



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD**

INALDO RICARDO DA ROCHA GOMES FERREIRA

**INEFICÁCIA DAS SANÇÕES INSTITUCIONAIS APLICÁVEIS PELA LEI
COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

**SOUSA – PB
2018**

INALDO RICARDO DA ROCHA GOMES FERREIRA

**INEFICÁCIA DAS SANÇÕES INSTITUCIONAIS APLICÁVEIS PELA LEI
COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. André Gomes de Sousa Alves.

**SOUSA – PB
2018**

INALDO RICARDO DA ROCHA GOMES FERREIRA

**INEFICÁCIA DAS SANÇÕES INSTITUCIONAIS APLICÁVEIS PELA LEI
COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. André Gomes de Sousa Alves.

Data de aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora

Orientador: Professor Dr. André Gomes de Sousa Alves

Membro (a) da Banca Examinadora

Membro (a) da Banca Examinadora

Dedico o presente trabalho a Deus, como fundamento da minha existência e fortaleza nesta caminhada. Aos meus pais, irmãos, amigos, pela paciência que tiveram e pela confiança que em mim depositaram.

AGRADECIMENTOS

No solo fértil do sertão, uma semente foi plantada, com suor e lágrimas foi regada, até a esperada hora do primeiro fruto e, num piscar de cinco anos, a colheita do tão sonhado diploma.

E neste momento colheita, agradeço a Deus por estar sempre presente em minha vida, me ensinando a aceitar e respeitar o tempo. Guiando-me na difícil caminhada chamada vida, retirando pedras e, quando não foi possível, mostrando-me como contorná-las. E a Deus agradeço mais ainda, pelo anjo que foi colocado em minha vida, que sempre esteve ao meu lado, mas hoje o auxilia em me guiar:

A minha querida mãe Quitéria (*in memorian*), que me ensinou que a educação é o caminho para se chegar onde se queira ir, a minha eterna “Quiterinha” que sempre esteve a me incentivar, a fazer o possível e o impossível para que todos meus sonhos se tornem realidade.

Ao meu pai Ricardo por mostrar-me diariamente que com trabalho e, seguindo seu “mote” “estude, estude, estude” posso chegar onde quiser.

A minha irmã Débora, que ainda hoje faz o papel de minha segunda mãe, ao me incentivar sempre e repreender quando preciso. Ao meu irmão Ari, que me apresentou ao “direito” e por ser um ombro em que posso me apoiar.

Aos meus avôs Pedro (*in memorian*) e Josefa (*in memorian*), que me ensinaram as alegrias que as coisas simples da vida nos proporcionam e a sempre alegrar-se nas coisas de Deus. Ao meu avô Joaquim (*in memorian*) por me mostrar o quão perpetuam as boas lembranças; a minha avó Diedizel por tornar mais especial ainda cada visita e fazer realidade o lindo significado que tem “casa de vó”.

A minha namorada Uly, por todo apoio, paciência, estar sempre ao meu lado e infinito amor.

A Francisco Almeida (Chico) o irmão que a vida me deu, me pondo no seio de sua família, tornando seus pais, Adriano e Vandelúcia, minha família postíça.

Aos amigos Alberto Máximo, Andressa Rodrigues e Sarah Maria pelo companheirismo diário dos últimos anos. Aos amigos Filipe Nogueira, Letícia Barros e Thiago Urquiza pela acolhida e amizade, que em pouco tempo tornou esse lugar impar em minha vida.

A meu orientador professor André, pela sua competência e apoio prestado durante a execução desse trabalho.

Enfim, a todos aqueles que estiveram presentes e, de alguma forma, participaram desse meu caminhar, por menor que pareça o gesto, saibam que contribuíram de alguma forma para enriquecer e fortalecer a colheita desse sonho. A todos o meu singelo e de coração muito obrigado.

“O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada.”.

(MARCUS TULLIUS CÍCERO. ROMA, 55A.C.)

“Anarquia está em toda parte quando a responsabilidade não está em parte alguma”.

(GUSTAVE LE BON)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da eficácia das sanções institucionais, como forma de garantir os objetivos da fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e a plena efetividade dos comandos constitucionais sobre finanças públicas e orçamento. Demonstrando o surgimento da LC nº 101/00 e seus impactos perante o administrador público. Explanado os princípios financeiro-orçamentários que norteiam a gestão fiscal. Analisando os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, as sanções aplicáveis, os objetivos e finalidades da lei, a atuação da Administração Pública frente ao princípio da eficiência. Confirmando a constitucionalidade das sanções institucionais, demonstrando a execução do orçamento dos estados e como as vedações de transferências voluntárias afetariam a Administração Pública.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Sanções Institucionais. Gestão Fiscal.

ABSTRACT

This present work, have the objective to study the efficiency of institutional sanctions, as a way to guarantee the targets fixed in the Fiscal Responsibility Law, and the effective financial and public budgets. Demonstrating the emergence of LC n°101/2000 and their impacts over the public manager. Explaining the financial-budget principles that guide the fiscal management. Analyzing the Fiscal Responsibility Law disposals, the applicable sanctions, the objectives and purpose, the public administration in front of efficiency principle. Confirming the constitutionality of institutional sanctions, showing the state's budget execution and the voluntary transfer fencings could affect the Public Administration.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Institutional Sanctions. Fiscal Management.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

ART. - Artigo

CP – Código Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda a Constituição

FINBRA – Finanças do Brasil

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PEF – Programa de Estabilidade Fiscal

PL – Projeto de Lei

PPA – Plano Plurianual

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	14
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE SUA CRIAÇÃO	14
2.2 OBJETIVOS	17
2.3 PRINCÍPIOS.....	22
2.4 ALCANCE SUBJETIVO DA LEI	26
3 SANÇÕES.....	28
3.1 SANÇÕES APLICÁVEIS PELO DESRESPEITO A LEGISLAÇÃO FISCAL.....	29
3.2 SANÇÕES INSTITUCIONAIS	37
4 GESTÃO BUROCRÁTICA E GERÊNCIA; PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SANÇÕES INSTITUCIONAIS	41
4.1 CONSTITUCIONALIDADE DAS SANÇÕES INSTITUCIONAIS	45
4.2 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DOS ESTADOS E SUA (IN)EFICÁCIA.....	48
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Analisando os elevados índices de desrespeitos às finanças públicas em território brasileiro percebe-se a fragilidade dos mecanismos existentes de garantia do equilíbrio fiscal-orçamentário.

Verifica-se que os meios de comunicação relatam casos de administradores públicos não atuam em conformidade com a lei e, desrespeitam princípios que regem a atividade administrativa.

Depreende-se que aqueles que agem no exercício da gestão financeiro-orçamentária não devem atentar contra o equilíbrio fiscal, e devem agir a fim de garantir que a execução do orçamento seja eficiente, atendendo aos desígnios sociais.

A Constituição previu que Lei Complementar regularia a atividade orçamentária e fiscal dos entes da federação, objetivando a garantia do equilíbrio fiscal e a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

No âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal foram instituídas sanções como forma de coibir os gestores a seguirem os ditames da Constituição, das leis e dos princípios da responsabilidade e do direito financeiro.

Nesse sentido, aumenta a preocupação de um verdadeiro colapso fiscal eclodir. Uma vez que as sanções que são diretamente aplicadas são ineficazes para impedir que transgressões ocorram na gestão orçamentária-fiscal.

Com a intenção de garantir que a continuidade administrativa não seja abalada, a Lei de Responsabilidade Fiscal inseriu ao universo jurídico as sanções institucionais, as quais visam criar empecilhos ao gestor, a fim de que objetivos da lei fiscal não sejam desrespeitados.

Usando de ponderação o legislador, ao tratar de das sanções institucionais, ao vedar as transferências voluntárias como penalidade, visou dificultar de forma mínima a governabilidade do gestor, sem causar maiores danos a população que sofre com as consequências do desarranjo fiscal.

Surge daí a problemática desta presente monografia, uma vez que se faz necessário avaliar a eficácia das sanções institucionais, tendo em vista os inúmeros casos de desequilíbrio fiscal, analisando a aplicabilidade das sanções elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, o presente trabalho está dividido em três capítulos. Primeiramente será analisada a Lei de Responsabilidade Fiscal com enfoque em seu contexto histórico, nos seus objetivos, nos seus princípios e a quem é destinada a lei.

