

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ

LUIZ HENRIQUE AMORIM

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

sua aplicação no combate aos crimes contra a administração pública

Tijucas

2009

LUIZ HENRIQUE AMORIM

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

sua aplicação no combate aos crimes contra a administração pública

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, *campus* Tijucas.

Orientador: Prof. MSc. Alexandre Botelho

Tijucas

2009

LUIZ HENRIQUE AMORIM

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

sua aplicação no combate aos crimes contra a administração pública

Esta Monografia foi julgada adequada para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada pelo Curso de Direito do Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, *campus* Tijuca.

Área de Concentração/Linha de Pesquisa: Direito Público/Direito Administrativo

Tijuca, 16 de outubro de 2009.

Prof. MSc. Alexandre Botelho
Orientador

Prof. MSc. Marcos Alberto Carvalho de Freitas
Responsável pelo Núcleo de Prática Jurídica

Aos meus pais, e meu irmão, com carinho e respeito, dedico este trabalho.

A Deus, fonte suprema de todo saber.

À minha família, pela confiança que depositaram em mim e por terem me ensinado o devido valor da vida.

Ao Professor Orientador, Alexandre Botelho.

Aos Professores do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí, *campus* Tijucas, que muito contribuíram para a minha formação jurídica.

Aos colegas de classe, pelos bons momentos que passamos juntos e pelas experiências trocadas.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa.

Ninguém pode servir a dois senhores; porque ou há de se aborrecer de um e amar ao outro, ou se devotará a um e desprezará ao outro. Não podeis servir a Deus e às riquezas.

Mateus (6-24)

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Tijucas, 16 de outubro de 2009.

Luiz Henrique Amorim
Graduando

RESUMO

O objetivo desta Monografia é investigar a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate aos crimes contra a Administração Pública, com a finalidade de descrever e relacionar os dispositivos jurídicos que auxiliam no combate a corrupção. No desenvolvimento da pesquisa, buscar-se-á a apresentação dos deslocamentos históricos de corrupção na Administração Pública, assim como as transformações da lei ora citada. Investiga-se ainda a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como seus pressupostos legais. Durante o desenvolvimento da pesquisa são analisados os tipos penais que estabelecem os crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública, em seguida são expostas as condições e restrições para impedir desvios nas ações governamentais e, simultaneamente, padronizar as ações para facilitar o seu efetivo controle. Ao final da pesquisa adentra-se no estudo do crime de corrupção caracterizado na óptica da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a apresentação de seu conceito e características, encerrando-se a pesquisa com uma análise da eficácia jurídica da respectiva lei no combate a corrupção.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal Crime Corrupção

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to investigate the effectiveness of the Fiscal Responsibility Law in dealing with crimes against public administration, in order to describe and relate to legal provisions that help's combat corruption. During the development of this research, the aim will be to present historical shifts of corruption in the public administration, as well as the changes in law now cited. It also examines the purpose of the Fiscal Responsibility Law, as well as their legal requirements. During the development of the research are considered the offenses that establish the crimes committed by public officials against the Government, then sets out the conditions and restrictions to prevent deviations in government and simultaneously standardize the activities to facilitate their effective control. The end of the research covers the study of corruption crime characterized the perspective of the Fiscal Responsibility Law, with the presentation of its concept and characteristics, closing the research with an analysis of the legal efficiency of its legislation to combat corruption.

Key words Fiscal Responsibility Crime Corruption

LISTA DE CATEGORIAS E SEUS CONCEITOS OPERACIONAIS

Lista de categorias¹ que o Autor considera estratégicas à compreensão do seu trabalho, com seus respectivos conceitos operacionais².

Administração Pública

É o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública, que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder Público, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo que serve para atingir fins definidos e, terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder Político e as operações, as atividades administrativas³.

Constituição

Lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos⁴.

Poder Público

é o conjunto dos órgãos com autoridade para realizar os trabalhos do Estado, constituído de Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. A expressão é utilizada também no plural (poderes públicos), também chamados de *poderes políticos*. Em sentido amplo, representa o próprio governo, o conjunto de atribuições legitimadas pela soberania popular.⁵

¹ Denomina-se “categoria” a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia. Cf. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 11. ed. Florianópolis: Millennium, 2008, p. 25.

² Denomina-se “Conceito Operacional” a definição ou sentido estabelecido para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas ao longo do trabalho. Cf. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 37.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 636.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 36.

⁵ WIKIPÉDIA. **Poder público**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_p%C3%BAblico>. Acesso em: 02 nov. 2009.

SUMÁRIO

RESUMO.....	3
ABSTRACT	4
LISTA DE CATEGORIAS E SEUS CONCEITOS OPERACIONAIS.....	5
1 INTRODUÇÃO	8
2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO	11
2.1 DESLOCAMENTOS HISTÓRICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO	12
2.2 A LEGISLAÇÃO CRIMINAL BRASILEIRA E O COMBATE À CORRUPÇÃO.....	19
2.3 OS TIPOS PENAIS DE CORRUPÇÃO	21
2.3.1 Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral.....	21
2.3.1.1 Peculato	22
2.3.1.2 Peculato mediante erro de outrem	22
2.3.1.3 Inserção de dados falsos em sistema de informação	23
2.3.1.4 Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação	23
2.3.1.4 Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento	24
2.3.1.5 Emprego irregular de verbas ou rendas públicas.....	24
2.3.1.6 Concussão.....	25
2.3.1.7 Corrupção passiva.....	25
2.3.1.8 Facilitação de contrabando ou descaminho	26
2.3.1.9 Prevaricação.....	26
2.3.1.10 Condescendência criminosa	27
2.3.1.11 Advocacia Administrativa	27
2.3.1.12 Violência arbitrária	28
2.3.1.13 Abandono de função	28
2.3.1.14 Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado	29
2.3.1.5 Violação de sigilo funcional	29
2.3.1.16 Violação de sigilo de proposta de concorrência	29
2.3.2 Disposições comuns aos crimes funcionais.....	30
3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	32
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	34
3.2 FINALIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	36
3.3 PRESSUPOSTOS LEGAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUANTO AO COMBATE À CORRUPÇÃO	40
3.3.1 Ação planejada e transparente	41
3.3.2 Prevenção de riscos e correção de desvios.	43
3.3.3 Equilíbrio das contas públicas.	43
3.3.4 Cumprimento de metas de resultados entre as receitas e despesas.	44
3.3.5 Condições e restrições para impedir desvios nas ações governamentais e simultaneamente, padronizar ações para facilitar o seu efetivo controle.	45
3.3.5.1 Renúncia de receita.....	45
3.3.5.2 Geração de Despesas com Pessoal	46
3.3.5.3 Geração de Despesas com Seguridade Social	47
3.3.5.4 Geração de despesas com as dívidas Consolidada e Mobiliária.....	48

3.3.5.5 Operação de Crédito por Antecipação de Receita.....	48
3.3.5.6 Concessão de Garantias.....	48
3.3.5.7 Inscrição em Restos a Pagar.....	49
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMBATE AO CRIME DE CORRUPÇÃO.....	50
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CRIME DE CORRUPÇÃO NA ÓPTICA DA LRF.....	50
4.1.1 Contratação de operação de crédito.....	51
4.1.2 Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar.....	51
4.1.3 Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.....	52
4.1.4 Ordenação de despesa não autorizada por lei.....	52
4.1.5 Prestação de garantia graciosa.....	53
4.1.6 Não-cancelamento de restos a pagar.....	53
4.1.7 Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura.....	54
4.1.8 Oferta pública ou colocação de títulos no mercado.....	54
4.2 PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E CORRUPÇÃO.....	55
4.3 EFICÁCIA SOCIAL E JURÍDICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	59
4.3.1 Eficácia social da LRF ao combate a corrupção.....	61
4.3.2 Eficácia jurídica da LRF ao combate a corrupção.....	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto⁶ o estudo da eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁷ no combate ao crime de corrupção.

A importância deste tema reside na necessidade de gizar os elementos jurídicos que demonstram a eficácia, ou não, da LRF no combate ao crime de corrupção, já que a norma em comento apresenta as regras que estabelecem os parâmetros de responsabilidade na gestão fiscal no âmbito da Administração Pública.

Ressalte-se que, além de ser requisito imprescindível à conclusão do curso de Direito na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, o presente relatório monográfico também vem colaborar para o conhecimento de um tema que, apesar de não poder ser tratado como novidade no campo jurídico, na dimensão social-prática ainda pode ser tratado como elemento novo e repleto de nuances a serem destacadas pelos intérpretes jurídicos.

O presente tema, na atualidade, encontra-se repleto de exemplos que demandam do operador do Direito uma apurada reflexão sobre suas conseqüências frente ao administrador público e voltada para a consecução das finalidades do Estado brasileiro conforme apontadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁸.

A escolha do tema é fruto do interesse pessoal do pesquisador em conhecer os mecanismos judiciais presentes na LRF que permitem um combate eficaz no combate ao crime de corrupção, assim como para instigar novas contribuições nesta linha de pesquisa, com a finalidade de contribuir à compreensão dos fenômenos jurídicos-políticos, especialmente no âmbito de atuação do Direito Público.

⁶ Nesta Introdução cumpre-se o previsto em PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 165-170.

⁷ Doravante utilizar-se-á a sigla LRF para referir-se a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000.

⁸ Doravante utilizar-se-á a sigla CRFB/88 para designar a Constituição da República Federativa do Brasil, atualizada até a Emenda Constitucional de nº 58, de 23/09/2009.

O objetivo institucional da presente Monografia é a obtenção do Título de Bacharel em Direito, pela Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, *campus* de Tijucas.

Em vista do parâmetro delineado, constitui-se como objetivo geral deste trabalho descrever e relacionar os dispositivos jurídicos constantes na LRF que auxiliam no combate ao crime de corrupção.

Como objetivos específicos, pretende-se demonstrar a origem fática e legislativa do LRF, os crimes praticados contra a Administração Pública, que são usualmente englobados na categoria “corrupção”, assim como, ao final, verificar a eficácia da LRF aos crimes praticados contra a administração pública, especificamente, o crime de corrupção.

A análise do objeto do presente estudo incidirá sobre as diretrizes teóricas propostas por Alexandre Moraes da Rosa e Ghizzo Neto, na obra *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*. Este será, pois, o marco teórico que norteará a reflexão a ser realizada sobre o tema escolhido.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foram formulados os seguintes questionamentos:

- a) Quais as origens fáticas e legislativas da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- b) Quais as características elementares do crime de corrupção?
- c) Existem instrumentos na Lei de Responsabilidade Fiscal que auxiliam o combate à corrupção?

Já as hipóteses consideradas foram as seguintes:

- a) A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece subsídios jurídicos que auxiliam o combate à corrupção;
- b) O crime de corrupção pode ser combatido de modo mais eficaz quando a Lei de Responsabilidade Fiscal for utilizada adequadamente;

O relatório final da pesquisa foi estruturado em três capítulos, podendo-se, inclusive, delinearlos como três molduras distintas, mas conexas: a primeira, atinente aos aspectos históricos do crime de corrupção; a segunda, busca demonstrar os elementos legislativos da

LRF que auxiliam o combate à corrupção; e, por derradeiro, a eficácia da LRF no combate ao crime de corrupção, com supedâneo em decisões recolhidas nos tribunais pátrios.

Quanto à metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método dedutivo, e, o relatório dos resultados expresso na presente monografia é composto na base lógica dedutiva⁹, já que se parte de uma formulação geral do problema, buscando-se posições científicas que os sustentem ou neguem, para que, ao final, seja apontada a prevalência, ou não, das hipóteses elencadas.

Nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica¹⁰.

Os acordos semânticos que procuram resguardar a linha lógica do relatório da pesquisa e respectivas categorias, por opção metodológica, estão apresentados na Lista de Categorias e seus Conceitos Operacionais, muito embora algumas delas tenham seus conceitos mais aprofundados no corpo da pesquisa.

A estrutura metodológica e as técnicas aplicadas nesta monografia estão em conformidade com o padrão normativo da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e com as regras apresentadas no Caderno de Ensino: formação continuada, Ano 2, número 4; assim como nas obras de Cezar Luiz Pasold, *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis ao pesquisador do Direito* e Valdir Francisco Colzani, *Guia para redação do trabalho científico*.

A presente monografia se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a eficácia da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate à corrupção.

Com este itinerário, espera-se alcançar o intuito que ensejou a preferência por este estudo: demonstrar a eficácia da sanção de ressarcimento do erário nas hipóteses de enriquecimento ilícito.

⁹ Sobre os “Métodos” e “Técnicas” nas diversas fases da pesquisa científica, vide PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 81-105.

¹⁰ Quanto às “Técnicas” mencionadas, vide PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO

A corrupção não é um mal recente. Sua origem remonta ao aparecimento do Estado, daí a necessidade de trazer à pesquisa ora iniciada elementos históricos, culturais e jurídicos que permitam ao leitor formar uma adequada compreensão acerca desta figura penal que afeta consideravelmente a vida de todos os brasileiros.

Como a conduta criminosa é anterior a LRF, optou-se, na presente pesquisa por iniciar com uma abordagem deste tema, de modo a conduzir a pesquisa ao seu momento culminante, qual seja, a utilização da LRF no combate a este antigo mal social.

Ressalte-se, desde já, que a corrupção consiste no comportamento de particulares ou funcionários públicos que valendo-se de sua posição de poder visam obter ganhos privados, para si ou para outrem, em desconformidade com as normas legais e em prejuízo à Administração Pública.

Segundo Livianu, corrupção é “toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e do interesses do Estado”¹¹.

Habib ao tratar do tema corrupção, destaca com incensurável erudição que:

[...] não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatas tão caras ao hedonismo. Esta constatação é possível pelo cotejo da história, pelo estudo da trajetória do homem através dos tempos, donde se infere que a corrupção esteve presente por todo o tempo, contida e limitada, em alguns períodos, crescente e fortalecida em outros, incomensurável e avassaladora em outros tantos¹².

De acordo com Teles, a corrupção poder ser passiva ou ativa. Diz-se passiva quando o agente “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da

¹¹ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2006, p. 31.

¹² HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Safe, 1994, p. 26.

função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”¹³.

O sujeito ativo do crime é o funcionário público, comete o crime também aquele afastado da função, como também aquele que ainda não assumiu o cargo, responde por co-autoria ou participação outro funcionário ou o particular que colabora na prática da conduta.

Tem-se a corrupção ativa quando se verificar que o agente “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”¹⁴. Pode ser praticada por qualquer pessoa, não se afasta a possibilidade de ser o sujeito ativo funcionário público, sendo que em ambas o bem jurídico tutelado é a Administração Pública.

A corrupção é um fenômeno mundial e, de acordo com a declaração final do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, realizado no ano de 2005 em Brasília, ela impõe “ameaças à democracia, ao crescimento econômico e ao Estado de Direito”. O Brasil ocupa posição nada cômoda no ranking dos países que utilizam adequadamente os recursos públicos, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção, que serve de parâmetro internacional para investimentos do Banco Mundial¹⁵.

