, aos tribunais de contas compete ainda, sem prejuízo da aplicação de multa, impor sanção de inabilitação do agente infrator para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo mínimo de cinco anos e máximo de oito anos. A sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança é excepcional, destarte somente será aplicada caso o ato praticado pelo agente tenha especial gravidade.

A competência para aplicação da sanção de inabilitação, no caso do TCU, será do plenário, ademais, é exigido o *quórum* qualificado de maioria absoluta dos membros da corte de contas para imposição da sanção de inabilitação. Na esfera estadual, a aplicação desta sanção ficará a cargo do respectivo tribunal de contas competente para o exercício do controle externo de cada ente.

9.5 Imputação em débito

Os tribunais de contas, ao exercitarem suas atribuições referentes aos processos de responsabilização financeira, poderão imputar débito aos agentes públicos responsáveis por dano ao erário.

Imputar em débito é atribuir responsabilidade a alguém por uma dívida. Para fins de responsabilização financeira, adimplir o débito será responsabilidade do agente público que, mediante uma conduta, causou dano ao erário.

A imputação em débito não é modalidade de sanção, mas medida de ressarcimento ao erário.

A competência do TCU referente à imputação em débito decorre do art. 71, § 3º, da CRFB/1988. No âmbito dos entes subnacionais, o assunto normalmente é tratado nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas das respectivas cortes de contas.

9.6 Conclusão

O presente capítulo apresentou o relevante, mas pouco debatido, instituto jurídico da responsabilidade financeira.

Para tanto, foi definido seu conceito, princípios, quem está sujeito à responsabilização perante os tribunais de contas, quais são as espécies sanções decorrentes do processo de responsabilização etc.

A ideia central da responsabilidade financeira consiste na possibilidade do órgão competente para auxiliar no exercício do controle externo, ao identificar irregularidades, aplicar sanções ou imputar débito os responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Portanto, recomenda-se ao leitor interessado, para fins de refinamento do aprendizado, estudar todo o arcabouço legislativo que diz respeito ao processo de responsabilização dos agentes públicos perante as cortes de contas. O aprofundamento é salutar, porquanto os futuros operadores do direito poderão atuar perante os tribunais de contas e contribuir para melhor aplicação da ordem legal perante aquelas cortes.