Posteriormente, passar-se-á a analisar as sanções possíveis de serem aplicadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o conceito de sanção, as sanções pessoais e as institucionais.

Por fim, estudar-se-á a forma de administrar gerencial junto com o princípio da eficiência, a constitucionalidade das sanções institucionais e a eficácia das sanções institucionais no âmbito dos estados brasileiros.

Diante do exposto, a presente monografia destinar-se-á por meio do método dedutivo, com fulcro em pesquisas bibliográficas, doutrinárias, científicas e jurisprudenciais, analisar a eficácia das sanções institucionais como forma de respeito à legislação fiscal.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Constituição da República Federativa do Brasil trouxe aplicação limitada a inúmeros de seus artigos. Tal limitação, ao tratar-se de Direito Financeiro, precisou ser eliminada e, seguradora de garantias de princípios norteadores da Administração Pública fossem severamente respeitados, o que originou a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que ganhou o nome de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal ato normativo tinha por objetivos efetivar o PEF (Programa de Estabilidade Fiscal), que trouxera um plano curto com finalidade de reduzir de forma drástica e rápida o déficit público e, estabilizar o montante da dívida pública. Esse que fora elaborado para equilíbrio fiscal de modo trienal. A partir do PEF, regulamentar de forma efetiva os arts. 163, 165 e 169, da CFRB/88, os quais, por exigência da Carta Política, necessitavam dos requisitos mais elaborados da Lei Complementar, além de demonstrar aos que detêm o poder de gestão do Estado, o quão sério deve ser tratado a *res* pública, que por vezes, principalmente em Entes Federados Locais e Regionais, é tratada com excessivo descaso, deixando de lado princípios constitucionais que regem a Administração Pública em sua totalidade.

A LRF, de autoria do Executivo Federal, fora exposta elencando 36 motivos. Estes que tratavam das medidas a curto, médio e de forma definitiva, para um equilíbrio das contas públicas em todas as esferas de governo. Além de direcionar a gestão de gastos da forma mais transparente possível.

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO DE SUA CRIAÇÃO

No final do século XX, o papel econômico desenvolvido pelo Governo precisou ser reestruturado. Um possível desarranjo fiscal iminente, em boa parte do mundo ocidental, ocasionado por desequilíbrio entre receita e despesa, precisou ser sanado. Tal reestruturação precisou começar com a elaboração de meios que retirassem a maleabilidade da gestão fiscal e orçamentária.

As crises econômicas que afetaram o mercado financeiro na década de 1990, criou um ambiente bastante sucessivo ao endividamento massivo, o que gerou certo apavoramento com o possível inadimplemento dos Estados, por um descontrole nos créditos solicitados.

Diante do contexto de descontrole fiscal, precisando garantir a solvência dos Entes Federativos, como forma de trazer um cenário garantidor do equilíbrio fiscal e, tornar cada vez mais transparente as contas públicas, fora necessário o nascimento de norma capaz de coagir o Administrador Público a obedecer limites e, alcançar metas, equilibrando de forma eficiente receita e despesa, a fim de trazer um novo conceito de gestão financeira.

Dessa forma, assim como prevê o art. 163 da CRFB/88:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Referente a essa obrigatoriedade constitucional, a morosidade legislativa a atingiu. Deixando de fora do ordenamento princípios norteadores do direito financeiro brasileiro. Por quase dez anos o art. 163 da CFRB/88 não atingiu sua eficácia, apenas com a Emenda Constitucional nº 19, esta que tratava sobre a Reforma Administrativa, trouxe essa exigência da Lei Maior para o cenário político. O art. 30 da EC nº 19 de 4 de junho de 1998, estabelecia um prazo máximo de 180 dias, a contar da emenda, para que o executivo enviasse o projeto de lei.

A partir daí, fora enviado um anteprojeto pelo Poder Executivo ao Parlamento, que contou com consulta pública, reuniões com a sociedade civil e autoridade de todas as esferas governamentais, debatendo a forma e sugestionando métodos, de tornar mais severas as medidas que seriam abordadas na Lei Complementar. Fora também trazido ao anteprojeto as análises técnicas do Fundo Monetário Internacional, baseado nas normas de *fiscal transparency*, retiradas do *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*.

À época, tal iniciativa chegou ao Congresso Nacional como projeto de Lei Complementar nº18, que fora incorporado com algumas sugestões, levada a Comissão Especial na Câmara, dando início às deliberações e audiências públicas.

Durante o trâmite na Câmara dos Deputados, foram aceitas 30 emendas, sendo o texto aprovado com subemenda apresentada pelo relator, por 386 votos a favor e 86 contra. No Senado, o projeto foi aprovado somente com emendas redacionais. E, por fim, o Presidente da República sancionou a Lei Complementar nº101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Essa inovação legislativa foi um marco no cenário brasileiro. Ao codificar conjunto de regras e princípios de Gestão Fiscal para o Administrador Público, trazendo de forma veemente a seriedade que deve ser tomada ao gerir os recursos públicos.

Nesse sentido, explanou Helio Saul Mileski *apud* Ramos (2017, p.131):

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como ficou conhecida a Lei Complementar n. 101, de 04.05.2000, representou uma mudança estrutural do regime fiscal nacional, ao fixar normas direcionadas à organização e ao equilíbrio das contas públicas. Trata-se, pois, na sua essência, de um verdadeiro código regulamentador da conduta gerencial dos administradores públicos de todo o País

Desse fragmento retira-se a ideia de que quem gerencia as contas públicas, está atrelado a um código regimental. Devendo seguir normas e princípios para a gestão financeira e patrimonial, como também demonstrando elo com modo que a

Administração Pública, deve agir conforme regulamenta o art. 37 da CRFB/88. A LRF tem intenção assegurar conduta proba e responsável, “a qual pressupõe ‘a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art.1º, § 1º).’ Objetiva, em síntese, melhorar a administração das contas públicas no Brasil” (RAMOS, 2017, p.131).

Importante frisar que a LRF não suprimiu nem revogou a Lei nº 4.230/1964. Esta continua produzindo seus efeitos, ao fixar normas gerais orçamentárias e contábeis, enquanto a LC nº 101/2000 regula a transparência, planejamento, controle e responsabilidade na gestão fiscal. Responsabilidade que no ensinar de Kelsen (2011), ao relaciona-se ao dever jurídico, que ao não ser observado acarreta resposta coercitiva para reparação de tal inobservância.

Após a promulgação da LRF, percebeu-se o quanto esta tornou-se um símbolo regulatório fiscal no direito brasileiro. Impondo sequência fiscal com programação orçamentária, estabelecimento de metas, delimitando a aplicação de recursos e conduzir resultados, através das Leis Orçamentárias. Além do símbolo fiscal, a LRF reafirmou princípios basilares constitucionais e administrativos. Trazendo-os mais ainda ao meio jurídico e asseverando o tratamento devido ao direito público em um Estado Democrático de Direito.

2.2 OBJETIVOS

A LRF fora uma lei criada com intenção de impor uma responsável gestão fiscal, objetivando principalmente a forma correta de planejar, transparecer e equilibrar as contas públicas. Tais objetivos decorrem da função estabelecidas às leis orçamentárias, ao criar metas fiscais e fiscalização contínua, ao revelar como será programada e executada as despesas públicas.

Ao analisar o primeiro dispositivo da LRF fica claro qual o seu principal objetivo. O art. 1º, da LC 101/00, dispõe que: “Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, em

que se evidencia ao longo da Lei a responsabilidade na gestão fiscal, que para Abraham (2017), é alcançada através de seis critérios: “a) planejamento; b) transparência; c) prevenção de riscos e correção de desvios; d) equilíbrio nas contas públicas; e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas; f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.”

Ao tratar de planejamento, a LRF busca cumprir o comando Constitucional do art. 165, da CFRB/88, que determina ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias: a lei do plano plurianual, com duração de quatro anos, que tem por objetivo criar ações para programar e orientar a forma que o Executivo aplicará o orçamento; a lei de diretrizes orçamentárias: a qual orienta a elaboração do orçamento, programando a sua execução; e a lei orçamentária anual: que dispõe a Administração Pública calcular receitas e executar despesas, fixando-as durante o exercício financeiro. Ou seja, por meio das leis orçamentárias o planejamento objetivado pela LRF reforça a programação, entre as atividades a que o Estado irá se destinar, e como será sua execução.