2.1 DESLOCAMENTOS HISTÓRICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO

A corrupção corresponde a um agir humano que apresenta uma contradição histórica entre valores éticos no desempenho das funções públicas e o verdadeiro comportamento do agente que a pratica.

¹³ TELES, Ney Moura. **Direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 344.

¹⁴ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 389.

¹⁵ No relatório anual referente a 2009, no qual foram analisados 180 países, em pesquisa feita pela organização não-governamental Transparência Internacional, o Brasil ocupa o 75º lugar no ranking sobre corrupção. A ONG realiza o levantamento para calcular o grau de corrupção do setor público a partir do parecer de empresários e analistas dos respectivos países. A classificação é liderada por Nova Zelândia, Dinamarca, Cingapura e Suécia. A Somália é o país mais corrupto, seguido por Afeganistão e Mianmar (antiga Birmânia). No relatório, no qual os países são avaliados por um conjunto de critérios que, somados, vão de 0 (muito corrupto) a 10 (livre de corrupção), o Brasil obteve 3,7 pontos. Nova Zelândia com 9,4 pontos, Dinamarca com 9,3 pontos, e por fim Cingapura com e Suécia obtiveram 9,2 pontos, enquanto a Somália registrou apenas 1,1 ponto. Cf. VIRTUAL, Diário. **Brasil melhora em ranking de ONG sobre corrupção**. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=693226>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

Neste momento introdutório, cabe ressaltar que a corrupção “apenas será tipificada no direito romano, sendo apenas mencionada pelo direito grego”¹⁶.

O crime de corrupção no direito romano:

[...] perturbava o funcionamento regular da Justiça se apresentava como crime de funcionário público contra a administração em três tipos: *peculato, corrupção e abuso de autoridade*. O primeiro se referia aos crimes contra o patrimônio em geral, o segundo, à corrupção ativa e passiva do funcionário, e o abuso de autoridade, à injustiça praticada pelo funcionário¹⁷.

No direito romano o crime de corrupção recebeu um combate mais intenso por parte do legislador. Nesse contexto surgiu a lei Cincia¹⁸, com a finalidade de evitar a decadência moral dos agentes que serviam a *Res Publicae* romana e considerava a corrupção um delito privado. À medida que os territórios romanos foram se expandindo, se desenvolveram leis penais contra a corrupção de caráter preventivo, chegando em determinada época a ser considerado crime de lesa-majestade, ou seja, crime de traição contra a pessoa do Rei¹⁹.

O direito medieval “utilizava-se da expressão barataria como significado de corrupção, abrangendo também outros crimes”²⁰. O direito francês penalizava os corruptos mais severamente, sendo que “o corrompido poderia sofrer suspensão, banimento ou até mesmo pena de morte para o juiz que houvesse recebido dinheiro e pronunciasse uma condenação à morte”²¹.

Conforme registrado por Brüning, a corrupção na Idade Média era praticada não mais no contexto da democracia das cidades-estado, mas sim seio do familismo feudal, caracterizado pela origem divina do poder, hereditariedade do trono, nepotismo, irresponsabilidade do príncipe, venda de cargos públicos etc., modelo político no qual a expressão compreendia apenas um pequeno leque de infrações²².

¹⁶ OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 5.

¹⁷ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 34 [destaques no original].

¹⁸ MARKY, Thomas. **Curso de instituições de direito romano**. São Paulo: Bushatsky, 1971, p. 105.

¹⁹ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 34.

²⁰ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 35.

²¹ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 35.

²² BRÜNING, Raulino Jacó. Ética política x corrupção. **Revista maçônica brasileira**. Fortaleza: Adonai, v. 2, n. 9, 2001, p. 19.

No iluminismo, menciona Livianu que:

O movimento de humanização do direito penal iniciado por Beccaria no ano de 1732 com a publicação de *Dei delicti e delle poena* dá início ao que se denomina a sistematização da disciplina. A influência das idéias iluministas fez-se sentir em toda a Europa, com reflexos também no Brasil, principalmente após a Independência do país²³.

Ainda sob a influência do iluminismo, Portugal, com o Reinado de Maria I (1789) elabora o Projeto de Código de Direito Criminal, sendo responsável Pascoal de Melo Freire. O código não se tornou em lei, sendo que a humanização do direito penal ocorreu com a promulgação de vários diplomas, moderando a aplicação da pena de morte²⁴.

Na fase entre Colônia e Independência do Brasil:

As ordenações do Reino tiveram longa vigência no Brasil, desde a época do descobrimento até 1930. Nascidas em Portugal no século XV – primeiro as Afonsinas, depois as Manuelinas e por fim as Filipinas – as regras foram compiladas por ordem de Felipe I e promulgadas por Felipe II, de Portugal (III de Espanha), em 1603. As Ordenações Afonsinas, publicadas em 1446 ou 1447, foram consideradas um verdadeiro e completo código, abrangendo quase todas as matérias da administração de um Estado. Interessaram, porém, para a legislação brasileira, naquilo que influenciaram na elaboração das Ordenações Manuelinas, estas sim que foram a legislação do início do regime colonial brasileiro, das capitânicas e dos primeiros tempos dos governadores gerais²⁵.

Segundo a professora BIASON, os primeiros registros de corrupção no Brasil datam do século XVI, no período da colonização portuguesa. Funcionários públicos encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a Coroa portuguesa, ao invés de cumprir suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. Portugal se furtava em resolver os assuntos ligados ao contrabando e a propina, pois estava mais interessado em manter os rendimentos significativos da camada aristocrática do que alimentar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas²⁶.

²³ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 36 [destaques no original].

²⁴ CORREIA, Eduardo. **Direito criminal**. Coimbra: Almedina, 1968, p. 103.

²⁵ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 37.

²⁶ Cf. BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 31 out. 2009.

No Brasil, o que determinou o surgimento de inúmeros pólos geradores de corrupção, foram os primeiros núcleos de colonização, os sistemas hereditários como também o modo de exercício do poder político:

O arbítrio do donatário, aliado a ambição e ao espírito de aventura alimentado pela distância da metrópole, não ligava os homens portugueses do Brasil colonial a habituais limitações jurídicas e morais. Nos governos gerais, embora se disciplinasse a administração da Justiça, continuaram os abusos e injustiças. As ordenações Filipinas, no seu livro V, cuja vigência foi até 1830, previam várias situações de punição à corrupção tanto dos funcionários como dos agentes do reino. Não havia qualquer limite para a caracterização do fato criminoso e da pena a ser imposta²⁷.

A insegurança do legislador o levava a coibir qualquer prejuízo causado à Coroa, com penas e formas de execuções severas, como a pena de morte por enforcamento, ou pelo fogo até a redução a pó, cabendo a crueldade da morte a critério do juiz²⁸.

A independência do Brasil “determinou a necessidade de uma legislação própria motivada pelas idéias liberais, tendo constado da Constituição de 1824, art. 179, par. 18, o clamor para a urgente organização de um Código Criminal”²⁹. O Código Penal do Império de 1830, projeto do jurista Bernardo Pereira de Vasconcelos:

Tinha por base as premissas que o fundamentaram e que estavam expressas no mencionado artigo 179 da Constituição. A Constituição previa no seu parágrafo terceiro a não-retroatividade da lei penal e no parágrafo 13º o princípio da igualdade de todos perante a lei, ainda no parágrafo 20º previa-se que a pena não passaria da pessoa do criminoso. O projeto, após debates na Câmara e no Senado, foi aprovado em 23 de outubro de 1830 e entrou em vigor em 16 de dezembro do ano seguinte. Seguiram-se várias alterações, inclusive no que se referia aos escravos, diante de sua emancipação em 13 de maio de 1888³⁰.

Segundo BIASON, de 1580 até 1850 a escravidão foi considerada necessária e, mesmo com a proibição do tráfico, o governo brasileiro mantinha-se tolerante e conivente com os traficantes que burlavam a lei³¹.

²⁷ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 38.

²⁸ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 38.

²⁹ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 39.

³⁰ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 39.

³¹ BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 31 out. 2009.

Ainda segundo a professora paulista, apesar das denúncias de autoridades internacionais ao governo brasileiro, de 1850 até a abolição da escravidão em 1888, pouco foi feito para coibir o tráfico. Isso advinha em parte pelos lucros, do suborno e da propina, que o tráfico negreiro gerava a todos os participantes, de tal forma que era preferível ao governo brasileiro ausentar-se de um controle eficaz³².

Os crimes de corrupção na época, previstos no Título V, dos crimes contra a boa ordem e administração pública, eram os seguintes: a) peita “que era receber dinheiro ou outro algum donativo, ou aceitar promessas direta ou indiretamente para praticar ou deixa de praticar algum ato de ofício segundo a lei”³³; b) suborno “deixar-se corromper por influência ou peditório de alguém, para obrar o que não dever ou deixar de obrar o que dever”³⁴; e c) concussão, que é “exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida”³⁵.

Verifica-se que apesar de se mostrar um código avançado e merecedor de elogios na época, as garantias ainda não eram o forte dos dispositivos legais, uma vez que a interpretação dos artigos e a terminologia aberta contida em cada um deles era subjetiva, no tocante aos crimes de corrupção³⁶.

A vigência do Código Penal do Império perdurou até 1890, quando se deu a proclamação da República, em decorrência Baptista Pereira elaborou o Código Penal de 1890, o qual foi muito criticado por não possuir qualquer sistematização, apresentou-se com vários problemas e foi objeto de inúmeras modificações³⁷.

O Código de 1890 tratou dos crimes contra a administração pública, no título V, artigos 207 a 238, referindo-se aos crimes contra a boa ordem e administração pública. Um dos problemas apresentados é o casuismo, verificado no artigo 207 quando trata de prevaricação, que é, “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”³⁸.

³² BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 31 out. 2009.

³³ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 40.

³⁴ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 40.

³⁵ MIRABETE, Julio; FABRINI, N. Renato. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 300.

³⁶ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 40.

³⁷ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 352.

³⁸ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 352.

Haviam dezessete parágrafos com situações diversas contendo a pormenorização de condutas de modo a não permitir uma compreensão exata dos tipos penais ali contidos. Sendo assim, tornou-se complexa a aplicação sistemática do Código, por esse motivo foi solicitado ao desembargador Vicente Piragibe, a redação das leis penais, acolhida como oficial, e com vigência até 31 de dezembro de 1941³⁹.

O Código Penal de 1940 adotou o princípio da culpabilidade em todo o projeto, iniciando um avanço, pois, saiu da esfera de tecnicismo jurídico inspirador do Código Penal de 1890, e tratou das matérias de modo mais adequado, adotando o erro de tipo e erro sobre ilicitude do fato, tratados na forma da teoria limitada à culpabilidade.

Com a adoção do princípio da culpabilidade, muitas foram as afirmações equivocadas, sendo uma delas, que o Código Penal tinha por base uma doutrina finalista, pois com base em vários princípios que orientaram, e em especial o sentido humanista das orientações, com relação ao sistema de penas, criou várias alternativas penais, inspirado no princípio da *ultima ratio* do Direito Penal.

A parte que tratou dos crimes contra a administração pública, no título XI (artigos 312 a 359-H), sofreu inúmeras modificações da legislação extrapenal, acrescentando artigos ao texto do Código com o intuito de se adequar as novas situações criadas pela criminalidade moderna, decorrentes de organizações criminosas, que atingem bens e valores da administração pública⁴⁰.

Ante a dinâmica do crime de corrupção na sociedade contemporânea, o mesmo deve ter atenção especial dos organismos nacionais e internacionais, visto que seus efeitos são profundos, pois atingem a economia, a organização política dos Estados e os valores de toda a sociedade.

Em meados de 2000 foi aprovada a Lei Complementar 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, com normas de finanças públicas e novos conceitos em relação a Administração Pública, com vistas a responsabilizar os administradores públicos por seus atos, e estabelecendo limites para as despesas públicas⁴¹.

³⁹LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 41.

⁴⁰LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 42-43.

⁴¹ Por despesa pública compreende-se todo “emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço”. Cf. NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 107.

No ano de 2002 com o objetivo de combater à corrupção,

[...] a lei 10.467/02 incluiu no Código Penal um capítulo sobre os crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira, acrescentando a base jurisdicional com intuito de combatê-la⁴².

O crime de corrupção, na atualidade, é um fenômeno que atinge a maioria dos países, pois as mudanças sociais, transformações tecnológicas e científicas, resultaram em um avanço inimaginável na globalização da economia, a qual foi determinante para o surgimento de uma nova criminalidade, com novas características. Assunto esse que Livianu discorre na seguinte forma:

Os crimes que surgiram acompanhando estas transformações no âmbito dos governos foram de abuso de poder, escutas ilegais, espionagem política, os escândalos econômicos, ao lado das figuras primitivas do peculato e da corrupção. Esta se mostrou mais acentuada, independentemente do desenvolvimento dos países. A corrupção transcende as esferas internas do poder, para atingir profundamente a opinião pública⁴³.

Essa é a visão que a população tem da Administração Pública, ou seja, de generalizada corrupção, não poupando de críticas e acusações até mesmo os que administram os bens públicos com seriedade. Visto que os custos econômicos desta criminalidade são suportados pelos cidadãos, motivo este que determina a instabilidade política e deterioração dos poderes.

A corrupção é um fato que causa indignação e provoca a corrosão do poder estatal, já que:

É um fenômeno difuso relacionado em geral ao crime organizado, com contornos bem definidos, embora dinâmicos, que, atuando na clandestinidade ameaçam a estrutura do estado. As cifras desta criminalidade organizada atingem pontos impensáveis numa economia regular, de tal forma que a Conferência da ONU sobre a economia Criminal Global de 1994 em Nápoles indicou que o capital ilegal, objeto de lavagem de dinheiro, atingia o montante de US\$ 750 milhões anuais. Hoje as cifras da corrupção alcançam números inimagináveis, favorecidas que são pelas sofisticadas técnicas empregadas e a distribuição de funções que se adaptam às peculiaridades dos diversos sistemas jurídicos⁴⁴.

⁴² LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 44.

⁴³ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 45.

⁴⁴ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 46.

Pode-se afirmar que há um crime organizado com características próprias, atuando na estrutura do Estado agindo em face à corrupção, e clandestinamente atuam na estrutura do Estado corroendo os custos econômicos suportados pelos cidadãos.

2.2 A LEGISLAÇÃO CRIMINAL BRASILEIRA E O COMBATE À CORRUPÇÃO

A fragilidade do combate à corrupção no Brasil facilita a ilegalidade na Administração Pública. Os acusados têm a possibilidade de apresentar inúmeros recursos contra as decisões judiciais, e as penas são brandas para quem comete crimes contra o patrimônio público. Eis alguns pontos da legislação brasileira que funcionam como barreira à punição dos corruptos e dos corruptores⁴⁵.

Em uma breve comparação, analisando dois casos, primeiro as sanções previstas contra quem frauda um processo de licitação, e outro contra quem comete um roubo, exemplificam as diferenças de tratamento previstas na legislação brasileira para os agentes públicos e a população em geral, sendo que a lei prevê multa e prisão de dois a quatro anos para quem frauda uma concorrência pública, e detenção, nesse caso, é cumprida em regime aberto. No caso do roubo mesmo que o objeto do roubo tenha um valor menor que o das fraudes em licitação, a punição é de quatro a dez anos de detenção, em regime fechado. Assim resta claro que essa situação mostra que são dois pesos e duas medidas para punir dois crimes semelhantes⁴⁶.

No dia 4 de maio de 2000, surge a Lei Complementar 101, objeto do presente trabalho, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

Lei esta que, de acordo com Rosa e Neto, surgiu para criar um diálogo entre os Poderes, pois aplica-se a:

⁴⁵ Cf. MORO, Sérgio *in* OLINDA, Caroline. **Legislação brasileira facilita a corrupção**. Caderno especial. Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=835536&tit=Legislacao-brasileira-facilita-a-corrupcao>> Acesso em: 02 set. 2009

⁴⁶ OLINDA, Caroline. **Legislação brasileira facilita a corrupção**. Caderno especial. Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=835536&tit=Legislacao-brasileira-facilita-a-corrupcao>> Acesso em: 02 set. 2009.

União, Estados, Distrito Federal e Município, incluídos os seus poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), bem como o Ministério Público. As implicações em face a má gerência fiscal de um Poder podem repercutir nos demais, impedindo operações financeiras, transferências voluntárias, dentre outras vedações. Por isso, é necessário que os Poderes dialoguem mais, com a troca incessante de informações fiscais, sendo de rigor absoluto a confluência de esforços⁴⁷.

No artigo nono da Lei de Responsabilidade Fiscal encontram-se os mecanismos criados para o cumprimento das metas fiscais que se referem à limitação de empenho e movimentação financeira envolvendo todos os Poderes e o Ministério Público.

Em 02 de junho de 1992 foi editada a Lei 8.429, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa ou Lei Anticorrupção, sancionada pelo Presidente Fernando Collor de Mello, lei esta que:

Prevê hipóteses de comportamentos, definindo-os como atos de improbidade administrativa, cuja incidência determinará aos agentes públicos faltosos penalizações, bem como aos terceiros participantes e/ou beneficiados, cumulativamente com sanções penais, civis e administrativas⁴⁸.

Em 19 de outubro de 2000, foi sancionada pelo Presidente em exercício Fernando Henrique Cardoso, a Lei 10.028, que altera o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Fernandes de Oliveira ensina que a fiscalização da gestão fiscal é “desempenhada pelo controle interno de cada Poder, na forma do art. 70 da Constituição e pelo Poder Legislativo, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas (art. 57)”⁴⁹.

Tudo isso leva a população a ter a impressão de que as leis no Brasil beneficiam os ricos e os poderosos. Existe uma tendência no país de se punir o negro, o pobre e jovem. As penitenciárias mostram essa situação. Há uma tolerância dentro da sociedade aos crimes do colarinho-branco e crimes financeiros, cometidos por pessoas educadas e ricas.

⁴⁷ ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001, p. 128.

⁴⁸ ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*, p. 49.

⁴⁹ FERNANDES DE OLIVEIRA, Regis. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 101.

2.3 OS TIPOS PENAIS DE CORRUPÇÃO

Este subtítulo abordará os crimes de corrupção em face da Administração Pública, os quais se dividem em crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, crimes praticados por particular contra a administração em geral, crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira, crimes contra a administração da justiça e crimes contra as finanças públicas.

2.3.1 Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral

Antes de iniciar a abordagem do assunto, é adequado apresentar o conceito de funcionário público para os efeitos penais, o qual, de acordo com Teles, é “a pessoa legalmente investida de cargo público, mas também aquela que exerce um emprego público ou função pública”⁵⁰.

Assim, compreende-se que para ser funcionário público, não há necessidade de que a pessoa esteja investida de um cargo público ou ocupe um emprego público, basta exercer uma função pública.

Exemplo bem claro dessa situação se dá quando uma empresa privada vence uma licitação para executar uma obra para a Administração Pública, a partir deste momento ela terá uma função pública e responderá como funcionário público. A pessoa que exerce essa função pública é considerada agente público, que é “toda pessoa física que presta serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta”⁵¹.

Nesse mesmo norte, a Lei 9.983, de 14 de julho de 2000, em seu art. 327, § 1º, equipara o funcionário público a pessoa que “exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa de serviço contratada ou convencionada para a execução de atividade típica da Administração Pública”⁵².

Os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, que serão mencionados a seguir, são delitos próprios e chamados de crimes funcionais, pois são

⁵⁰ TELES, Ney Moura. **Direito Penal**: parte especial. São Paulo: Atlas, 2006, p. 313.

⁵¹ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. Manual de **Direito Penal**: parte especial. São Paulo: Atlas, 2007, p. 278.

⁵² BRASIL. **Lei 9.983**, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9983.htm>. Acesso em: 08 out. 2009.

“praticados pelas pessoas físicas que se entregam à realização das atividades do Estado. A essas infrações também tem-se dado, impropriamente, a denominação de crime de responsabilidade”⁵³.

Os crimes funcionais distinguem-se em próprios e impróprios, sendo que o primeiro “é aquele em que a qualidade de funcionário público do sujeito ativo é circunstância elementar do tipo, sem a qual tipicidade é excluída”⁵⁴. Impróprios “são os que se destacam apenas por ser o sujeito ativo funcionário público. Se o agente não estivesse revestido dessa qualidade o crime seria outro”⁵⁵.

2.3.1.1 Peculato

O peculato está tipificado no art. 312 do Código Penal:

Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de quem tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.
Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa.

Diante da disposição legal acima mencionada, tem-se como certo que sua consumação ocorre quando

[...] o agente age como se fosse dono da coisa, quando a retém, aliena, empresta, oculta etc. Consuma-se o peculato no momento em que a coisa é empregada em destinação diversa daquela a que se presta, independentemente da obtenção do proveito pelo agente⁵⁶.

Trata-se de norma penal que possui a finalidade de atuar na defesa dos bens da administração, como também no interesse do Estado, no sentido de zelar pela fidelidade e moral da Administração Pública.

2.3.1.2 Peculato mediante erro de outrem

Este tipo de crime está descrito no art. 313 do Código Penal, nos seguintes termos:

⁵³ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 276.

⁵⁴ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 316.

⁵⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 277.

⁵⁶ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 321.

Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem. Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Haverá esse crime quando o funcionário, mediante erro de outrem, torna a coisa sua agindo como se dono fosse. Esse erro pode versar sobre a coisa que é entregue, sobre a obrigação que deu à causa a entrega, sobre a pessoa a quem faz a entrega, ou mesmo sobre a quantidade da coisa devida⁵⁷.

2.3.1.3 Inserção de dados falsos em sistema de informação

A Lei 9.983 de 14 de julho de 2000, acrescentou ao Código Penal o art. 313-A, contendo o seguinte tipo penal:

Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública, com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano. Pena de reclusão, de dois a doze anos e multa.

A conduta praticada é inserir dados falsos ou facilitar sua inserção e também alterar e excluir dados corretos, normalmente ocorre por meio de ação, mas a facilitação pode decorrer por meio de omissão do agente. Com a finalidade de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou então causar dano a alguém⁵⁸.

2.3.1.4 Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação

Também por determinação da anteriormente citada, foi inserido no Código Penal o art. 313-B, com o seguinte texto:

Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente. Pena de detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Trata-se de um crime próprio, que não impede a participação de terceiro por instigação, sendo que a ação refere-se a modificar o sistema ou programa de informática, ou até mesmo substituir por outro, visto que não será considerado ilícito se o funcionário for autorizado pela autoridade competente para a modificação ou alteração, pois o dolo fica

⁵⁷ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 292.

⁵⁸ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 329.

configurado quando a modificação ou alteração de informações ou programa de informática é realizada tendo a consciência de que não está autorizado para tanto⁵⁹.

2.3.1.4 *Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento*

O art. 314 do Código Penal contém o tipo legal:

Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente. Pena de reclusão, de um a quatro anos.

As condutas típicas são: extraviar, sonegar ou inutilizar livro oficial ou documento, sendo que:

Extraviar é desviar, desencaminhar, fazer desaparecer, dar destino diverso. Sonegar é não entregar, não exhibir, não apresentar, quando instado a fazê-lo, desde que a tanto esteja obrigado. Inutilizar é fazer inútil, imprestável⁶⁰.

Há necessidade que as ações sejam praticadas por funcionários que tenha a guarda do livro ou documento em decorrência de sua função. O objeto material é o livro oficial ou qualquer outro documento pertencente à administração pública, os quais são, os livros de registros, notas, atas, lançamentos, termos, protocolos, documentos de arquivos ou de museos, projetos, provas de concurso, estudos, pareceres, relatórios, autos de processo administrativo etc. Esse crime poderá consistir em crime mais grave, havendo ofensa à fé pública⁶¹.

2.3.1.5 *Emprego irregular de verbas ou rendas públicas*

Está previsto no art. 315 do Código Penal, com a seguinte redação:

Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. Pena de detenção, de um a três meses, ou multa.

Tem como bem jurídico tutelado a Administração Pública, estabelecendo a regularidade da aplicação das verbas e rendas públicas, o sujeito ativo é somente o funcionário público que pode decidir sobre aplicações de verbas ou rendas públicas, o Chefe

⁵⁹ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 295.

⁶⁰ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 333.

⁶¹ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 296.

do Poder Executivo, seus ministros ou secretários, dirigentes de empresas públicas etc. Visto que o não-funcionário pode ser co-autor ou partícipe do crime⁶².

A lei determina o serviço ou finalidade em que devem ser aplicadas as verbas, somente outra lei pode modificar, ou seja, o administrador não pode determinar a finalidade de uma determinada verba apenas por vontade própria.

2.3.1.6 *Concussão*

Prevê o art. 316 do Código Penal, o crime de concussão, na seguinte forma:

Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.
Pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa.

Prioriza a regularidade da administração, no que tange a probidade dos funcionários, na qualidade da função por eles exercida.

O sujeito ativo é o funcionário público, mas há a possibilidade de autoria por parte daquele que, embora não tenha assumido a função, atue em razão dela, pode o particular ser co-autor ou partícipe. A conduta típica está centrada na vantagem indevida mediante a função exercida⁶³.

2.3.1.7 *Corrupção passiva*

Corrupção passiva é o crime previsto no art. 317 do Código Penal, o qual descreve no seguinte texto:

Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.
Pena de reclusão, de dois a doze anos, e multa.

A corrupção passiva se divide em três condutas distintas, quais sejam, solicitar ou receber vantagem indevida, ou ainda aceitar promessa de vantagem, sendo que a solicitação da vantagem se dá quando o pedido chega ao conhecimento da pessoa à quem é feita, possível a tentativa quando por meio escrito, na modalidade de recebimento acontece quando no

⁶² TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 335.

⁶³ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 301.

momento em que o funcionário tem ao seu dispor, a vantagem, não há a possibilidade de tentativa, ou o agente recebe ou não recebe, se não recebe, não há crime, mesmo que a vantagem tenha sido enviada, já a aceitação de promessa consuma-se com a manifestação de vontade do agente de anuir ou concordar com a promessa feita⁶⁴.

Fica claro que não há a necessidade de que o agente pratique ou deixe de praticar ou retarde a prática em qualquer ato, basta a conduta de solicitação, recebimento ou a aceitação da promessa.

2.3.1.8 Facilitação de contrabando ou descaminho

Incrimina-se no art. 318 do Código Penal, na seguinte forma:

Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho.
Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Independente de ter ou não se completado o contrabando ou descaminho, consuma-se o crime com a facilitação do agente, visto que contrabando é a importação ou exportação fraudulenta de mercadoria, cuja entrada ou saída seja absoluta ou relativamente proibida, já o descaminho é o ato fraudulento para evitar total ou parcialmente, o pagamento de direitos e impostos previstos pela saída de mercadorias⁶⁵.

2.3.1.9 Prevaricação

O crime de prevaricação está tipificado no art. 319 do Código Penal:

Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.
Pena de detenção, de três meses a um ano e multa.

As condutas realizadas na prevaricação são as seguintes: retardar, deixar de praticar ou praticar ato de ofício. Sendo que retardar é atrasar a realização do ato ou não praticá-lo no momento adequado e devido, para só fazer após um tempo juridicamente relevante.

⁶⁴ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 345.

⁶⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 313.

Deixar de praticar é omitir sua realização ato jurídico, simplesmente não praticá-lo porque não deseja, e em tempo algum, fazê-lo, sendo assim duas condutas omissivas. Já a terceira conduta é praticar ato de ofício contra disposição expressa em lei, poder ser um ato administrativo, legislativo ou judicial⁶⁶.

2.3.1.10 Condescendência criminosa

No art. 320 do Código Penal está definido o delito denominado condescendência criminosa, assim:

Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.
Pena de detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

Trata-se de uma espécie de prevaricação privilegiada, exige-se que os superiores promovam a responsabilidade daqueles que as infringirem, com o objetivo de evitar a dissimulação e ocultação das faltas praticadas pelos funcionários. Consuma-se quando o sujeito ativo toma conhecimento do fato e de sua autoria, e não promove a responsabilidade do infrator ou não comunica o fato á autoridade competente⁶⁷.

2.3.1.11 Advocacia Administrativa

O crime está assim definido no art. 321 do Código Penal:

Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.
Pena de detenção de um a três meses ou multa.

Este artigo protege a moralidade administrativa da administração pública sobre a honestidade e probidade de seus funcionários no trato com interesses dos particulares. “A conduta é patrocinar, verbo empregado no sentido de advogar, defender, postular perante órgão da administração um interesse particular”⁶⁸.

⁶⁶ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 353.

⁶⁷ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 320.

⁶⁸ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 357.

2.3.1.12 Violência arbitrária

Está prevista no art. 322 do Código Penal com o seguinte texto:

Praticar violência, no exercício de função, ou a pretexto de exercê-la.
Pena de detenção de seis meses a três anos, além da pena correspondente à violência.

Exige-se que as funções administrativas sejam exercidas regularmente, impedindo a violência desnecessária e mantendo a regularidade da administração pública⁶⁹.

Segundo Franco,

O elemento material do delito é a violência física ou *vis corporalis*. A lei pune a prática dessa violência. Advirta-se desde logo que só se trata dessa espécie de violência. Exclui-se a *vis compulsiva* ou a violência moral, como também a empregada contra a coisa⁷⁰.

Neste crime, o legislador pretende criminalizar a violência real, física praticada pelo funcionário público no exercício da função, posto entender que esta atividade deve ser exercida dentro dos limites da razoabilidade, retirando do tipo penal a violência moral, a qual não pode ser subsumida neste tipo penal.

2.3.1.13 Abandono de função

Prevê o art. 323 do Código Penal que:

Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei.
Pena de detenção, de 15 dias à um mês ou multa.