A LRF demonstra em seu corpo, como grande marco da gestão fiscal, a transparência, ao promover a todo o decorrer das finanças públicas a participação popular. Esta já consagrada na Constituição, mas que fora reafirmada em vários dispositivos da LC 101/00, principalmente no art. 48, § 1º, I, II, III que expõe:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Na análise desse dispositivo da LRF, Gilmar Ferreira Mendes (2014, p.401) em sua obra “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal” aborda que:

Pode-se dizer que, ao menos no que tange ao novo regime de responsabilidade fiscal, a publicização de todos os documentos preconizados pela lei através da internet somente fortalece e legitima o Estado, tornando as decisões governamentais cada vez mais próximas dos cidadãos. A internet propicia tanto a fiscalização como dá acesso a que sugestões sejam dadas a fim de que o regime fiscal seja aperfeiçoado em um grau cada vez maior.”

Ou seja, a população tem papel fundamental da garantia da transparência, usando de sua participação com finalidade de garantir que as normas fiscais sejam fielmente cumpridas. Na CFRB/88 diversos dispositivos garantem a transparência como regra, seja em processos seja nos atos praticados por agentes públicos. O que não poderia ser diferente na LC 101/00, que ao longo do art. 48 e seguintes, descreve um dos propósitos da LRF que é a transparência, ao disponibilizar, contas para consulta da população, a garantir a escrituração das contas, consolidação das contas, relatórios resumidos da execução orçamentária e a ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas.

Outro objetivo esperado pela LRF é o de prevenção de riscos e correção de desvios. Estes que se relacionam com a forma de reconhecer situações que podem abalar as metas fiscais, e desestabilizar o equilíbrio das contas públicas. A fim de prevenir tais situações a LC 101/00 criou, portanto, mecanismos para extinguir os riscos e corrigir desvios. Esses mecanismos foram: o anexo de metas fiscais, a compensação e a limitação de empenho.

O primeiro instituído pelo art. 4º, § 1º, da LRF, devendo conter a análise das metas do exercício financeiro anterior, deverá ser construído formando três exercícios demonstrando as metas de cada ano, trazendo consigo avaliação do patrimônio líquido durante esses exercícios, e formular um demonstrativo do crescimento de despesas contínuas obrigatórias.

Já a compensação, trata da prevenção do risco de possível desequilíbrio financeiro, ou seja, caso ocorra aumento de despesas deve-se reduzir outras

despesas, ou procurar meios que proporcionem aumento da receita, tal situação que está descrita na LRF em seus artigos 14 e 17.

Por último a limitação de empenho, que trata de meio utilizado para que se possa atingir as metas descritas no anexo de metas fiscais. Ou seja, caberá à Administração Pública usar de seu poder para que se verifique a previsão de receita, que, caso não ocorra, deverá ocorrer contingenciamento, com a finalidade de não ocorrer desequilíbrio nas contas e não prejudique as metas fiscais.

Dos objetivos explanados, o mais essencial, e que é o ponto principal da legislação fiscal, é o equilíbrio das contas públicas, que buscou frear a atuação descabida do administrador público, que em muitos momentos da história brasileira, gasta mais que arrecada. Nesse contexto a LRF busca através das leis orçamentárias, projetar a possibilidade de o Ente da Federação se autossustentar, isso não quer dizer apenas ter de despesa o que se tem de orçamento, mas traçar uma concordância em todo o universo financeiro e contábil, orientando por meio da LDO o que se projeta de receita, a evolução das despesas, a possibilidade de projetos de financiamentos, dentre outros. Nesse sentido, explica Abraham (2017, p.20):

Não se trata de uma equação matemática rígida, em que a diferença numérica entre o montante de receitas e de despesas deva ser sempre igual a zero, mas sim que essa equação contenha valores estáveis e equilibrados, a fim de permitir a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos. Representa uma relação dinâmica e balanceada entre meios e fins.

Ainda sobre a amplitude do equilíbrio das contas públicas, é que se trata de fundamental medida para regulamentar o art, 163, da CFRB/88, trazendo uma obrigação antes deixada de lado por quem detinha a administração da coisa pública, que é incorporado ao direito brasileiro pela LRF conforme ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014): "um novo conceito de gestão fiscal, em que o equilíbrio das contas públicas erige-se em dever do Administrador Público".

A LRF tem por objetivo, ainda, que seja instituído o plano do orçamento, por meio da fixação de metas de resultados entre receita e despesas. Tal objetivo se traduz na concretização das leis orçamentárias, nas quais seus programas devem

ser cumpridos pela Administração Pública, a fim de efetivar os comandos constitucionais do art. 165, §§ 4º e 7º. A LRF ao longo de seus dispositivos, evidenciou como serão atingidos os resultados, que devem estar contidos no anexo de metas fiscais, definidos na LDO, conforme art. 4º, § 1º, da LC 101/00. A lei fiscal ainda garante, que deve ser demonstrado pelo Poder Executivo os resultados obtidos através da fixação de metas, como determina o art. 9º, § 4º, da LC 101/00. E para que se chegue ao alcance das metas demonstra a quem cabe a obrigação fiscalizar o atingimento das metas descritas na LDO, conforme art. 59, I, da LC 101/00.

Objetivando impedir que o administrador público criasse gastos com fins políticos, a lei fiscal trouxe para o âmbito orçamentário a fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas, criando uma série de entraves jurídicos, com a finalidade de garantir operacionalidade da máquina pública para um próximo gestor, além de frear seu possível uso eleitoral.

Coube, portanto, à LRF preocupar-se com o aumento de despesas de pessoal que já estavam fixadas nos arts. 37 e 169, da CFRB/88, impedindo que seja ultrapassado o limite do art. 22, parágrafo único, da LC 101/00, que é de 95% do total possível. Ainda demonstrando a possibilidade da inserção desses gastos de forma harmoniosa com o PPA e a LDO.

À lei também coube regulamentar as despesas do último ano de mandato, objetivando excluir os legados de dívidas, restringindo: o aumento de despesas de pessoal nos 180 dias antecedentes ao término do mandato como explicita o art. 21, parágrafo único, da LRF; operações de crédito por antecipação de receita, de acordo com o art. 38, IV, b, da LRF; e contrair despesas que não possam ser cumpridas por completo nos dois últimos quadrimestres do mandato conforme o art. 42, da LRF.

No intuito de moralizar e criar um código de conduta da administração pública, a LRF ampliou a responsabilização dos gestores públicos, ao trazer punições ao Ente Federado pelo descumprimento da lei, além de servir de escopo para a criação da lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal). Dessa forma nasce a nova ideia de responsabilidade pessoal do gestor público, o qual seria uma das grandes razões do conceito de responsabilidade fiscal.

De acordo com o contexto, fica claro que a LRF foi e é um marco jurídico, ao inserir ao ordenamento brasileiro um novo conceito de gestão fiscal. E, ao criar e reafirmar princípios aos quais a Administração Pública deve estar pautada, para garantir maior probidade e equilíbrio nas contas do Estado. Além de inserir ao administrador público um conceito de dever jurídico mais amplo, forçando-o a preocupar-se mais ainda com gestão fiscal.

2.3 PRINCÍPIOS

Além de no decorrer de seus artigos relacionar normas constitucionais e administrativas, a LRF trouxe para o âmbito do Direito Público princípios próprios. Com a entrada da LRF no ordenamento jurídico brasileiro, seis princípios devem ser observados necessariamente pelos gestores, que são planejamento, equilíbrio das contas públicas, controle, responsabilidade, responsividade e transparência.