A conduta é afastar-se do cargo, deixando de exercê-lo de forma definitiva, sendo que
a

[...] consumação ocorre quando o funcionário tenha se afastado do exercício do cargo por um tempo juridicamente relevante, numa situação que ocorre risco de ocorrência de algum prejuízo relevante para a administração pública⁷¹.

⁶⁹ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 323.

⁷⁰ FRANCO, Alberto Silva. **Códigopenal**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 3073.

⁷¹ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 364.

Não se trata de punir criminalmente o funcionário que tenha se afastado brevemente de suas funções, mas sim aquela conduta que seja jurídica e temporalmente relevante, de modo a trazer algum tipo de prejuízo ao serviço ao à própria Administração Pública.

2.3.1.14 Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado

O denominado exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado, está previsto no art. 324 do Código Penal, como mais um crime contra a administração pública:

Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso. Pena de detenção de quinze dias a um mês, ou multa.

Esse dispositivo visa tutelar a atividade normal e eficiente da administração pública, consuma-se este crime quando o funcionário público exerce funções antes de satisfeitas as exigências legais, pois é indispensável, nos termos expressos em lei, que o funcionário tenha conhecimento oficial do impedimento ao exercício das funções⁷².

2.3.1.5 Violação de sigilo funcional

No art. 325 do Código Penal contêm o seguinte tipo penal:

Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-se a revelação. Pena de detenção de seis meses a dois anos, ou multa.

A primeira conduta incriminada é revelar fato, ou seja, comunicar a outrem, a segunda conduta consiste na facilitação da revelação, criando condições para que o fato entre no conhecimento de terceiro. A consumação se dá quando o segredo chega ao conhecimento de qualquer pessoa, diante da conduta dolosa do agente⁷³.

2.3.1.16 Violação de sigilo de proposta de concorrência

O art. 326 do Código Penal tipifica na seguinte forma:

⁷² MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 331.

⁷³ TELES, Ney Moura. **Direito penal**, p. 369.

Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar o terceiro o ensejo de devassá-lo. Pena de detenção de três meses a um ano, e multa.

Este artigo visa impedir que se fraude a finalidade da concorrência, especificamente nas relações dos negócios do Estado com particulares ou mesmo com empresas públicas. O objeto do crime é a concorrência pública que tem a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor.

A primeira conduta típica é quando o agente toma conhecimento indevidamente do conteúdo da proposta antes do momento oportuno. A segunda conduta típica se dá quando o agente possibilita ao terceiro o conhecimento do conteúdo em sigilo, de modo a permitir ou possibilitar a insídia de substituições ou alterações, quebrando a normalidade da concorrência⁷⁴.

2.3.2 Disposições comuns aos crimes funcionais

Como verificado os crimes funcionais estão tipificados nos artigos 312 a 326 do Código Penal. Em uma análise ao Código de Processo Penal, observou-se que o art. 513 e seguintes, prevêm os procedimentos preliminares nos processo de crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, dispondo que:

Nos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, cujo processo e julgamento competirão aos juízes de direito, a queixa ou a denúncia será instruída com documentos ou justificação que façam presumir a existência do delito ou com declaração fundamentada da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

De acordo com Mirabete, esse dispositivo refere-se aos “funcionários da Administração Direta e da Administração Indireta, bem como de entes de cooperação”⁷⁵.

A localização topográfica das normas penais dentro do estatuto repressivo é irrelevante para a classificação quanto ao seu caráter geral ou especial. Assim, há normas penais de caráter geral não só na Parte Geral do Código Penal, mas também na sua Parte Especial, bem como na legislação penal especial. Exemplo típico de norma penal de caráter geral localizada na parte especial do Código Penal é, exatamente o seu artigo 327, que

⁷⁴ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 337.

⁷⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**, p. 339.

ostentando inequívoco caráter conceitual, apresenta-se como norma de natureza geral (art. 12 CP)⁷⁶.

⁷⁶ MARCOS, Rudson; SERPA, Ana Carolina. **A ampliação do conceito criminal de funcionário público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=358>>. Acesso em: 31 out. 2009.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, “entrou em vigor no dia 04 de maio de 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Pinto, trata-se de um dos mais importantes comandos normativos destinados a mudar o perfil gerencial do Poder Público no Brasil”⁷⁷.

Embora seja o Poder Executivo o principal agente responsável pelas finanças públicas, os Poderes Legislativo e Judiciário também se submetem à referida norma.

Em sua obra, Silva conceitua Lei Complementar na seguinte forma:

Leis Complementares da Constituição são lei integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas a aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, integram a ordem jurídica nacional numa escala imediatamente abaixo das normas constitucionais⁷⁸.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma Lei Complementar de caráter nacional. O dispositivo em tela sofreu influências externas e internas. Observa-se a influência externa na adoção de práticas de gestão fiscal bem sucedidas em outros ordenamentos jurídicos e até mesmo em organismos internacionais. Exemplifica-se isto com o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal, influenciado pelo Fundo Monetário Internacional. Internamente, a LRF coaduna-se com as reformas constitucionais, especialmente as emendas constitucionais da reforma administrativa e da reforma previdenciária⁷⁹.

⁷⁷ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2006, p. 390.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 229.

⁷⁹ CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2522>>. Acesso em: 31 out. 2009.

Machado Jr. e Costa Reis afirmam que a “Lei de Responsabilidade Fiscal, como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público no trato do patrimônio público que lhe fora confiado”⁸⁰.

Oliveira ensina que a LRF foi criada com o intuito de disciplinar os artigos 163 e 169 da CRFB/88 e se difere da Lei Ordinária porque em alguns casos o texto constitucional expressamente a exige, sendo que:

A diferença está na previsão de *quorum* qualificado para sua aprovação. A ordinária é aprovada pela maioria dos presentes; a segunda pede a maioria absoluta, nos exatos termos do art. 69 do texto da Lei Maior. A maioria absoluta exige a metade mais um dos congressistas. A lei complementar apenas é necessária quando o texto constitucional assim estabelecer⁸¹.

Esse diploma não se limita apenas a suprir a lacuna aberta pelo art. 163 da CRFB/88, mas também preceitua efetividade da programação financeira e conteúdos da *lei de diretrizes orçamentárias*⁸² e do *orçamento anual*⁸³, adentrando assim na competência do instrumento legal da Lei n. 4.320 de 1964, mas mesmo com a existência da LRF, não se exclui a necessidade de editar norma que sucederá a Lei 4.320 de 1964, visto que enfocará mais os aspectos corriqueiros da orçamentação e registro de receitas e despesas⁸⁴.

Verifica-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma Lei Complementar, a qual se conceitua como “normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo”⁸⁵

⁸⁰ MACHADO JR., J. Texeira; COSTA REIS, Heraldo da. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008, p. 14.

⁸¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 18 [destaques conforme original].

⁸² A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual -LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO: compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da LOA; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. De acordo com pesquisas realizadas no site do Tesouro Nacional. **Lei de diretrizes orçamentárias**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_02.asp>. Acesso em: 24 out. 2009.

⁸³ A lei orçamentária anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. De acordo com pesquisas realizadas no site do Senado Federal. **Lei orçamentária anual**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL>. Acesso em: 24 out. 2009.

⁸⁴ TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005, p. 2-3.

⁸⁵ São normas constitucionais de princípio institutivo aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei. NASCIMENTO, Márcio Gondim do. **Direitonet**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2022/Eficacia-das-normas-constitucionais>. Acesso em: 22 out. 2009.

ou de criação de órgãos, e sujeitas a aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional”⁸⁶.

No mesmo sentido Nascimento ensina que:

[...] a lei complementar atua como regra de integração entre os princípios constitucionais e a legislação ordinária. Sua função é estabelecer a uniformização do sistema de finanças públicas, que reúne as três esferas tributantes de Federação, compreendendo a União, os Estados-Membros e os Municípios, atuando como instrumento normativo de complementariedade⁸⁷.

Diante do estudo correlacionado anteriormente, verifica-se que a LRF é uma Lei Complementar criada com o intuito de regular o sistema público financeiro, abrangendo a União, Estados-Membros, Distrito Federal e os Municípios, e tem como novidade o fato de “responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”⁸⁸.

Com o advento da LRF, “o administrador pode ser constantemente avaliado, analisado, fiscalizado, penalizado e expungido da administração, desde que verificados atos lesivos à coisa pública e obedecido o devido processo legal”⁸⁹.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para Rosa e Neto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, “está inserida no projeto de reforma do Estado Brasileiro, efetuado no interesse de organismos internacionais e orquestrada pelo FMI (Fundo Monetário Nacional)”⁹⁰.

Nesse norte, Moura e Castro aborda que:

Em síntese, tenho tido que o principal, se não o único objetivo do governo federal com a aprovação dessa lei fiscal penal é arrecadar recursos para pagar a dívida externa brasileira. Para atender às exigências oriundas do FMI, do Banco Mundial e dos Estados Unidos da América, a União apresentou o Projeto de Lei Complementar 18/99 – atual Lei Complementar

⁸⁶ AFONSO DA SILVA, José. Aplicabilidade das normas constitucionais, p. 229.

⁸⁷ NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 13.

⁸⁸ CRUZ, Flávio *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 14.

⁸⁹ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal, p. 127.

⁹⁰ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal, p. 118.

101/2000 –, incluindo-o em seus objetivos de reforma de caráter estrutural previstos no programa em curso de estabilidade fiscal e macroeconômica. Aliás, se compararmos algumas normas da referida lei com o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, chegaremos à inequívoca conclusão de que vários conceitos e regras ali estabelecidos são mesmo para atender às condições impostas pelo FMI e assegurar o que o Comitê Interno denomina de boa governança”⁹¹.

No estudo anteriormente mencionado, o referido autor teve o cuidado de comparar algumas regulamentações da lei citada com o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal, chegando à inequívoca conclusão de que vários conceitos e regras ali estabelecidos são coerentes com as condições impostas pelo FMI, para assegurar o que o Comitê Interino denomina de “boa governança”.

Com o mesmo posicionamento, Fernandes de Oliveira prega que:

Adveio a lei por imperativo exigido pelo Fundo Monetário Nacional. O Comitê Interino entendeu que graças a sua experiência na área de gestão de finanças públicas e à universidade de seus países membros, o FMI está bem situado em liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países-membros a aplicarem o presente Código de Boas práticas para a Transparência Fiscal. Em sendo assim, no “pacote” de transações financeiras com o Brasil, o FMI exigiu a aprovação do texto normativo que desse visibilidade às contas públicas⁹².

Quanto à afirmação de que a LRF foi criada por exigências do FMI, Rosa e Neto ensinam que:

O FMI procura com a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer os limites necessários à solvência brasileira, resguardando, sempre e sempre, a necessidade de se quitar os financiamentos (juros)⁹³.

Assim, a Administração Pública “com gestores incompetentes movidos pela má-fé ou sem alcance para compreender a dimensão de seu papel no grupo social, tem levado o país a um quadro crescente de pobreza e de desigualdade”⁹⁴.

⁹¹ MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 17.

⁹² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 17.

⁹³ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*, p. 125.

⁹⁴ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**, p. 389.

Ensina Oliveira que:

No Brasil, disseminou-se a idéia de que prevalece, sempre, a impunidade. Tudo é permitido se não é descoberto. De outro lado, subsiste a idéia do “rouba, mas faz”, o que identifica certo posicionamento político aceitável pela população. Generaliza-se a idéia de que “todos roubam”. Logo, que assumam um político que roube, mas faça⁹⁵.

Esse entendimento demonstra claramente que uma parcela considerável da população admite ou tolera a prática de comportamentos que ofendem o grupo social, especialmente quando do trato do dinheiro público, pois aceita que roubem do seu próprio bolso, desde que algo seja feito, sendo que é obrigação do administrador gerenciar os bens públicos sem tirar proveito próprio.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, “nada mais pode ser feito no peito e na raça, todas as iniciativas devem ser adrede planejadas e executadas dentro das metas, rompendo-se com a forma empírica do passado”⁹⁶, visto que “o equilíbrio orçamentário jamais foi objeto de preocupação do homem público brasileiro”⁹⁷.

3.2 FINALIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como visto anteriormente, a LRF através do equilíbrio das contas públicas propõe uma mudança cultural e institucional na administração dos recursos do Estado. Assim, por força dos deveres jurídicos trazidos pela LRF, os agentes públicos ficam subordinados as normas estabelecidas pela lei, na qual a violação desses deveres à responsabilidade, acarretará em sanções institucionais e contra os próprios sujeitos que servem ao poder público.

Nesse sentido, Pinto descreve que “a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, assim, dar mais seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficiência no gerenciamento da administração”⁹⁸, sendo que é “um meio pelo o qual se executa a política fiscal da Nação”⁹⁹.

⁹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 17.

⁹⁶ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*, p. 119.

⁹⁷ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**, p. 389.

⁹⁸ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**, p. 389.

⁹⁹ TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 3.

A LRF impõe, nos incisos I e II do artigo 16, aos seus jurisdicionados a necessidade específica de remeterem aos Tribunais de Contas os documentos ali elencados, com o objetivo de fazer uma análise dos editais de licitação e assegurar as condições orçamentário-financeiras materiais para a realização da despesa¹⁰⁰.

De acordo com Rosa e Neto, através da LRF:

Pretende-se a gestão fiscal transparente, prudente e planejada, munida de mecanismos técnicos capazes de apontar e corrigir os desequilíbrios/desvios das contas públicas, no cumprimento das metas e resultados de receitas e despesas. Busca-se, de forma sintética, gastar no máximo o que se arrecada¹⁰¹.

Assim o objetivo da LRF é fazer com que os administradores públicos cumpram metas, efetuando despesas no máximo ao valor equivalente as receitas, para que haja um adimplemento total das despesas, visto que, “ao impor estratégias de combate ao *déficit*¹⁰² e a *dívida*¹⁰³ do setor do governo, a Lei Complementar n. 101, de 200, busca, sob a visão econômica hoje predominante, a estabilidade dos preços e dos juros”¹⁰⁴.

Neste norte, Oliveira ensina que a LRF foi criada com o objetivo de fazer com que a Administração Pública tenha uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas”¹⁰⁵.

Destaque-se que receita, segundo De Plácido e Silva, “é o total de valores, representado em dinheiro, recebido pelo erário público, provimentos de diversas rendas ordinárias, extraordinárias e especiais”¹⁰⁶. Já a despesa é “todo emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço”¹⁰⁷.

¹⁰⁰ FREIRE DE MORAES, Silvio. **Controle externo: estudos e casos concretos**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 31.

¹⁰¹ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**, p. 120.

¹⁰² Entende-se por déficit “resultado apurado num determinado corte de tempo; via de regra, a ano civil, que começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro”. TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 4.

¹⁰³ Dívida “abrange débitos incorridos em vários lapsos temporais”. TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 5.

¹⁰⁴ TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 3.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 20.

¹⁰⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 677.

¹⁰⁷ NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 107.