O princípio do planejamento revela o caminho que deve ser seguido para que metas sejam atingidas, metas que podem ser evidenciadas através do art.165, da CF/88, incluindo no universo jurídico as leis orçamentárias. Por meio da LRF incorporou ao direito brasileiro a ideia de orçamento programa, que pretende incorporação de políticas públicas objetivas, efeitos e êxito, sendo amplamente difundida em vários dispositivos da lei fiscal, a exemplo dos arts. 4º e 5º, da LRF, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e, do art. 8º, mesma lei ao explicar a programação financeira através da execução do orçamento. Nos ensinamentos de Carlos Valder do Nascimento (2014, p.80), ao tratar do Capítulo II da LRF que dispõe sobre o planejamento no livro “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal”, ensina que:

A matéria de que trata a presente seção há de ser examinada sob a ótica de vários dispositivos legais no plano constitucional e infraconstitucional, tendo em vista a riqueza de normas que envolvem seu disciplinamento. Daí por que a Carta Magna confere singular importância aos instrumentos orçamentários que envolvem o planejamento da ação governamental em todos os seus aspectos fundamentais voltados para a atividade financeira desenvolvida em cada exercício fiscal. Assim é que o procedimento orçamentário timbra por sua complexidade e variedade de ações na busca de governo no campo da

gestão financeira. Obedecendo etapas predeterminadas, ordenadas de maneira sistemática, são tais instrumentos enumerados pela ordem preferencial ditada pelo texto constitucional: o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, esta composta pelos orçamentos da seguridade social, fiscal e de investimentos.

No meio do conceito de gestão fiscal, a LRF buscou efetivar o princípio do equilíbrio das contas públicas, que busca uma política sustentável nas contas públicas, balanceando receita e despesa, conforme deve ser observado na lei de diretrizes orçamentárias nas metas de superávit primário, as regras relativas a renúncias de receita, a ação que aumente despesas e as regras pertinentes aos sistemas previdenciários próprios, por exemplo, conforme ensina Augustinho Vicente Paludo (2017, p.362):

Decorrem desse equilíbrio, por exemplo, que as metas fiscais devem compreender três exercícios; que se exigem medidas de compensação para a renúncia de receitas e para geração de despesas de caráter continuado; e que há limites para as despesas com pessoal, para a dívida pública, para operações de crédito e para concessão de garantias.

Ainda tratando da compatibilidade a partir do princípio do equilíbrio das contas públicas, cria uma ligação entre planejamento e transparência com a finalidade de garantir o equilíbrio objetivado na LRF segundo Tathiane Piscitelli (2017, p. 36):

Independente das previsões gerais da LRF, que conduzem à responsabilidade fiscal, vale ainda dizer que o artigo 1º, § 1º, da LRF estabelece ser condição de tal responsabilidade a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Isso implica, conforme prescreve o próprio dispositivo, a necessidade de cumprimento de metas de resultado e obediência a limites e condições relativas à receita, despesa e endividamento. Referidas metas, limites e condições serão analisadas no contexto de cada um dos temas, tratados nos capítulos subsequentes.

A lei também fora criada com intuito de exigir mais transparência e, melhorias das informações, trazendo mais rigoroso monitoramento do orçamento, em suas leis próprias e na sua execução, atribuindo mais competências aos Tribunais de Contas. Neste intuito, nasce a ideia do princípio do controle, que demonstra a necessidade de fiscalização permanente, devendo ser exercida, seja pela Administração, seja

pelo Legislativo de forma direta ou pelos órgãos auxiliares, Tribunais ou Conselhos de Contas.

Os Tribunais de Contas originariamente, exerciam controle de forma posterior, com a falha justificativa de não interferência de um poder no outro, o que hoje tornou-se obsoleto junto com a noção de controle moderno, e de próprios dispositivos de LC 101/00, a fiscalização passou a dar-se de forma preventiva como é explanado no art. 59, § 1º, da LC 101/00 e que de acordo com Gilmar Mendes (2014, p. 420): “O artigo dispõe sobre uma série de atos que se enfatizará a fiscalização. A disposição não é taxativa, apenas enumerando tais atos para não restar dúvidas sobre a importância que eles mesmos possuem para o desenvolvimento e fortalecimento da ideia de responsabilidade fiscal.”

A LRF nasceu com o grande objetivo de equilibrar as contas públicas, mas também veio a necessidade de responsabilizar o violador das normas fiscais. O princípio da responsabilidade rege que todo violador de normas deverá ser sancionado. A própria LRF traz consigo as sanções institucionais que a partir da inobservância das normas contidas na lei serão cancelados os repasses voluntários. Nessa linha, leciona Barroso (2017, p.363) sobre a responsabilização de quem administra a coisa pública, ao dizer: “a jurisprudência extrai como corolário do princípio republicano a responsabilidade política, penal e administrativa dos governantes”, conforme reafirmou a LRF ao expor o modo de conduta administrativa em relação à gestão de dinheiro e bens públicos, dessa forma revela a jurisprudência do STF:

STF, DJU, 14 set. 2001, HC 80.511/MG, Rel. Min. Celso de Mello: “A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei”.

Ainda sobre o princípio da responsabilidade exposto na lei fiscal, tal princípio não só trata da responsabilidade penal, administrativa e política, mas introduz

também o dever de agir assim como revela Gilmar Ferreira Mendes no livro “Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal” (2014, p.398):

O princípio da responsabilidade, introduzido pela nova lei – embora podendo já ser visualizado com o advento da Emenda n. 19, que, em seu art. 30, determinava a apresentação de projeto de lei complementar pelo Executivo ao Legislativo em cento e oitenta dias da promulgação da emenda –, vem preencher uma lacuna no Direito brasileiro. A ideia de que o dinheiro público deve ser aplicado na forma em que previamente se convencionou, sendo necessário o esclarecimento de como ele foi utilizado, era bastante confusa e ineficiente.

Com a LRF e a atuação moderna da Administração Pública nasce o princípio da responsividade, que vem a somar com o princípio da responsabilidade, exigindo não somente do gestor público observância à legalidade, mas também a legitimidade e ao princípio democrático, trazendo ao âmbito da administração o dever, de através de sua discricionariedade atender os anseios sociais. Conforme ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto (A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos, 2000, p. 91):

O princípio da responsividade vem, por isso, complementar o princípio da responsabilidade e ampliar-lhe os efeitos, além da legalidade estrita (...) é princípio instrumental da democracia, uma vez que se destina a salvaguardar a legitimidade, ou seja, a conciliar a expressão vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública.

O princípio da transparência é um verdadeiro alicerce da legislação fiscal, dele se extraíndo a imposição ao administrador público uma prestação de contas de forma contínua. Pois somada a publicidade dos atos administrativos, que emanam da Carta Política e da LRF e de outros textos normativos, cria mecanismos de controle popular e efetivam ainda mais os meios de controle interno e externo. Nesse contexto leciona Regis Fernandes de Oliveira (2013, p.515):

Vê-se, pois, que o princípio da transparência implica não só a publicidade dos atos e comportamento da Administração Pública, bem como sua adequação à lei, a explicitação dos motivos que levam a prática do ato e, por fim, a racionalidade da solução tomada.

A LRF trouxe capítulo próprio tratando da transparência, controle e fiscalização. O qual demonstra os deveres de quem estar a frente da administração, a fim de que simplifique os relatórios e documentos fiscais, assegurando que dessa forma incentive a participação popular de forma regular. Avaliando a função primordial do princípio da transparência, Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho (Transparência Fiscal. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 54, 2001, p. 88) relata que: “no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, é imprescindível para concretização da cidadania participativa que haja transparência nas relações fiscais propostas e efetivadas pelo Estado” no mesmo entender, Ricardo Lobo Torres ensina que o Estado “deve revestir a sua atividade financeira da maior clareza e abertura, tanto na legislação instituidora de impostos, taxas, contribuições e empréstimos, como na feitura do orçamento e no controle da sua execução”.

O art. 48, da LRF, assegura à população os instrumentos de transparência na gestão fiscal, por meio dos relatórios resumidos e versão simples do relatório de gestão fiscal, inclusive que através dos meios eletrônicos possa se ter acesso público em tempo real.

2.4 ALCANCE SUBJETIVO DA LEI

A LC 101/00 é muito abrangente tratar do alcance da lei. Ela se destina a todos que realizem despesas ou contraiam obrigação a partir do uso recursos públicos, ou seja, estará sobre seu alcance qualquer autoridade, órgão ou entidade que gerenciar recursos públicos. O art. 1º, § 2º e 3º, da LRF demonstra de forma clara o quão vasto é o rol de destinatários:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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.