Com essa linha de pensamento, Pinto aduz que:

O agente público que atua com responsabilidade quando suas ações são planejadas e transparentes, há previsão de riscos, os desvios são corrigidos para impedir o desequilíbrio das contas públicas, através de um permanente monitoramento das despesas e receitas¹⁰⁸.

Desta forma, a LRF atribui à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial, visto que com o controle das receitas e despesas é possível planejar as ações com a finalidade de impedir o desequilíbrio das contas públicas.

Através de seus mecanismos ela “pretende compartilhar as políticas públicas com a sociedade civil, na busca de parceria com o efetivo controle e transparência da gestão fiscal”¹⁰⁹. Visto que “o Estado já não pode continuar gastando mais do que arrecada, o equilíbrio das contas públicas é decisivo para o modelo econômico brasileiro”¹¹⁰.

De acordo com o § 2º do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as suas disposições destinam-se conforme a seguir:

Art. 1º [...]

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou

¹⁰⁸ PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**, p. 391.

¹⁰⁹ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*, p. 121.

¹¹⁰ CRUZ, Flávio *et al.* *Lei de responsabilidade fiscal comentada*, p. 25.

de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Visto os entes políticos sujeitos a LRF, é necessário destacar que transparência e publicidade são atos divergentes e não se confundem, pois só a publicidade demonstrando a situação fiscal é insuficiente, sendo que ordinariamente é utilizada uma linguagem técnica e inacessível ao cidadão comum.

Já a transparência engloba a publicidade, exigindo para seu total cumprimento a integridade dos dados necessários ao acompanhamento da gestão fiscal ao administrador, com uma linguagem acessível a todos os cidadãos comuns¹¹¹.

Completa o raciocínio Pinto, destacando que:

A LRF traçou o caminho para que o administrador cumpra bem o seu papel, exercite com eficiência suas múltiplas atribuições. Deixa claro que a Administração pública não pode ficar à mercê da incompetência, do fisiologismo ou da incúria de seus gestores¹¹².

Sendo assim, a condução da coisa pública com irresponsabilidade, que antes rendia popularidade e voto para o gestor inconseqüente, com o advento da LRF essa conduta é tipificada como crime, pois o fisiologismo¹¹³, a incompetência e a irresponsabilidade passaram a ser reprimidos pela legislação de regência.

Diante das idéias acima expostas, verifica-se que a LRF coíbe a postura danosa de gestores que gerenciam cofres públicos gastando mais do que arrecadam, deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, antecipadamente, não poderão adimplir. Portanto, o aumento de gastos deve estar coligado e diretamente proporcional a uma fonte de financiamento correlata.

¹¹¹ ROSA, Alexandre; NETO, Afonso Ghizzo Neto. Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal, p. 122.

¹¹² PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**, p. 391.

¹¹³ Fisiologismo é um tipo de relação de poder político em que as ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais. É um fenômeno que ocorre frequentemente em parlamentos, mas também no poder executivo, estreitamente associado à corrupção política. Os partidos políticos podem ser considerados fisiologistas quando apoiam qualquer governo independente da coerência entre as ideologias ou planos programáticos. WIKIPÉDIA. **Fisiologismo**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fisiologismo>>. Acesso em: 22 out. 2009.

3.3 PRESSUPOSTOS LEGAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUANTO AO COMBATE À CORRUPÇÃO

A LRF trouxe inovações no processo de elaboração do planejamento no setor público, atribuindo aos administradores públicos à responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de combater a corrupção.

Segundo Debus, a LRF possui dez mandamentos, os quais sejam:

- I – Não terás crédito orçamentário com finalidade imprecisa, nem dotação ilimitada (art. 5º, § 4º);
- II – Não farás investimento que não conste do Plano Plurianual (art. 5º § 5º);
- III – Não criarás nem aumentarás despesa sem que haja recursos para o seu custeio (art. 17, § 1º);
- IV – Não deixarás de prever e arrecadar os tributos de tua competência (art. 11);
- V – Não aumentarás a despesa com pessoal nos últimos seis meses do teu mandato (art. 21, II, § único);
- VI – Não aumentarás a despesa com seguridade social sem que a sua fonte de custeio esteja assegurada (art. 24);
- VII – Não utilizarás recursos recebidos por transferência para finalidade diversa daquela que foi pactuada (art. 25, § 2º);
- VIII – Não assumirás obrigação para com teus fornecedores, para pagamento posterior, de bens e serviços (art. 37, IV);
- IX – Não realizarás operação de ARO (Antecipação da Receita Orçamentária) sem que tenhas liquidado a anterior (art. 38, IV, “a”);
- X – Não utilizarás receita proveniente de alienação de bens para o financiamento de despesas correntes (art. 44)¹¹⁴.

Nesse sentido Toledo Jr. e Rossi abordam quanto ao planejamento orçamentário, no sentido que, se “não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatas, de conveniência, que vão surgindo à frente”¹¹⁵.

Pressupostos estes, que estão contidos no § 1º, art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º [...];

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de

¹¹⁴ Disponível em: < http://www.lrf.com.br/mp_mlrf_gestao_fiscal_responsavel.html>. Acesso em: 26 out. 2009.

¹¹⁵ TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 12.

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Completa ainda Nascimento que a LRF visa:

Minimizar os efeitos da dívida estatal com medidas saneadoras, atuando na prevenção de riscos fiscais, efetivando as devidas correções, afim de cumprir as metas perseguidas pelo interesse público, especialmente de resultados entre os recursos financeiros disponíveis e os gastos do setor público¹¹⁶.

Conforme mencionado anteriormente, a LRF propõe ação planejada e transparente, previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, como veremos adiante.

3.3.1 Ação planejada e transparente

Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados, “pressupõe a identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir”¹¹⁷, nesse mesmo sentido, Rosa e Neto abordam que “todas as iniciativas devem ser planejadas e executadas dentro das metas”¹¹⁸.

Quanto à ação planejada, Régis Fernandes de Oliveira aborda que:

A ação planejada pressupõe a identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir. Não deve mais haver improvisação, o amadorismo, o “achismo”. Impõe-se que seja apontado o objetivo e que se fixem rumos e caminhos a seguir. Deve estar presente um procedimento para o atingimento dos fins¹¹⁹.

Para a Administração Pública, o planejamento tem como principal propósito:

[...] identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante que possibilite um controle imediato¹²⁰.

¹¹⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 21.

¹¹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 21.

¹¹⁸ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal, p. 119.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 21.

¹²⁰ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 16.

Exposto o propósito do planejamento, a seguir será descrita a finalidade do planejamento como:

Identificar os objetivos e gerar processo capaz de garantir, no tempo adequado, a disponibilidade da estrutura e dos recursos necessários para a execução de determinada ação concreta ou atitude decisória considerada relevante e que possibilitem um posterior controle¹²¹.

Assim a ação planejada para obter o seu objetivo final alcançado, deve percorrer um caminho traçado sem desvios, e acima de tudo praticar os atos com transparência com toda clareza possível.

Em relação à transparência, o mesmo autor ensina que:

A transparência decorre da exigência do disposto no art. 37 da Constituição da república. Nada pode ser feito às escuras, no recôndito¹²² da madrugada, nos desvãos sombrios. Tudo no Poder Público deve ser feito às claras, sob a luz do dia. A prevenção de riscos decorre do planejamento. Fixada a meta, o roteiro não pode ter desvios. A publicidade do que se está fazendo e do que se pretende fazer é decorrência natural do controle e da explicitação e superação de riscos¹²³.

Como visto anteriormente, além de planejada a ação deve ser transparente, sendo que nada pode ser feito às escuras, não deve mais haver improvisação ou amadorismo na condução dos atos administrativos¹²⁴, sendo que a transparência buscada pela lei tem por objetivo permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas, logo, não basta a simples divulgação de dados.

Essa transparência buscada pela lei não deve ser confundida com a mera divulgação de informações, é preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser fornecidas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades.

Mas além de planejada e transparente, a ação deve prevenir riscos, como será destacado a seguir.

¹²¹ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 18.

¹²² Recôndito significa “escondido, desconhecido”. Cf. TERSARIOL, Alpheu. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Edelbra, 1996, p. 372.

¹²³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**, p. 21.

¹²⁴ Entende-se por ato administrativo como sendo “ato emanado de órgão competente, no exercício legal de suas funções e em razão destas”. Cf. ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2006, p. 125.

3.3.2 Prevenção de riscos e correção de desvios.

A prevenção de riscos decorre de um planejamento muito bem elaborado e sem desvios, “sendo que depois de diagnosticar e identificar os reais problemas, em suas causas principais, tomar medidas para diminuir ou impedir a continuidade”¹²⁵.

Através da limitação deve operar-se a prevenção, visualizando e comparando a média de gastos com a média de receita, fazendo com que a despesa não ultrapasse a capacidade de pagamento do Estado, sob pena de comprometimento da ação governamental, meta esta que voltada para o bem-estar da coletividade¹²⁶.

Quanto à correção de desvios, vê-se que:

Para que haja correção de desvios, deve ter existido uma identificação do mesmo. Uma das maneiras para identificar desvios nas ações governamentais é conhecer o padrão desejado quando da execução. O elo entre planejamento e execução pressupõe que se tenha formado um sólido padrão respeitador da performance histórica na instituição¹²⁷.

A correção de desvios surge no momento em que nem todos os riscos podem ser perfeitamente previstos, e nem todos podem ter seus efeitos minimizados pela ação humana, assim surgindo esses desvios sem possibilidades de previsão, surge a correção dos desvios para fazer com que o planejamento siga no caminho correto com o intuito de atingir o objetivo final¹²⁸.

3.3.3 Equilíbrio das contas públicas.

O equilíbrio de contas de cidadãos comuns é fácil de ser realizado, basta seguir o velho ditado de que não se deve gastar mais do que ganha. Mas diante de entidades públicas não é tão simples assim, pois não basta apenas conter as despesas dentro dos limites que se arrecada, visto que se deve evitar o atendimento das despesas visando às necessidades mais urgentes da população, geralmente traduzidas em pressão imediata¹²⁹.

¹²⁵ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 17.

¹²⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 19.

¹²⁷ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 18.

¹²⁸ NETO, Nilo Cruz. **Gestão fiscal responsável.** Disponível em: <http://www.lrf.com.br/mp_mlrf_gestao_fiscal_responsavel.html>. Acesso: 25 out. 2009.

¹²⁹ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 19.

Nesse sentido, Nascimento ensina que cabe aos administradores “manter o equilíbrio nas contas públicas e atuar na prevenção de déficits, de maneira a estabelecer a compatibilização entre as receitas e a satisfação das demandas sociais”¹³⁰.

Assim, resta claro que

os bons governantes devem assumir uma postura estratégica e, assim, atender às necessidades sociais e meritórias que cada vez mais se apresentam na forma de saúde, educação e segurança para todas as famílias¹³¹.

O equilíbrio das contas públicas é um dever na Administração Pública, contemporânea, ao qual se agrega a obrigação de cumprir metas de resultados entre as receitas e despesas públicas, conforme se verá a seguir.

3.3.4 Cumprimento de metas de resultados entre as receitas e despesas.

A LRF estabelece o cumprimento de metas de resultado através do inciso I §1º art. 4º, no sentido de que as metas de resultado primário e nominal sejam definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo os órgãos de controle e fiscalização acompanhar-lhe o cumprimento, sendo que “as normas estabelecidas na LDO devem ser discutidas e negociadas previamente, com vistas em possibilitar a orientação clara e necessária para a elaboração do Orçamento Anual”¹³², visto que a LDO “funciona como ponte entre o *plano plurianual*¹³³. e a *lei orçamentária anual*^{134,135}.

Essas metas são operadas mediante a proposição na Lei de Diretrizes Orçamentárias, usadas com estratégias para o equilíbrio orçamentário, visto que tais propostas não se limitam apenas à letra da lei. Serão periodicamente controladas pelos Tribunais de Contas e segmentos

¹³⁰ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 21.

¹³¹ CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 19.

¹³² CRUZ, Flávio *et al.* Lei de responsabilidade fiscal comentada, p. 31.

¹³³ Plano plurianual é “um instrumento de planejamento público previsto na Constituição Federal que tem como finalidade estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É enviado ao Legislativo por meio de Projeto de lei”. Cf. MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNÍCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**. São Paulo: Atlas, 2004, p. 22.

¹³⁴ Lei Orçamentária Anual é “também um instrumento de planejamento público, por meio do qual são previstas as receitas e fixadas as despesas de acordo com as regras previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual”. Cf. MARQUES DA SILVA, Moacir. ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco. LEÔNÍCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**, p. 29.

¹³⁵ TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 42.

organizados da população, os quais encontra-se dotados de potencial para operar o controle social¹³⁶.

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, ensina Nascimento que:

[...] caracteriza-se pela sua especificidade e, nos termos da Constituição Federal, se exaure num exercício financeiro, sendo, portanto, da sua essência a transitoriedade. Seus efeitos cessam no momento em que cumpre sua função anual, quando da exaustão do seu conteúdo material. Constitui uma das peças-chave do sistema brasileiro orçamentário¹³⁷.

Resta claro que as metas são estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que efetuam o equilíbrio das receitas e despesas conforme a realidade social, sendo peça-chave no sistema orçamentário brasileiro.

No próximo item serão abordadas as condições e as restrições que possuem o objetivo de evitar desvios nas condutas governamentais através da padronização das ações de prática governamental, com a finalidade de promover o efetivo controle das despesas públicas.

3.3.5 Condições e restrições para impedir desvios nas ações governamentais e simultaneamente, padronizar ações para facilitar o seu efetivo controle.

Anteriormente foram mencionados os pontos que estabelecem os objetivos que se pretendem alcançar com a gestão fiscal responsável.

Em seguida serão mencionados os sete pontos que visam padronizar os procedimentos das ações e facilitar o controle, sendo essas orientações gerais e restrições de aplicabilidade, de modo que as ações possam ser avaliadas.

3.3.5.1 Renúncia de receita

A renúncia de receita prevista no artigo 14 da LRF, tem o objetivo de incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de regiões mais carentes, se tornando assim um instrumento muito utilizado pelos governos¹³⁸.

¹³⁶ TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 11.

¹³⁷ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 41.

¹³⁸ QUINTIERE, Marcelo. **Os impactos ambientais da renúncia de receita**. Disponível em: <http://www.fesbe.org.br/v3/?page=informacoes/ler&tipo=informacao_a&id=619>. Acesso em: 29 out. 2009.

Ao renunciar parcelas de impostos que lhes são devidas, o governo procura induzir o empresariado nacional a alocar recursos próprios nos diversos empreendimentos incentivados, aumentando o total dos recursos disponível para investimentos¹³⁹.

Nesse sentido, Nascimento ensina que renúncia de receita é:

[...] desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não quer utilizar. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais¹⁴⁰.

A renúncia consiste, portanto, no montante de ingressos que o Fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido como caráter geral na legislação tributária.