Por sua vez, o art. 2º, da LRF, traz entendimento de que terá alcance a todo ente da Federação; empresa controlada; empresa estatal dependente de receita corrente líquida, como forma de especificar até onde chega o alcance da legislação fiscal, ou seja a LRF chegará a todos que estiverem vinculados diretamente a algum ente federativo

Para Abraham (2017, p.370) o raio de atuação da LRF é mais amplo ainda: “Extraímos das normas *supra* a concepção de que a LRF se aplica ao gestor público em sentido amplo, conceito este que incluirá também o gestor de pessoas jurídicas de direito privado que recebam ou administrem recursos públicos, numa relação de dependência financeira que ocorre pela transferência financeira a título de subvenção ou subsídio.” Nesse entendimento vem compreendido no voto de relatoria do Ministro do STJ Mauro Campbell, no REsp 1.170.241:

a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, § 1º e 2º da lei referida.

Ou seja, a LRF a todos os entes da Federação se destina, e a todos dirigentes públicos, autoridades públicas, órgãos e entidades da Administração Pública que façam uso das finanças do Estado, e deixa evidente que o alcance se dá aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo também Tribunal de Contas, Ministério Público, a Administração Direta, as Fundações, as Autarquias e as Empresas Estatais Dependentes.

3 SANÇÕES

O Direito é um grande instrumento para garantia da paz social, e através da coercibilidade busca a salvaguarda e respeito às normas jurídicas, que quando inobservadas levam a aplicação de sanções, que nas palavras de Nader (2015, p.88) trata de: “medida punitiva para hipóteses de violação de normas”. Ou seja, a lei se adapta de forma que se impossibilite o caos social, e por não se conseguir evitar que todos sem exceção respeitem a lei, nasce com a norma jurídica a sanção a ser posta ao transgressor.

Nesse sentido, institui-se a consequência a quem desconsiderar as exigências legais, partindo do dever jurídico a ser observado e chegando a um ato sancionatório, conforme ensina Kelsen (2011, p.128):

A conduta de um indivíduo prescrita por uma ordem social é aquela a que este indivíduo está obrigado. Por outras palavras: um indivíduo tem o dever de se conduzir de determinada maneira quando esta conduta é prescrita pela ordem social. Dizer que uma conduta é prescrita e que um indivíduo é obrigado a uma conduta, que é seu dever conduzir-se de certa maneira, são expressões sinônimas. Visto a ordem jurídica ser uma ordem social, a conduta a que um indivíduo é juridicamente obrigado é uma conduta que - imediata ou mediadamente - tem de ser realizada em face de outro indivíduo. Se o Direito é concebido como ordem coercitiva, uma conduta apenas pode ser considerada como objetivamente prescrita pelo Direito e, portanto, como conteúdo de um dever jurídico, se uma norma jurídica liga à conduta oposta um ato coercitivo como sanção. Costuma-se, na verdade, distinguir norma jurídica e dever jurídico e dizer que uma norma jurídica estatui um dever jurídico. Porém, o dever jurídico de realizar uma determinada conduta não é uma situação de fato diversa da norma jurídica que prescreve essa conduta. A afirmação: um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta é idêntica à afirmação: uma norma jurídica prescreve aquela conduta determinada de um indivíduo; e uma ordem jurídica prescreve uma determinada conduta ligando à conduta oposta um ato coercitivo como sanção.

O ensinamento de Kelsen trata diretamente a sanção como objeto da quebra do dever jurídico que emana da norma, e que trará consequências. Nesta interpretação, remete ao significado do verbo em latim *sancire*, que tem sentido de: dar punição, instituir uma pena, fixar um castigo, conforme ainda revela Kelsen (2003, p.72): “o ordenamento jurídico parte, notadamente, do pressuposto de que os homens, cuja conduta ele regula, consideram esse ato coercitivo um mal que procuram evitar.” Dessa forma a sanção revela que a vontade da lei deve ser

cumprida, e a quem a lei está direcionada, em caso de inobservância, serão aplicadas as devidas punições conforme a lei instituir.

Com o objetivo de dar efetividade à norma o Poder Legiferante adota o cabimento de sanções, como forma de garantir eficiência ao Direito Positivo. Ou seja, a sanção vem aparecer no universo jurídico como meio de garantir que as regras sejam cumpridas, Miguel Reale (2014, p. 252) defende a necessidade da previsão das sanções, pois quase nunca ética e moral são suficientes como forma de contrapesar a atuação em desacordo com a norma:

Houve quem tentasse estabelecer as bases de uma Ética sem sanção, mas a tentativa é reputada, em geral, falha. Não é possível conceber ordenação da vida moral sem se prever uma consequência que se acrescente à regra, na hipótese de violação. Parece paradoxal, mas é verdadeiro que as leis físicas se enunciam sem se prever a sua violação, enquanto que as leis éticas, as jurídicas inclusive, são tais que seu inadimplemento sempre se previne. É próprio do Direito a possibilidade, entre certos limites, de ser violado.

E por essa possibilidade de violação do direito, a legislação fiscal precisou sancionar quem a descumprir, como forma de efetivar os objetivos da LRF, e proporcionar um garantismo por parte da Administração Pública, que o princípio da equilíbrio das contas seja tratado como base para a continuidade do Estado, e para atender princípios e garantias constitucionais.

3.1 SANÇÕES APLICÁVEIS PELO DESRESPEITO A LEGISLAÇÃO FISCAL

Ao gerenciar bens e finanças públicas, exige-se o maior zelo possível de quem possui atribuição de administrar. Devendo seguir as exigências legais. Ao tratar de Administração Pública, sempre será pautada na supremacia do interesse público, que se baseia em agir voltado para o interesse coletivo, e para garantir que o administrador siga o caminho da coletividade, a lei cria mecanismos com a finalidade de garantir seu fiel cumprimento, seja pela coerção, através da ameaça imposta pelo descumprimento da lei, seja através das imposições trazidas como consequência pela sua inobservância através de sanções.

A LRF nasceu com os principais objetivos de equilibrar as contas públicas e tornar a gestão financeiro-orçamentária mais eficiente. Entretanto outros objetivos vieram com a LC 101/00, que nos ensinamentos de Abraham (2017, p.353), a lei chegou “para dar um ‘choque’ de gestão à Administração Pública brasileira”, e para que esse “choque” fosse sentido pelos gestores, a nova lei fiscal precisou trazer consigo penalidades aplicáveis aos violadores da LRF, e se aproximar de outros diplomas normativos a fim de assegurar seus objetivos.

Ou seja, o dever da boa administração financeira se assegurou ao passo que ao desenvolver uma má administração, gerará punições não só fiscais em âmbito administrativo, mas trará diversas consequências ao transgressor. Dessa combinação de medidas possíveis, Abraham (2017, p.405) expõe:

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor ao administrador público um conjunto de regras comportamentais que incorporam à norma jurídica fiscal a ética, a moralidade e a proteção ao interesse público, pautada no binômio “dever-ser e sanção”, garante efetividade às prescrições e objetivos do Direito Financeiro brasileiro, sinalizando ao cidadão que a coisa pública terá o seu devido tratamento a partir de uma gestão eficiente e responsável, e não mais estará dotada, como outrora já se viu, apenas de uma aparente proteção.

O novo modelo de gestão fiscal, introduzido pela LRF, trouxe a obrigação de equilíbrio financeiro, a ideia de autossustentabilidade do ente e a harmonia entre receita e despesa. E para instalação desse novo modelo a LRF firmou-se como um conjunto de regras e metas a fim de que seus objetivos sejam alcançados, além de ser considerado pela doutrina como verdadeiro código de conduta da Administração Pública, estando presente em seus dispositivos sanções de caráter pessoal e institucional como forma de cumprir seus desígnios.

Àquelas destinadas a quem desrespeitou a LRF, são chamadas de sanções pessoais, ou seja, recaem sobre o agente desrespeitador, podendo vir de forma política, administrativa, civil e criminal.

Na forma política, a LRF relacionou-se com a Lei nº 1.079/1950, a qual determina os crimes de responsabilidade das pessoas pertencentes à União e aos Estados, assim como será realizado os ritos processuais. E também com o Decreto-

Lei nº 201/1967, que traz disposições acerca da responsabilidade de prefeitos e vereadores.

Esse tipo de medida está relacionada a figura dos Agentes Políticos, os quais estão ligados aos que assumem cargos através de eleições ou são nomeados para altos cargos, conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.251-252):

Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Tal aplicabilidade da Lei nº 1.079/1950 e do Decreto-Lei nº 201/1967 é trazida pelo que descreve o art. 73, da LC 101/00. Este que fora introduzido com a finalidade de tornar as penalidades relacionadas com o desrespeito fiscal mais severas, ao levar a perda do cargo e suspensão dos direitos políticos.