3.3.5.2 Geração de Despesas com Pessoal

O artigo 18 da LRF estabelece normas quanto às despesas com pessoal, sendo que é adotado um regime de competência, fixando limites de acordo com a receita corrente líquida para cada ente da federação¹⁴¹.

Em pesquisa realizada, Nascimento conclui que pela redação do dispositivo, pela rúbrica “despesa com pessoal”, foram abrangidos os gastos com:

- a) servidores públicos em atividade, sejam ocupantes de cargo, função ou emprego, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja ele civil ou militar;
- b) inativos, abrangendo o aposentado, o servidor em disponibilidade e o militar reformado;
- c) pensionistas (dependentes de servidores falecidos);
- d) mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder¹⁴².

¹³⁹ QUINTIERE, Marcelo. **Os impactos ambientais da renúncia de receita**. Disponível em: <http://www.fesbe.org.br/v3/?page=informacoes/ler&tipo=informacao_a&id=619>. Acesso em: 29 out. 2009.

¹⁴⁰ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 94.

¹⁴¹ WIKIPÉDIA. **Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal>. Acesso em: 26 out. 2009.

¹⁴² NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à lei de responsabilidade fiscal, p. 131.

Após essas breves reflexões, pode-se afirmar que as despesas com pessoal possuem limites fixados a serem respeitados, bem como restaram devidamente demonstradas as ocasiões em que são realizadas estas despesas.

3.3.5.3 Geração de Despesas com Seguridade Social

Prevista no artigo 24 da LRF, a seguridade social se difere da previdência social, sendo que primeira à proteção das necessidades básicas de qualquer indivíduo, nas áreas da saúde e assistência social, independente de contribuição, enquanto a previdência social caracteriza-se por ser um regime de seguro social, de caráter contributivo e filiação obrigatória, destinado a cobertura de eventos que reduzam ou retirem a capacidade laborativa do segurado¹⁴³.

A seguridade social é conceituada por Toledo Jr. e Ciquera Rossi como as

atividades e projetos nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência formam um conjunto de ações denominado Seguridade Social, cujo orçamento figura destacado na lei de meios (art. 165, § 5º, III)¹⁴⁴.

A seguridade social possui as seguintes características:

a) obrigatoriedade, pois protege as pessoas independentemente de sua concordância, assegurando benefícios irrenunciáveis; b) pluralidade das fontes de receita, tendo em vista a impossibilidade de os segurados manterem, por si, o sistema e cobrirem todos os benefícios, daí a participação do Estado no custeio do sistema; c) desproporção entre a contribuição e o risco, exatamente como decorrência da pluralidade das fontes de receita; d) ausência de lucro, já que é organizado pelo próprio Estado¹⁴⁵.

A seguridade social abrange a previdência social, a saúde e a assistência social, funcionando como um seguro social atendendo as necessidades dos cidadãos com o mesmo tratamento a todos.

¹⁴³ PORTINHO DIAS, Luiz Claudio. **A lei de responsabilidade fiscal e a seguridade social**. Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2403>>. Acesso em: 26 out. 2009.

¹⁴⁴ TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 200.

¹⁴⁵ PEREIRA LEITE, João Antônio. **Curso elementar de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 1977, p. 24.

3.3.5.4 Geração de despesas com as dívidas Consolidada e Mobiliária

Elencada no artigo 29, I, da LRF, a dívida consolidada corresponde ao montante total das obrigações financeiras, decorrentes da emissão de títulos, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, realizadas através de lei, contratos, convênios ou tratados e das operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses¹⁴⁶.

Restou claro que por dívida consolidada se compreende toda e qualquer obrigação contraída pelo Estado, em decorrência de financiamentos ou empréstimos, mediante a celebração de contratos, emissão ou aceite de títulos, ou concessão de quaisquer garantias, que represente compromisso assumido em um exercício para resgate em exercício subsequente.

Já a dívida mobiliária “é representada por títulos emitidos pela União, pelo Banco Central do Brasil, pelos Estados e pelos Municípios”¹⁴⁷.

3.3.5.5 Operação de Crédito por Antecipação de Receita

Prevista no artigo 38 da LRF, as operações de créditos por antecipação de receita, são consideradas como:

Operações de crédito realizadas pelo Poder Público destinadas a suprir insuficiências momentâneas de caixa, oriundas da oscilação na entrada das receitas públicas. Assim, havendo uma previsão orçamentária de receita que ainda não ingressou nos cofres públicos, poderá ser autorizado empréstimo para fazer frente a despesas imediatas¹⁴⁸.

Assim, diante de despesas imediatas será realizada a operação de crédito com a antecipação da receita com a finalidade de suprir as insuficiências momentâneas.

3.3.5.6 Concessão de Garantias

Titulada no artigo 40 da LRF, a concessão de garantia “é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da federação ou entidade

¹⁴⁶ MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**, p. 93.

¹⁴⁷ SILVA MARTINS, Ives Gandra da. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 131.

¹⁴⁸ MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**, p. 93.

a ele vinculada”¹⁴⁹. Por ela se dá a designação às formas de proteção adicional com que se costuma cercar o contratante menos protegido, como forma de assegurar que suas obrigações serão honradas na data aprazada ou que lhe serão asseguradas compensações¹⁵⁰.

3.3.5.7 *Inscrição em Restos a Pagar*

Por fim, restos a pagar previsto no artigo 41 da LRF, ou seja, as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro, são as obrigações assumidas pelo ente público e encaminhadas ao efetivo pagamento, eis que reconhecida a certeza de liquidez do direito do credor. Sendo assim a diferença entre o total das obrigações assumidas pelo ente público no exercício financeiro e o volume das obrigações pagas no mesmo período, indicando, obviamente, aquilo que o ente deveria ter pago no exercício mas não o fez, demonstrando que a obrigação assumida e ainda não paga será quitada no exercício seguinte¹⁵¹.

A LRF estabelece que nos dois últimos quadrimestres do mandato ou titular do órgão, não poderá contrair despesa que não possa ser cumprida dentro de seu exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem disponibilidade de caixa. Assim, deve haver ao final do exercício, ou seja, último ano de gestão, disponibilidade de caixa suficiente para os encargos e despesas compromissadas a pagar¹⁵².

De acordo com a proposta do estudo realizado, em relação aos pressupostos da LRF quanto ao combate à corrupção, restou demonstrado que uma Administração Pública com ação planejada e transparente que previne e corrige desvios, matem o equilíbrio das contas públicas e conseqüentemente as metas de resultados entre receitas e despesas são efetivamente cumpridas.

¹⁴⁹ MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**, p. 103.

¹⁵⁰ TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 262.

¹⁵¹ MANHANI, Danilo Antonio. **Restos a pagar na lei de responsabilidade fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6145>>. Acesso em: 01 nov. 2009.

¹⁵² MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**, p. 104.

4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMBATE AO CRIME DE CORRUPÇÃO

Após ter apresentado ao leitor as características dos crimes praticados contra a Administração Pública, assim como o objetivo central da Lei de Responsabilidade Fiscal, neste capítulo pretende-se cotejar a aplicação da LRF como instrumento jurídico hábil no combate ao crime de corrupção.

Após demonstrar a caracterização do crime de corrupção no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, pretende-se ilustrar as situações mais corriqueiras de malversação dos recursos públicos por meio de jurisprudência selecionada e que guarda estreita relação com o tema pesquisado.

Ao final deste capítulo pretende-se apresentar, através de pesquisa fundamentada em decisões judiciais, como a adequada utilização e compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal pode vir a ser um instrumento eficaz no combate ao crime de corrupção, um dos maiores flagelos da sociedade brasileira contemporânea.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CRIME DE CORRUPÇÃO NA ÓPTICA DA LRF

Como já mencionado anteriormente, a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, “estabelece regras de conduta a serem observadas pelos administradores públicos que, se não as cumprirem, estarão sujeitos a sanções de ordem institucional e pessoal”¹⁵³.

Estas sanções de ordem pessoal não estão especificamente dispostas na LRF, visto que apenas em seu artigo 73, resumidamente, determina que as infrações aos seus dispositivos sejam punidas segundo o Decreto-lei 2.848/1940 (Código Penal). Os novos tipos penais foram acrescentados ao Código Penal através da Lei 10.028/2000, que modificou a redação do artigo

¹⁵³ QUEZADO, Paulo Napoleão Gonçalves. **Os aspectos penais da lei de responsabilidade fiscal**: - as inovações introduzidas pela lei nº 10.028 de 20 de outubro de 2000. Disponível em: <www.uvc.org.br/downloads/1682329.doc>. Acesso em: 29 out. 2009.

359 do diploma penal, adicionando oito novos tipos penais que têm como bem jurídico tutelado as finanças públicas¹⁵⁴.

No subtítulo a seguir pretende-se demonstrar os dispositivos do Código Penal mencionado anteriormente com seus oito novos tipos penais de crimes contra as finanças Públicas.

4.1.1 Contratação de operação de crédito.

O crime de contratação de operação de crédito previsto no Código Penal na seguinte redação:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa;
 Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.
 Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito interno ou externo:
 I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;
 II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Haverá esse crime quando o montante da dívida consolidada ultrapassar o limite máximo autorizado por lei, ou quando o agente, efetivamente, autoriza, ordena ou realiza operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa, ou com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal¹⁵⁵.

Visto o crime de contratação de operação de crédito, a seguir será demonstrado e explicado o crime de inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar.

4.1.2 Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Essa categoria de crime está inserida no artigo 359-B do Código Penal, o qual possui a seguinte redação:

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite

¹⁵⁴ TOLEDO JR, Flavio C. de, ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**, p. 376-377.

¹⁵⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 421-422.

estabelecido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Para que se verifique a ocorrência da conduta acima descrita é necessário que se verifique a ocorrência de ordem ou autorização executada sem o devido empenho, ou seja, quando se opera efetivamente a inscrição de despesa em restos a pagar, enquanto não for atendida a ordem ou autorização. Sendo que a existência do empenho ou mesmo a definição do limite autorizado, muitas vezes depende de exame prévio, e a ordem ou autorização pode ser genérica¹⁵⁶.

4.1.3 Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

Será demonstrada a seguir a assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura que está tipificada no artigo 359-C do Código Penal:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos (dois) últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Haverá esse crime quando a ordem ou autorização é executada, ou seja, quando a obrigação é realmente assumida dentro do período proibido, nesse caso não é admitida a tentativa, ou o administrador ordena ou autoriza a despesa, e o crime já se consumou, independentemente da efetivação desta operação, ou não ordena ou autoriza, e não há crime¹⁵⁷.

4.1.4 Ordenação de despesa não autorizada por lei

A ordenação de despesa não autorizada por lei, está prevista no artigo 359-D, na seguinte forma:

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 4 (quatro) anos.

¹⁵⁶ GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p. 681.

¹⁵⁷ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 692.

Esse tipo de crime consuma-se quando “o agente, efetivamente, ordena despesa não autorizada por lei”¹⁵⁸, sendo a despesa ordenada realmente assumida pelo Poder Público, contrariando previsão legal, ou seja, “a despesa é ordenada independentemente de ela se efetivar”¹⁵⁹.

4.1.5 Prestação de garantia graciosa

Está descrita no artigo 359-E do Código Penal a prestação de garantia graciosa na seguinte forma:

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:

Pena – detenção, de três meses a um ano.

A consumação se dá quando “o sujeito ativo presta efetivamente a garantia em operação de crédito sem exigir contragarantia exigida por lei. É desnecessário que a contragarantia seja pré-constituída, isto é, prestada antes”¹⁶⁰.

4.1.6 Não-cancelamento de restos a pagar

O não-cancelamento de restos a pagar está titulado no artigo 359-F do Código Penal, com o seguinte texto:

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Ocorre esse crime quando “o agente efetivamente, dolosamente, deixa de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei”¹⁶¹.

¹⁵⁸ GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**, p. 692.

¹⁵⁹ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**, p. 696.

¹⁶⁰ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**, p. 421-422.

¹⁶¹ GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**, p. 698.

4.1.7 Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura.

Titulado no artigo 359-G do Código Penal, o aumento total com pessoal no último do mandato ou legislatura, tem a seguinte previsão:

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Terá a sua consumação efetivada “quando o ato ordenado ou autorizado é efetivamente executado no período proibido de seis meses de final de mandato”¹⁶², e quando, “resulta em aumento de despesa total com pessoal, seja na modalidade de ordem, autorização ou execução”¹⁶³.

4.1.8 Oferta pública ou colocação de títulos no mercado.

A oferta pública ou colocação de títulos no mercado, está titulada no artigo 359-H do Código Penal:

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia.
Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Consuma-se o crime de oferta pública ou colocação de títulos no mercado, o ato ordenado ou autorizado é efetivamente executado, ou seja, quando se operacionaliza a oferta ou colocação no mercado financeiro dos títulos da dívida pública inexistentes legalmente ou não regularmente inscritos no órgão próprio¹⁶⁴.

Visto os crimes de finanças públicas previstos no Código Penal, a seguir serão demonstrados outros diplomas legais que regem a matéria objeto da presente pesquisa.

O Decreto-Lei 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade criminal e político-administrativa dos Prefeitos e sobre a responsabilidade político-administrativa dos Vereadores, foi concebido no período da ditadura militar, ainda sob a égide do Ato

¹⁶² BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**, p. 465.

¹⁶³ JESUS, Damásio E. de. **Direito penal**: parte especial. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 399.

¹⁶⁴ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**, p. 470.

Institucional n. 4. Atualmente a realidade política e o Estado de Direito contemporâneo, embora completamente diferentes daquela época, ainda coexistem com o Decreto Lei nº 201/67, porquanto permanece vigente em todas as disposições onde não houver incompatibilidades com a Carta da República¹⁶⁵.

Em relação a Lei 1.079/50, verifica-se que a mesma não descreve crimes e sim infrações político-administrativas, sendo que a Lei 10.028/00, além de alterar o Código Penal, acrescentando-lhe crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A a 359-H), modificou em seu art. 3.º a Lei 1.079/50, ampliando o rol das infrações político-administrativas¹⁶⁶.

Para Pazzaglini Filho, “a nova normalização constitucional da improbidade administrativa foi regulada pela Lei nº. 8.429, de 2-6-1992, Lei de Improbidade Administrativa, que passa a identificar pela sigla LIA”¹⁶⁷. A LIA por sua vez disciplinou os atos em três categorias: os que importam em enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao erário; e os que atentam contra os princípios da Administração Pública; todos descritos nos artigos 9º, 10 e 11 respectivamente. Na seqüência definiu os sujeitos ativos e passivos, destacou os procedimentos investigatórios e regulou a ação civil. Por fim, dispôs também, da declaração de bens, da prescrição e da infração penal¹⁶⁸.

Analisadas as características do crime de corrupção sob a óptica da LRF, e demais legislações pertinentes quanto à corrupção, a seguir serão apresentadas as práticas administrativas que decorrem dos atos comumente denominadas de corrupção.