A Lei dos Crimes de Responsabilidade em seu Capítulo IV trata dos Crimes Contra a Lei Orçamentária, hoje composto por doze incisos, que citam as circunstâncias passíveis de configurar crime de responsabilidade, oito desses introduzidos pela Lei 10.028/2000, a Lei dos Crimes Fiscais que trouxe alterações ao Código Penal, à Lei dos Crimes de Responsabilidade e ao Decreto-Lei nº 201/1967. No que tange aos Crimes de Responsabilidade, fazem parte dos motivos para a propositura do julgamento político de acordo com a Lei nº 1.079/1950:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 - Realizar o estorno de verbas;
- 4 – Infringir patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Tais crimes garantem o cumprimento do comando constitucional do art. 85, VI, da CRFB/88, que trata como crime o ato atentatório às leis orçamentárias. Dessa forma o legislador trouxe para a seara do julgamento político a possibilidade de perda da função, quem desrespeitar o equilíbrio das contas públicas, que se almeja a partir do PPA, LDO e LOA.

Já os crimes descritos no Decreto-Lei nº 201/1967, apesar de ser chamado de crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores, não se relacionam com as sanções de natureza política, sendo estes crimes de natureza penal, que culminam com a perda da função política, conforme descreve o Art. 1º, do Decreto-Lei 201 “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores”.

O art. 73, da LRF, trouxe proximidade dos atos de improbidade administrativa à legislação fiscal, ao relacionar diretamente sanções pessoais que estão dispostas

na Lei nº 8.429/1992, ou seja, usar-se da máquina pública e das leis orçamentárias, para cometer enriquecimento ilícito, dano ao erário ou atentando contra os princípios da Administração Pública.

O art. 9º, IX, da Lei nº 8.429/1992, por exemplo, constitui como ato de improbidade o enriquecimento ilícito ao: “perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;” neste sentido o legislador demonstra, que a partir do objetivo de moralizar as contas públicas, a destinação de valores do Estado deve estar compatível com o que preza a LRF. Dessa forma, utilizar-se de a aplicação de dinheiro público para captar vantagem de qualquer natureza estará o Agente Público sujeito às sanções descritas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992.

A LRF criou vários entraves, com finalidade de as operações de créditos seguissem o que manda a lei, como forma de garantir o equilíbrio das contas públicas e evitar o endividamento descontrolado. E tal situação também se relaciona com o ato ímprobo de: “realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;” o que constitui ato prejudicial ao erário de acordo com o art. 10, VI, que vai ensejar nas sanções determinadas pelo art. 12, II, da Lei nº 8.429/1992.

Existe uma ligação direta entre os princípios norteadores da Administração Pública, que se encontram dispostos no art. 37, *caput*, da CRFB/88, e os objetivos almejados pela LC 101/00. A LRF é pautada na transparência da gestão orçamentária-fiscal, e a Lei nº8.429/1992 em seu art. 11, IV, define como ato de improbidade administrativa: “negar publicidade de atos públicos;” o que se qualifica como ato atentatório aos princípios da Administração Pública, resultando nas sanções aplicáveis pelo art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992.

Ao se falar em sanções, o art. 73, da LRF, direcionou as punições cabíveis de acordo com a Lei que trata dos atos de improbidade administrativa, os supracitados artigos, dentre outros dispositivos da Lei nº 8.429/1992, trazem um ligação direta entre o desrespeito à legislação fiscal e os atos de improbidade, trazendo ainda mais ao meio político-administrativo o dever de moralidade e respeito às leis, que caso inobservado sofrerá as consequências do art. 12, da lei de improbidade administrativa:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Junto com a LC 101/00, veio a necessidade de ampliar e asseverar sanções a quem desrespeite as normas financeiro-orçamentário, e para isso, com a introdução da Lei nº 10.028/2000, denominada lei dos crimes fiscais, precisou-se buscar na *ultima ratio* meio eficaz de coibir as transgressões em matéria fiscal, que nas palavras de Rogério Sanches Cunha (2016, p.70): “há casos em que somente o Direito Penal é capaz de evitar a ocorrência de atos ilícitos ou de puni-los à altura da lesão ou do perigo a que submeteram determinado bem jurídico, dotado de relevância para a manutenção da convivência social pacífica.”

A Lei nº 10.028/2000 incluiu ao Código Penal o Capítulo IV, o qual trata dos crimes contra as finanças públicas, acrescentando ao diploma criminal os arts. 359-A a 359-H, com a finalidade de mostrar ao gestor público o quão sério deve ser dado o tratamento a gestão fiscal e ao equilíbrio orçamentário, que de acordo com Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini (2001, p.37) expõem ao tratar do crimes fiscais que:

O sentido último desses crimes muito provavelmente poderia ser resumido em duas afirmações (ou admoestações ao administrador público): 1ª) é proibido gastar mais do que se arrecada; 2ª) é proibido comprometer o orçamento mais do que está permitido pelo (controle do) poder legislativo.

Nesse sentido os crimes de responsabilidade fiscal nasceram para garantir o cumprimento dos objetivos da LRF. O art. 359-A, do CP, define o crime de “contratação de operação de crédito”, que nada mais é que a proibição da operação de crédito sem prévia autorização do poder legiferante, como forma de garantir que além das exigências legais, passe pelo crivo do poder que possui função de controle, e deve garantir que o equilíbrio das contas públicas seja sempre respeitado.

O art. 359-B, do CP, descreve o crime de “inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar”, que é referenciado no art. 42, da LRF, o qual consiste em tutelar o equilíbrio do orçamento e resguardar a continuidade da Administração Pública, para que gestores futuros não herdem contratempos.

O art. 359-C, do CP, tipifica o delito de “assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura”, que nos ensinamentos de Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini (2001, p.46): “ocupa-se em precaver que atos de gestores públicos não venham a comprometer, por falta de recursos, o mandato de seus sucessores.” Ou seja, assim como no crime tratado no artigo anterior, o bem jurídico protegido é a continuidade da Administração Pública.

Por ter função de controle orçamentário, o Poder Legislativo tem papel fundamental na fiscalização e na autorização do gastos, como forma de assegurar o equilíbrio das contas públicas e garantir a transparência propositada pela LRF, com intuito de proteger as finanças públicas nasce o art. 359-D, do CP que tipifica o crime de “ordenação de despesa não autorizada”.

A LRF presa pela autossustentabilidade do ente, e pela harmonia entre receita e despesa, e tal harmonia não se apresenta matematicamente com receita igual a despesa, e para prosseguir com os objetivos do Estado, muitas vezes precisa-se usar de contratação de créditos. Entretanto a LC 101/00 é pautada na adimplência do ente federativo, ou seja, a contratação de crédito deve vir acompanhada de garantia e contragarantia, a partir disso necessitando

planejamento para saldar o crédito a Lei 10.028/2000, incorporou o art. 359-E, do CP, trazendo o crime de “prestação de garantia graciosa” que consiste na em prestar garantia sem o valor igual ou superior constituído em contragarantia.

A lei fiscal zela pela garantia da continuação da Administração Pública, de modo que criminaliza deixar restos a pagar para a próxima gestão, conforme art. 359-F, do CP, que institui o crime de não cancelamento de restos a pagar. Tal tipo penal trata da inobservância do que art. 42, caput, da LRF:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Como forma de garantir a governabilidade e preservar as contas públicas, a lei nº 10.028/00, acrescentou o art. 359-G ao Código penal, que penaliza o “aumento de despesa total com pessoal no último ano de mandato ou legislatura”, como forma de proteger as finanças públicas, não influenciar na escolha do próximo gestor e resguardar a gestão do próximo administrador, como expõe Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini (2001, p.54-5):

O que se busca nessa norma penal é, antes de tudo, resguardar a possibilidade de o agente público valer-se da repercussão que a conduta de contratação de pessoal, por exemplo, ou mesmo de aumento salarial geral possa causar político-eleitoralmente, seja para favorecer-lhe em eleições próximas, seja para auxiliar um seu correligionário político. A norma em epígrafe, no entanto, está direcionada para a tutela de algo mais que a moralidade: uma vez mais é o equilíbrio das contas públicas que está em jogo. O ato que acarreta aumento de despesa total com pessoal desestabiliza ou pode colocar em risco concreto a harmonia das finanças públicas, comprometendo a gestão que está em curso ou a seguinte. Além disso, desequilibra o jogo democrático, na medida em que um (o que se encontra no cargo) pode valer-se de um instrumento que deixa a si ou se protegido em condições mais vantajosas que o outro (que pleiteia o mandato).