4.2 PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E CORRUPÇÃO

Com a finalidade de demonstrar como se dá a aplicação da norma em comento (Lei de Responsabilidade Fiscal), a seguir serão apresentados julgados dos tribunais pátrios, os quais acredita-se que bem demonstram as práticas administrativas e suas aproximações e distanciamentos da legislação de regência.

¹⁶⁵ RÉGNIER, Gabriel Medeiros. **Considerações sobre o decreto lei nº 201/67**. Jus Navegandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12744>>. Acesso em: 30 out. 2009.

¹⁶⁶ HABER, Lilian. Competência privativa do Senado para processar e julgar os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<http://lilianhaber.spaces.live.com/Blog/cns!B7C3B09A6AB2841C!135.entry>>. Acesso em: 30 out. 2009.

¹⁶⁷ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 18.

¹⁶⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada, p. 18.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em ação civil pública que debatia a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, decidiu o seguinte:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2001. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. DÚVIDA QUANTO À EXISTÊNCIA DE CULPA, DOLO OU MÁ-FÉ. IRRELEVÂNCIA. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO AFASTA A TIPICIDADE, MAS INFLUENCIA NA DOSIMETRIA DA REPRIMENDA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO. Réu que, no tempo em que era Prefeito Municipal de Paineira, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato contraiu vultosa (para o porte do Município) obrigação de despesa, sem suficiente provisão de caixa que permitisse o seu cumprimento no exercício seguinte. Violação aos princípios da legalidade e da moralidade (artigo 11 da Lei n. 8.429/1992), que dispensam, para a sua caracterização, a prova do dolo ou de má-fé.

“A Lei Complementar n. 101/2000 não tem como objetivo precípuo o combate à corrupção, à desonestidade ou ao desvio, como foi tão insistentemente divulgado pela imprensa. Pode ser mesmo que ela dificulte, como norma preocupada com a transparência e a publicidade dos atos financeiros e orçamentários dos entes públicos, a malversação e a improbidade. Mas tal efeito será secundário, porque não é esse o fim fundamental que preside a sua elaboração. A Lei de Responsabilidade Fiscal almeja, muito mais, ser um complexo de normas ótimas de gestão e administração, para reduzir as aplicações em gasto com pessoal, assegurar o aumento da receita, limitar o endividamento (especialmente dos Estados e Municípios). É lei que procura efetivar a idéia, tão cara aos liberais, de equilíbrio orçamentário, impedindo que os entes públicos gastem mais do que arrecadam. Contém dispositivos úteis e importantes para a implantação entre nós, de um planejamento consistente, coibindo as improvisações governamentais tão constantes e os gastos eleitoreiros e corporativos. Preocupa-se, antes, com a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública da gestão prudencial da coisa privada” (DERZI, Misabel Abreu Machado. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 265-266). A regra só admite exceção quando a conduta decorre de situações extraordinárias devidamente comprovadas, como, v.g., calamidade pública, emergências, o que não é o caso. Na dosimetria da pena, há que se observar o disposto no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa¹⁶⁹.

No caso em tela, ex-prefeito municipal, ordenou e autorizou a assunção de obrigações sem contrapartida suficiente de disponibilidade financeira de caixa, “gastando o que não tinha”, em manifesto descumprimento com o que preceitua o artigo 42 da Lei Complementar n. 101/2000, recebendo a reprimenda legal, independentemente da ocorrência de dolo.

¹⁶⁹ BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação Cível n. 2009.036163-7. Comarca de Lages. Rel.: Des. Vanderlei Romer. Julgado em 06/10/2009. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/acnaintegra!html.action?qID=AAAGxaAALAABGIzAAE&qTodas=lei+de+responsabilidade+fiscal&qFrase=&qUma=&qCor=FF0000>. Acesso em: 29 out. 2009.

O Tribunal de Justiça de São Paulo segue na mesma linha de raciocínio, que expõe o seguinte entendimento:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Prefeito que violou o disposto no art. 11 da Lei 8429/92, ao contrair obrigações que não podiam ser satisfeitas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato. Não foram pagas e também não deixou provisão financeira para quitá-las, em afronta ao disposto no art. 42 da LC 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Preliminares repelidas assim que argüidas em defesa prévia, oferecidas na fase do art. 17, § 8º da Lei 8429/92 e que não podem ser renovadas na apelação. Preclusão operada. Inviabilidade, ainda, de inovar em grau de recurso. Agora não pode alegar ilegitimidade ativa 'ad-causam' do MP, questão não aventada e, por conseqüência, não examinada em primeiro grau (CPC, art 515). A LRF exige ação planejada e transparente com vistas à obtenção de equilíbrio das contas públicas. Os gastos do Poder Público são custeados por tributos que oneram setores produtivos e devem subsidiar investimentos produtivos, além de despesas de custeio, de modo a melhorar a qualidade de vida da população, sem que a ação desordenada do Administrador Público possa constituir fonte de transtornos e agravamento da questão social. Ação procedente. Recurso do MP provido, desprovido o do réu apelante¹⁷⁰.

Neste caso o agente público atentou contra os princípios da Administração Pública, violando o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Contraiu ainda obrigações sem que pudesse cumprir, pois não pagou as despesas e tampouco deixou provisão financeira para pagá-las, desrespeitando o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná segue na mesma linha o entendimento dos tribunais anteriores quanto à responsabilidade na gestão fiscal, como se vê a seguir:

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - EXONERAÇÃO - ANULAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - FRAUDE PRESUMIDA - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/00) - NULIDADE - ATO QUE RESULTE AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, EXPEDIDO NOS 180 DIAS, ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO - NOMEAÇÃO E POSSE QUE JÁ SE ENCONTRAVAM EIVADOS DE VÍCIO - DESNECESSIDADE, NESTE CASO DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - POSSIBILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO ANULAR OS SEUS PRÓPRIOS ATOS, QUANDO REVESTIDOS DE ILEGALIDADE - INEXISTÊNCIA DE DIREITO DE REINTEGRAÇÃO, COM RECEBIMENTO DOS ATRASADOS - DANO MORAL NÃO CONFIGURADO - REEXAME NECESSÁRIO NÃO

¹⁷⁰ BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Apelação civil com revisão nº. 752.772.5/0-00. Comarca de Serra Negra. Rel. Des. Urbano Ruiz. Julgado em: 01/06/2009. Disponível em: <<http://esaj.tj.sp.gov.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3799795>>. Acesso em: 29 out. 2009.

CONHECIDO - RECURSO PRINCIPAL PROVIDO E RECURSO ADESIVO DESPROVIDO¹⁷¹.

No caso em tela, o servidor que passou em concurso público anulado revestido de ilicitude, pede indenização por dano moral, alegando ter abalado seu equilíbrio psicológico, sendo negado provimento ao recurso, por entender o tribunal que não se configura tal abalo, uma vez que relações não duradouras não possuem o condão de determinar a indenização moral.

Segundo os julgadores paranaenses, o comportamento acima referido ainda fere o disposto no artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não respeitar o limite mínimo de cento e oitenta dias nos atos em que resulte aumento de despesas com pessoal.

Nos caso referente à indisponibilidade de bens, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul se posiciona com a seguinte interpretação jurisprudencial:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (RESTOS A PAGAR). PEDIDO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONCESSÃO NA ORIGEM. EFEITO SUSPENSIVO CONCEDIDO. DESCONSTITUIÇÃO DA LIMINAR REFERENTE AO SEQUESTRO DOS BENS DO AGRAVANTE. PROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO¹⁷².

Assim, depois de verificada a ocorrência de ato de improbidade administrativa por parte do município de São Francisco de Assis, ficou comprovado a violação na Lei de Responsabilidade Fiscal, acarretando na indisponibilidade dos bens do demandado.

Não fica longe o pensamento do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que completa a presente pesquisa jurisprudencial da seguinte forma:

¹⁷¹ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Paraná**. Apelação Cível nº. 33875. Comarca de Guarapuava. Rel. Des. Lauro Laertes de Oliveira. Julgado em 22/09/2009). Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/portal/judwin/consultas/jurisprudencia/JurisprudenciaDetalhes.asp?Sequencial=73&TotalAcordaos=300&Historico=1&AcordaoJuris=860417>>. Acesso em: 29 out. 2009.

¹⁷² BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Agravo de Instrumento nº 70004908315. Comarca de São Francisco de Assis. Rel. Des. Wellington Pacheco Barros. Julgado em 13/11/2002. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%0E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70004908315&num_processo=70004908315>. Acesso em: 30 out. 2009.

Apelação Cível. Administrativo e constitucional. Servidor público municipal. Pretensão de afastar o limite estipulado na Lei Municipal nº 005/03 nos vencimentos de servidores ocupantes de cargos comissionados subordinados à Secretaria Municipal de Fazenda do Município de São Gonçalo. Constituição Federal que apenas fixou o limite máximo no art. 37, inciso XI, não tendo impedido a estipulação de limite inferior à remuneração do Prefeito Municipal, os denominados subtetos. Presunção de constitucionalidade do disposto no art. 14 da Lei Municipal nº 005/03 que deve ser mantida. Jurisprudência assente do Excelso Supremo Tribunal Federal neste sentido. Ente federado que detém autonomia para fixação e aumento de remuneração de seus servidores, encontrando-se autorizado pela Constituição Federal a estipular o subteto inferior ao subsídio do Prefeito Municipal. Descabimento da declaração de inconstitucionalidade de tal limite, não só em razão de tal limitação se encontrar conforme a Constituição Federal, mas também porque a estipulação de aumento de remuneração aos servidores é de competência exclusiva e privativa do chefe do Poder Executivo. Aumento dos gastos com pessoal que segue o Juízo de oportunidade e conveniência do administrador público municipal, que se encontra vinculado aos limites do orçamento municipal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Provimento do recurso, para julgar improcedente o pedido, invertidos os ônus sucumbenciais¹⁷³.

No caso jurisprudencial acima, o Chefe do Poder Executivo autorizou servidor público pretendia afastar o limite do salário estipulado pela legislação municipal aos servidores de cargos comissionados, ultrapassando o limite fixado pela CRFB/88 em seu artigo 37, inciso XI.

Após a apresentação destas decisões judiciais, de caráter meramente enunciativo sobre o combate à corrupção e a Lei de Responsabilidade Fiscal, se passará a seguir à questão da eficácia deste instrumento legal no combate aos atos de corrupção.

4.3 EFICÁCIA SOCIAL E JURÍDICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Emerson Garcia ensina que o descumprimento dos comandos da LRF já mencionados nesta pesquisa, “além de violar frontalmente o princípio da legalidade, geralmente importará em nítida violação aos princípios da moralidade e da eficiência”¹⁷⁴.

Para Jacinto Silva, o princípio da legalidade é conceituado conforme a seguir:

¹⁷³ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. Apelação nº. 2009.227.03559. Comarca do Rio de Janeiro. Rel. Des. Gilberto Dutra Moreira. Julgado em 07/10/2006. Disponível em: <<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003AE2424795432BD-F3D6598B099D7997C013C40229322A>>. Acesso em: 29 set. 2009.

¹⁷⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 394.

[...] é manifestação administrativa do princípio do estado de Direito, onde toda ação administrativa deve estar jungida pela lei e ao interesse público, onde aquele tem o dever de aplicar a lei e velar pelo seu cumprimento; deve sujeitar-se ao controle jurisdicional de sua atuação e submeter-se a fiscalização legislativa de seus atos, deve anular os seus atos tidos como ilegais e revogar os seus poderes discricionários¹⁷⁵ inconvenientes ou inoportunos, não pode deixar de cumprir uma lei alegando sua inconstitucionalidade¹⁷⁶.

O princípio da legalidade tem como base a lei e o interesse público que zela pelo cumprimento da lei, sendo os atos praticados pela Administração Pública fiscalizados pelo Poder Legislativo bem como pelo controle jurisdicional.

De outro norte, quanto ao princípio da moralidade, está cristalizado no direito pátrio, com menções expressas nos artigos 5º, LXXIII e 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o seguinte conceito:

[...] conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração, como exemplo o cumprimento imoral da lei, no caso de ser executada com o intuito de prejudicar ou favorecer deliberadamente alguém¹⁷⁷.

O princípio da moralidade trata dos padrões éticos, mas objetivos, que são assimilados e difundidos entre todos, e não apenas uma noção puramente pessoal, do agente administrativo.

Quanto ao princípio da eficiência, incluído no artigo 37 da CRFB/88, através da Emenda Constitucional 19/98, Alexandre de Moraes ensina que:

O princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização

¹⁷⁵ Cf. FERNANDES, Carlos Henrique. **Resumo de direito administrativo**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2006, p. 27, por atos discricionários pode-se compreender o poder que se “concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”.

¹⁷⁶ JACINTO SILVA, Edson. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. Campinas: Servanda, 2009, p. 55.

¹⁷⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 142.

possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social¹⁷⁸.

O princípio da eficiência administrativa é interpretado de forma a assegurar a melhor utilização dos recursos, meios e esforços, bem como os seus resultados. Ou seja, quanto ao princípio da eficiência da Administração Pública, não deve haver separação da avaliação dos meios e da eficácia dos atos administrativos.

Ao analisar os princípios que são violados diante do descumprimento dos comandos da LRF, passa-se a identificar a eficácia social e jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate à corrupção.

4.3.1 Eficácia social da LRF ao combate a corrupção.

Em uma sociedade globalizada e com avanços tecnológicos como a atual, é tratada de sociedade de risco, de várias interferências diretas no incremento do bem-estar individual, sendo este risco presente em todos os seus elementos, como a criminalidade organizada e a criminalidade dos poderosos¹⁷⁹.

A LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados¹⁸⁰.

Nesse sentido, Emerson Garcia ensina que:

A participação popular, na medida em que permita a fiscalização e a própria influência nos atos de gestão fiscal, conduz a aceitabilidade social dos atos do Poder Público, conferindo-lhes a indispensável legitimidade. Participação e democracia são noções indissociáveis, em muito contribuindo para a consecução do interesse público, pois permitem que o administrador, ao estreitar o contato com os destinatários finais de seus atos, obtenha as informações necessárias ao melhor desempenho de sua atividade¹⁸¹.

¹⁷⁸MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

¹⁷⁹LIVIANU, Roberto. Roberto. **Corrupção e direito penal**, p. 157.

¹⁸⁰ TESOURO NACIONAL. **Lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp>. Acesso em: 02 nov. 2009.

¹⁸¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**, p. 381.

Fica evidente que o administrador mantendo contato com a sociedade e permitindo que a mesma fiscalize seus atos, contribui muito para o interesse público, visto que essa proximidade faz com que o administrador perceba as necessidades da sociedade e as supra sem maiores dificuldades.

O princípio da transparência, já mencionado anteriormente cujo objetivo é permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar.

Com esse objetivo, a própria lei estabelece alguns instrumentos importantes para incrementar o controle social. Sendo que o primeiro desses consta no parágrafo único do artigo 48 da LRF que prevê a participação popular bem como a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.

Um outro instrumento constante no artigo 49 da LRF, estabelece a obrigação de as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarem disponíveis durante todo o exercício. Outro instrumento estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo vai até o Poder Legislativo demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada um dos quadrimestres¹⁸².

Quanto à eficácia social, fica claro que LRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados¹⁸³.

4.3.2 Eficácia jurídica da LRF ao combate a corrupção.

Verifica-se que ao se tratar da eficácia jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao combate à corrupção, a legislação de regência tem se mostrado eficaz, como visto nas jurisprudências anteriormente mencionadas. Mas os desvios e malversações com o dinheiro público não terminarão, visto que a devida e correta administração dos recursos financeiros públicos, depende fundamentalmente da honestidade de seus agentes, sendo que

¹⁸² CORREIA SOBRINHO, Adalgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2522>>. Acesso em: 01 nov. 2009.

¹⁸³ GOMES, Carlos. **A lei de responsabilidade fiscal: cidadania e avanços**. Disponível em: <<http://avancatibaodosul.blogspot.com/2009/02/lei-de-responsabilidade-fiscal.html>>. Acesso em: 30 out. 2009.

não há lei que possa transformar desonesto em honesto, o máximo a ser feito é intimidá-los com ameaças representadas por sanções penais¹⁸⁴.

Nesse sentido, Rosa e Neto ressaltam que “o Poder Judiciário, de posse do instrumental legal disponibilizado pela LRF e pela Lei nº. 10.028/2000, deve apurar a responsabilidade dos gestores na maior extensão possível”¹⁸⁵.

Quanto aos aspectos jurídicos da LRF, a mesma apresenta um sistema duplo de controle, apontando para o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e para o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Ou seja, o controle pode ser tanto efetuado por um órgão especializado, ou dentro da própria organização e hierarquização interna, pelos seus superiores ou pelo Ministério Público¹⁸⁶.

De acordo com Flávio Dropa, antes de ser apenas uma dentre tantas, a LRF “juntamente com os demais dispositivos legais que cerceiam a matéria legal, é uma das melhores armas do cidadão no controle e fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos de que se tem notícia”¹⁸⁷.

Diante de um estudo jurídico-econômico da aplicabilidade da LRF nos Municípios do Rio Grande do Sul, Veloso concluiu que a mesma está sendo um instrumento de equilíbrio e prudência fiscal por parte das prefeituras do respectivo Estado, visto que a pesquisa constatou uma surpreendente eficiência, pois suas propostas estão sendo realizadas na maioria dos casos. Assim sendo os exageros cometidos pelos representantes públicos estão sendo contidos, tornando os governos responsáveis e transparentes, por meio de ação planejada que possibilita prevenir riscos e garantir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas¹⁸⁸.

Veloso finaliza sua pesquisa concluindo que

[...] embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não se apresente como instrumento suficiente para o equilíbrio financeiro do país, acredita-se que

¹⁸⁴ HARADA, Kiyoshi. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/lc101b.html>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

¹⁸⁵ ROSA, Alexandre; NETO, Affonso Ghizzo Neto. *Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal*, p. 173.

¹⁸⁶ PORTO, Éderson Garin. **A lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

¹⁸⁷ FLÁVIO DROPA, Romualdo. **Reforma do estado: perspectiva para um novo Brasil**. Disponível em: <www.menezesadvocacia.adv.br/.../responsabilidade_fiscal.doc>. Acesso em: 02 nov. 2009.

¹⁸⁸ VELOSO, Gilberto de Oliveira. **A lei de responsabilidade fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo jurídico-econômico**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8235>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

ela seja parte fundamental dentro do conjunto de outras iniciativas necessárias. Cabe à sociedade traçar as novas diretrizes, não apenas econômicas, que definam as regras fundamentais no trato equilibrado dos recursos públicos¹⁸⁹.

A LRF “a despeito das inúmeras críticas que vêm sofrendo desde sua criação, atinge o principal objetivo de sua edificação, que é o do controle do gasto público”¹⁹⁰. Pois é uma norma que deve ser preservada como requisito fundamental no tratamento sério da coisa pública e, conseqüentemente, no objetivo de uma nação estável e desenvolvida, visto que sua meta de racionalizar a despesa pública não deve ser deixada a segundo plano, mas sim entendida como razão da lei e do esforço daqueles que a cumprem.

Ao final deste capítulo, verifica-se que a LRF atinge sua meta que é manter o equilíbrio e a prudência fiscal, visto que mesmo não sendo o instrumento suficiente para o equilíbrio financeiro do país, ela tem alcançado seu objetivo que é tornar os governos transparentes e responsáveis, com uma reprovação mais rígida do sistema penal.

¹⁸⁹ VELOSO, Gilberto de Oliveira. **A lei de responsabilidade fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul:** um estudo jurídico-econômico. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8235>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

¹⁹⁰ MANHANI, Danilo Antônio. **Despesa pública na lei de responsabilidade fiscal.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6144>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo consistiu em uma pesquisa sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, sem perder os elementos jurídicos que demonstram sua eficácia, ou não, mediante os parâmetros de responsabilidade na gestão fiscal no âmbito da Administração Pública.

Seguindo uma linha de raciocínio para a apresentação do conteúdo pesquisado, no transcorrer da pesquisa, foi-se a fundo no tempo para buscar informações históricas sobre a iniciativa no combate as crimes que causam danos à Administração Pública em geral, popularmente designados sob o termo “corrupção”.

Sob e essa óptica, a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta

A (des)honestidade do homem, tanto no trato com seu semelhante como com o bem que não lhe pertence, passa pelo enfrentamento por parte deste dilemas e/ou conflitos morais, considerando-se para tanto, que aqueles se apresentam em razão de decisão por opções corretas, mas permeada de valor emotivo, ao passo que este advém de um pensamento errado, como opção para se escolher.

O certo é que o homem, ao exercer um cargo público, ou *múnus* público, no enfrentamento de dilemas de ordem moral e valorativa, por certo deve sopesar que o bem público pertence a coletividade e, portanto, merece sua total proteção e, quando opta esse agente pela (des)honestidade, pela malversação do que não lhe pertence, faz com que o Ministério Público, obrigatoriamente, faça-o, por intermédio do Poder Judiciário, observar o estrito respeito às leis em relevo.

Na presente monografia, verificou-se que a LRF conduz a uma mudança da própria postura dos brasileiros diante dos governantes, de modo que, tal como em muitos países

desenvolvidos, fiscalizem efetivamente a conduta dos governantes eleitos quanto ao tratamento dispensado e ao destino dado às contribuições recolhidas.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser festejada como um instrumento forte e eficaz, para introduzir na prática das finanças públicas, um comportamento mais dinâmico com os superiores interesses da população. As informações estão tratadas, cabe agora a sua interpretação para a aprovação ou reprovação dos governantes.

A corrupção está em todos os lugares e em todas as classes e está associada a fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público.

Como se viu, a LRF cria as condições necessárias para a implementação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

Foi possível verificar, após a realização da presente pesquisa, que a LRF tem aplicabilidade e eficácia no combate à corrupção e, se corretamente aplicada, apresenta-se como medida eficaz no combate a corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2006.

BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 31 out. 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei 9.983**, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9983.htm>. Acesso em: 08 out. 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Lei orçamentária anual**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL>. Acesso em: 24 out. 2009.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Lei de diretrizes orçamentárias**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_02.asp>. Acesso em: 24 out. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. Ação Civil nº. 1.0702.03.061440-9/005(1). Comarca de Belo Horizonte. Rel. Des. Eduardo Andrade. Julgado em 06/11/2007. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=702&ano=3&txt_processo=61440&complemento=5>. Acesso em: 29 set. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação Cível n. 2009.036163-7. Comarca de Lages. Rel.: Des. Vanderlei Romer. Julgado em 06/10/2009. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/acnaintegra!html.action?qID=AAAGxaAALAABGIzAAE&qTodas=lei+de+responsabilidade+fiscal&qFrase=&qUma=&qCor=FF0000>. Acesso em: 29 out. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Apelação civil com revisão nº. 752.772.5/0-00. Comarca de Serra Negra. Rel. Des. Urbano Ruiz. Julgado em: 01/06/2009. Disponível em: <<http://esaj.tj.sp.gov.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3799795>>. Acesso em: 29 out. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Paraná**. Apelação Cível nº. 33875. Comarca de Guarapuava. Rel. Des. Lauro Laertes de Oliveira. Julgado em 22/09/2009). Disponível em: <<http://www.tj.pr.gov.br/portal/judwin/consultas/jurisprudencia/JurisprudenciaDetalhes.asp?Sequencial=73&TotalAcordaos=300&Historico=1&AcordaoJuris=860417>>. Acesso em: 29 out. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. Apelação nº. 2009.227.03559. Comarca do Rio de Janeiro. Rel. Des. Gilberto Dultra Moreira. Julgado em 07/10/2006. Disponível em:

<<http://srv85.tjrj.jus.br/ConsultaDocGedWeb/faces/ResourceLoader.jsp?idDocumento=0003AE2424795432BDF3D6598B099D7997C013C40229322A>>. Acesso em: 29 set. 2009.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Agravo de Instrumento nº 70004908315. Comarca de São Francisco de Assis. Rel. Des. Wellington Pacheco Barros. Julgado em 13/11/2002. Disponível em:

<http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=70004908315&num_processo=70004908315>. Acesso em: 30 out. 2009.

BRÜNING, Raulino Jacó. Ética política x corrupção. **Revista maçônica brasileira**. Fortaleza: Adonai, v. 2, n. 9, 2001.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2522>>. Acesso em: 31 out. 2009.

CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2522>>. Acesso em: 01 nov. 2009.

CORREIA, Eduardo. **Direito criminal**. Coimbra: Almedina, 1968.

CRUZ, Flávio *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Atlas, 2001.

FELISMINO, Rodrigo. **Brasil piora em ranking de ONG sobre corrupção**. Disponível em <<http://boletiminternacional.wordpress.com/2009/10/03/portugal-agencia-lusa-titulo-brasil-piora-em-ranking-de-ong-sobre-corrupcao-data-03102009-o-brasil-piorou-caindo-do-72%C2%BA-para-o-80%C2%BA-lugar-no-ranking-sobre-corrupcao-elaborado-pela-o/>>. Acesso em: 30 out. 2009.

FERNANDES DE OLIVEIRA, Regis. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, Carlos Henrique. **Resumo de direito administrativo**. São Paulo: J. H. Mizuno, 2006.

FLÁVIO DROPA, Romualdo. Reforma do estado: perspectiva para um novo Brasil. Disponível em: <www.menezesadvocacia.adv.br/.../responsabilidade_fiscal.doc>. Acesso em: 02 nov. 2009.

FRANCO, Alberto Silva. **Código penal**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FREIRE DE MORAES, Silvio. **Controle externo**: estudos e casos concretos. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

GOMES, Carlos. **A lei de responsabilidade fiscal**: cidadania e avanços. Disponível em: <<http://avancatibaudosul.blogspot.com/2009/02/lei-de-responsabilidade-fiscal.html>>. Acesso em: 30 out. 2009.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

HABER, Lilian. **Competência privativa do Senado para processar e julgar os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público**.

Disponível em:

<<http://lilianhaber.spaces.live.com/Blog/cns!B7C3B09A6AB2841C!135.entry>>. Acesso em: 30 out. 2009.

HABIB, Sérgio. **Brasil**: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Safe, 1994.

HARADA, Kiyoshi. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/lc101b.html>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

JACINTO SILVA, Edson. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. Campinas: Servanda, 2009.

JESUS, Damásio E. de. **Direito penal**: parte especial. São Paulo: Saraiva, 2001.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2006.

MACHADO JR., J. Texeira; COSTA REIS, Heraldo da. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibm, 2008.

MANHANI, Danilo Antônio. Despesa pública na lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6144>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

MANHANI, Danilo Antonio. **Restos a pagar na lei de responsabilidade fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6145>>. Acesso em: 01 nov. 2009.

MARCOS, Rudson; SERPA, Ana Carolina. **A ampliação do conceito criminal de funcionário público**. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=358>>. Acesso em: 31 out. 2009.

MARKY, Thomas. **Curso de instituições de direito romano**. São Paulo: Bushatsky, 1971.

MARQUES DA SILVA, Moacir; ANTÔNIO DE AMORIM, Francisco; LEÔNCIO DA SILVA, Valmir. **Lei de responsabilidade fiscal para os Municípios**. São Paulo: Atlas, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. Manual de **Direito Penal**: parte especial. São Paulo: Atlas, 2007.

- MIRABETE, Julio; FABRINI, N. Renato. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**, 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- NASCIMENTO, Márcio Gondim do. **Direitonet**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2022/Eficacia-das-normas-constitucionais>. Acesso em: 22 out. 2009.
- NETO, Nilo Cruz. **Gestão fiscal responsável**. Disponível em: http://www.lrf.com.br/mp_mlrf_gestao_fiscal_responsavel.html. Acesso: 25 out. 2009.
- OLINDA, Caroline. **Legislação brasileira facilita a corrupção**. Caderno especial. Disponível em: <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=835536&tit=Legislacao-brasileira-facilita-a-corrupcao> > Acesso em: 02 set. 2009
- OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 11. ed. Florianópolis: Millennium, 2008.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002.
- PEREIRA LEITE, João Antônio. **Curso elementar de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 1977.
- PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006.
- PORTINHO DIAS, Luiz Claudio. **A lei de responsabilidade fiscal e a seguridade social**. Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2403>. Acesso em: 26 out. 2009.

PORTO, Éderson Garin. A lei de responsabilidade fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

QUEZADO, Paulo Napoleão Gonçalves. **Os aspectos penais da lei de responsabilidade fiscal**: - as inovações introduzidas pela lei nº 10.028 de 20 de outubro de 2000. Disponível em: <www.uvc.org.br/downloads/1682329.doc>. Acesso em: 29 out. 2009.

QUINTIERE, Marcelo. **Os impactos ambientais da renúncia de receita**. Disponível em: <http://www.fesbe.org.br/v3/?page=informacoes/ler&tipo=informacao_a&id=619>. Acesso em: 29 out. 2009.

RÉGNIER, Gabriel Medeiros. **Considerações sobre o decreto lei nº 201/67**. Jus Navegandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12744>>. Acesso em: 30 out. 2009.

ROSA, Alexandre; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

SILVA MARTINS, Ives Gandra da. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TELES, Ney Moura. **Direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006.

TELES, Ney Moura. **Direito Penal**: parte especial. São Paulo: Atlas, 2006.

TERSARIOL, Alpheu. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Edelbra, 1996.

TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.

VELOSO, Gilberto de Oliveira. A lei de responsabilidade fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo jurídico-econômico. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8235>>. Acesso em: 02 nov. 2009.

WIKIPÉDIA. **Fisiologismo**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fisiologismo>>. Acesso em: 22 out. 2009.