O último crime contra as finanças públicas é o de: oferta pública ou colocação de títulos no mercado, encontrado no art. 359-H, do CP, o qual protege não somente o equilíbrio de contas públicas, mas também um possível endividamento futuro.

3.2 SANÇÕES INSTITUCIONAIS

A LRF criou direcionamentos a mecanismos que impedissem o desrespeito fiscal, por meio do Código Penal, da Lei 1.079/1950, da Lei 8.429/1992, dentre outras, buscou compelir o administrador público, a garantir os objetivos da LC 101/00. Além das sanções de natureza pessoal, a lei fiscal trouxe em seu corpo as chamadas sanções institucionais. Que no ensinar de Jair Eduardo Santana denomina tais sanções de “estruturais” (Os crimes de responsabilidade fiscal tipificados pela Lei 10.028/00 e a responsabilidade pessoal do administrador público, p. 13): “As sanções institucionais são aquelas dirigidas aos Poderes, entes da Federação ou órgãos que não cumpram as regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, e não aos seus dirigentes.” Ou seja, são aquelas que não recaem sobre o ente político, e não na figura do administrador.

As sanções institucionais são aplicáveis pela LRF, e se manifestam de única forma, através da impossibilidade da realização de transferências voluntárias. Na literalidade do *caput* do art. 25, da LC 101/00, se entende por transferência voluntária: “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” Na análise de Cuéllar (2001, p.189) por transferências voluntárias pode-se acrescentar que:

vinculam-se à ideia de colaboração, ajuda, ação conjunta para alcançar um fim comum, excluindo objetivos outros que não tenham natureza assistencial ou cooperativa. Os termos devem ser entendidos no sentido de que a transferência voluntária se faz no intuito de colaboração entre os entes da Federação, tendo por escopo a união de esforços, para atingimento dos fins públicos.

Como forma de sancionar o ente, a LRF ainda preocupou-se que o sancionamento não atingisse áreas sensíveis da Administração Pública, conforme excetua o art. 25, § 3º, da LC 101/00: “Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”.

Dessa forma o legislador ao impor a observância da norma fiscal, buscou dificultar a governabilidade do gestor, entretanto não trazendo a punição de forma direta a dificultar a vida da população.

A primeira sanção institucional decorre do não exercício da competência tributária, conforme a previsão do art. 11 da LRF, que determina ao ente federativo o dever de instituir, prever e arrecadar os impostos de sua competência, tendo como punição a suspensão das transferências voluntárias.

Em relação aos limites de despesa de pessoal, o § 3º do art. 23 da LRF estabelece que, se o ente não reduzir o excesso de despesa de pessoal previsto no art. 20 no prazo legal (em dois quadrimestres, sendo pelo menos 1/3 no primeiro), este não poderá: I – receber transferências voluntárias; II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Já o § 4º do art. 23 da LRF prevê que essas restrições se aplicarão imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares daquele Poder ou órgão. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p.219), acrescenta sobre o art. 23, § 3º, da LRF:

O dispositivo foi além do que estabelece o art. 169, § 2o, da Constituição, que apenas previu, como sanção, a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os limites fixados na lei complementar referida no caput do dispositivo. As medidas previstas nos incisos II e III não encontram fundamento na Constituição, não só porque impõem restrições nela não previstas como porque interferem com a autonomia financeira dos Estados e Municípios, invadindo ainda matéria de competência do Senado, prevista no art. 52, VII, VIII e IX; esses dispositivos conferem ao Senado competência privativa para dispor sobre limites e condições para as operações de crédito externo e interno da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; para dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e para estabelecer limites e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por sua vez, o art. 25, da LRF impõe a suspensão das transferências voluntárias se o ente não comprovar: que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; a destinação obrigatória de recursos financeiros nos limites mínimos constitucionais

previstos para aplicação na educação, disposto no art. 212, CFRB/88 e na saúde conforme art. 198, § 2º CFRB/88; a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e, a previsão orçamentária de contrapartida.

Com relação ao beneficiário das transferências voluntárias, o dispositivo exige que ele comprove que está em dia com os tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos. Na realidade, o legislador quis impedir que o ente da Federação seja beneficiado com transferências voluntárias feitas por outro se estiver em débito com este, seja por tributo de qualquer natureza, seja por empréstimos e financiamentos anteriormente dele recebidos.

Ademais, ultrapassar os limites da dívida consolidada gera mais um outro caso de sanção institucional, prevista no art. 31 da LRF. A punição ocorrerá quando a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite e não for reconduzida na forma e no prazo assinalado na lei. Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Impõe as penas do art. 31 ao descumprimento dos limites da dívida mobiliária, comportando dupla interpretação. A primeira é que o art. 30 referiu-se expressamente à dívida pública mobiliária, pois não fez distinção à dívida pública total, com o que essa norma seria repetitiva. A outra é que, mesmo que a dívida pública consolidada esteja dentro dos limites, se a mobiliária não estiver, as sanções do art. 31 serão aplicáveis.

A pendência de quitação de dívida honrada por um ente em favor de outro enseja mais uma sanção institucional. Assim, estabelece o § 10 do art. 40 da LRF que, caso um ente da Federação cuja dívida tenha sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, estiver

inadimplente, este terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

O descumprimento dos prazos para a divulgação de relatórios fiscais, RREO e RGF, previstos na LRF também impõe a aplicação de sanções institucionais. Nesse sentido, dará ensejo à aplicação de sanção institucional quando os Estados ou os Municípios deixarem de encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União para consolidação anual nos prazos fixados em lei. O descumprimento dos prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária como está previsto no art. 51, da LRF. Outrossim, não sendo publicado o RREO, descrito no § 3º do art. 165 da Constituição, que abrange todos os Poderes e o Ministério Público, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, será impedido, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária especificado no art. 52, da LRF. O mesmo ato sancionatório será imposto se o Relatório de Gestão Fiscal quadrimestral não for publicado no prazo de até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder como determina o art. 55, da LRF.

4 GESTÃO BUROCRÁTICA E GERÊNCIA; PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SANÇÕES INTITUCIONAIS

A Administração Pública nasce como forma de prover as necessidades do Estado, gerenciando e atendendo as demandas sociais, realizando as atividades finalísticas do Estado, através de seus agentes e órgãos, conforme ensina Maria Sylvia Zanelle Di Pietro (2018, p. 81): “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve sob o regime jurídico total ou parcialmente público, para consecução dos interesses coletivos”.

Que é reafirmado por Alexandre de Moraes (2017 p. 347):

A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Ou seja, a Administração Pública é a forma de gerir os serviços públicos através da atividade de seus agentes, compreendendo a busca da realização de garantias constitucionais e preservando a continuidade do Estado.

Com a evolução do Estado necessitou-se também a evolução da forma de gestão da Administração Pública, que passou por um processo evolutivo partindo do patrimonialismo, que fora o primeiro modelo administrativo da era moderna, o qual se destacava pela união da figura do governante com a do Estado, havendo sempre a confusão patrimonial sem se distinguir o público do privado. Nesse modo gerencial predominava o despreparo da Administração Pública, a qual era composta por agentes indicados, que buscavam a satisfação de interesses próprios em detrimento dos objetivos coletivos e sociais.

A partir do surgimento dos Estados Liberais Modernos, e a divisão da figura do governante com a do Estado, foi preciso reestruturar a forma de administrar e combater os excessos entranhados no patrimonialismo, por meio de controles mais rígidos, exercidos através da profissionalização de quem irá desempenhar o serviço público, hierarquizando o funcionalismo público e trazendo formalismo e respeito a leis e normas, surgindo assim a administração burocrática, que tinha como principal finalidade tornar mais eficiente e eficaz os organismos públicos desenvolvendo um

sistema racional-legal norteado pelo respeito a regras, normas e leis, objetivando atender as demandas sociais e coletivas que se vinculavam ao Estado.

Entretanto, com o tempo a gestão burocrática perdeu sua função de servir a sociedade, e passou servir aos propósitos daqueles que estavam a administrar, passando o modelo que buscava servir de forma eficaz a população, a se tornar um modelo controlador da corrupção, conforme ensina Luiz Carlos Bresser Pereira (2006, p. 04):

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Apesar do modelo burocrático ter substituído o patrimonialismo, a prática de atividades voltadas para o individual em detrimento do coletivo, dificultou a resolução de problemas sociais, tornando o governo ineficiente e gerando insatisfação e críticas ao enrijecimento que se tornou o Estado Burocrático. A CRFB/88 adotou para toda a Administração Pública o modelo burocrático, por seu formalismo que deve ser respeitado, assim como pela sua rigidez procedimental, entretanto com o aumento das funções do estado, foi-se criando um gigantismo estatal, culminando na incapacidade do governo de resolver suas demandas.

Com a ocorrência do entranhamento do patrimonialismo e os excessivos entraves criados pelo defasamento do modelo burocrático, o Brasil passou por um aperfeiçoamento para que se chegasse ao modelo de gestão gerencial, que é caracterizado principalmente pela busca mais efetiva por resultados, que veio através da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que tratou da reforma administrativa.

Com a Emenda Constitucional 19 introduziu ao art. 37, caput, da CFRB/88, a eficiência como princípio da Administração pública, do qual se extrai sentido de obtenção de resultados em tempo hábil dos comandos constitucionais, conforme descreve Luciana Freitas Pereira (2012):

Acrescida pela Emenda Constitucional n. 19/1998, a eficiência que antes não tinha previsão expressa na Constituição Federal, passou a ser a mais nova obrigação da Administração Pública. O princípio em tela corresponde a um

verdadeiro dever jurídico, assim como os demais princípios do art. 37, caput, que já estavam elencados no bojo da Constituição, desde a sua promulgação em 1988.

O dever de eficiência não deixa de ser uma decorrência dos demais princípios exarados da Constituição, na medida em que determina a obrigação de uma atuação racional, legal e organizada, de forma a buscar os melhores resultados para a Administração Pública.

Desta forma, a eficiência apenas ganhou roupagem constitucional, mas a sua finalidade já estava há muito tempo prevista implicitamente no texto constitucional. Muito antes da reforma constitucional de 1998, a eficiência já era indicada como um dever. Tanto é, que mesmo antes da reforma, os agentes públicos já estavam obrigados por seus estatutos funcionais a agir com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Ao falar em eficiência estamos falando em adequabilidade e qualidade, na incansável busca do agente público por um atendimento eficaz, altamente qualificado e que visa alcançar os melhores resultados para a Administração através de meios não onerosos aos cofres públicos.

O princípio da eficiência embora não estivesse expresso no art. 37, caput, da CFRB/88, já era aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme cita Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 582, com remissão ao seguinte precedente do STJ: RMS 7.730/96/RS, rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, DJ 1, de 27-10-1997, p. 54720):

Princípio moderno da função administrativa, a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas. Daí ter reconhecido o Superior Tribunal de Justiça que cabe ao Estado exercer o poder indeclinável de regular e contratar os serviços públicos, exigindo sempre sua atualização e eficiência (novo grifo nosso), em respeito ao público.

Ainda segundo o posicionamento de Uadi Lammêgo Bulos, o referido princípio carrega vasto sentido:

À interpretação do princípio constitucional da eficiência convém proceder em sentido amplo, precisamente para abranger as condutas “burocrática” e “tecnocrática”. A primeira - a “burocrática” - é aquela que se insurge contra as leis, os procedimentos corretos, evitando controles, porque é avessa a todas as formas imediatas e rápidas de se resolver problemas. Já a segunda - a “tecnocrática” - volta-se contra a qualidade final dos serviços que podem ser prestados para a satisfação do usuário.

Ou seja, princípio da eficiência traz ao meio da Administração Pública, um modo administrativo que une o respeito mais rígido às normas, e outro que procura formas mais céleres de resolver os problemas sociais.

A Administração Pública está vinculada a obrigações sociais, e tais obrigações trazem consigo o dever serem realizadas de modo eficiente, trazendo o efeito almejado, pela forma de um bom resultado norteado pelo princípio da eficiência, incorporando a tecnicidade para obtenção de melhores resultados conforme leciona Diogo Figueiredo Moreira Neto (2014, p.70):

Entendida assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos.

Em concordância, Madeira (2005, p. 73) registra: “Incorporar a dimensão de eficiência na Administração Pública está intimamente ligada a capacidade de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”.

Alexandre de Moraes (2017) traz como características do princípio da eficiência a eficácia: “a eficácia material da administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios”; e a busca da qualidade:

[...] qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor.

Ressalte-se que a doutrina mais moderna estabelece que o referido princípio se enquadra como norma de aplicabilidade imediata, pois o próprio texto constitucional que o prevê, o concretiza. (CARVALHO, 2015)

Nota-se que este princípio gira em torno do rendimento funcional, sendo a busca por resultados positivos o seu escopo principal. A atuação do Poder Público demanda ser exercida com presteza, atendendo a eficiência e garantindo a eficácia de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, se tem no princípio da eficiência um grande norteador da responsabilidade fiscal, uma vez que um dos objetivos da lei é o tratamento eficiente entre receita e despesa, e na gestão financeira. O art. 165, §9º, da CFRB/88, descreve expressamente a intenção do legislador de promover uma administração financeira eficiente, atendendo ao critério de maior controle da sociedade sobre o Estado, o qual foi dado por meio da LRF. Ainda sobre a aplicação do princípio da eficiência Diogo de Figueiredo Moreira Neto (A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos, 2000, p. 84-85):

Mas, sobretudo e como nota de destaque, uma vez consagrado constitucionalmente, o dever de eficiência do setor público, de atuar como bom gestor de interesses da sociedade, sempre que possa, ser objetivamente aferível, passou a ser um direito difuso da cidadania, um tema que, de tão importante, é retomado adiante, no mesmo artigo, pelo próprio legislador constitucional, sublinhando, inequivocamente, a importância que lhe conferiu, ao determinar que o legislador o regule, especialmente quanto à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, ao acesso a registros e informações sobre atos de governo e à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública (art. 37, § 3º).

À vista do exposto, no que respeita à Lei de Responsabilidade Fiscal, a informação do princípio estudado é amplíssima, pois o que se pretende, em última análise, é recobrar e manter o máximo de eficiência na gestão financeira orçamentária, sob certo aspecto, repetida na menção à economicidade, como princípio setorial, no art. 70, caput, da Constituição.

Nesse contexto, nota-se que ao tratar de Responsabilidade Fiscal os princípios e objetivos próprios da lei, estão diretamente ligados ao dever jurídico de garantir uma Administração Pública eficiente.

4.1 CONSTITUCIONALIDADE DAS SANÇÕES INSTITUCIONAIS

A LC 101/00 foi criada para atender aos comandos constitucionais dos arts. 24, I, que institui que a União deverá legislar concorrentemente sobre direito financeiro; art. 163, que lei complementar irá dispor sobre: “finanças públicas, dívida pública interna e externa, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública e fiscalização financeira da Administração Pública”; art. 165, § 9º:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 9º Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
- III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

E ao art. 169, da CFRB/88 que traz os limites para gastos com despesas pessoal por meio de lei complementar. Além de instituir que tais artigos tivessem

plena eficácia, a LRF preocupa-se com a garantia de seu cumprimento, e dispõe em seu corpo, sanções a serem aplicadas por aqueles, pertencentes à Administração Pública, que a desrespeitarem.

Por ser uma norma que preza pela eficiência do administrador público, impõe limites e cria sanções, principalmente as de cunho institucional, a lei passou a ser questionada, sobre a possibilidade da aplicação desse tipo de sanção. Ainda na visão de Ricardo Lobo Torres (2000) as sanções institucionais da LRF não poderiam ser aplicadas no âmbito do direito brasileiro, por terem suas origem no direito Neozelandês, que trata-se de país unitário, não cabendo em uma federação. Entretanto, a LRF, como determina a Constituição, trata de normas gerais como determina a forma concorrente de legislar, e garante a plenitude dos artigos dispostos no capítulo das finanças públicas.

O art. 11, da LRF, institui como fundamental a efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente federativo, é questionado se é compatível com a constituição, pois ao tratar de tributos a CFRB/88 usa a expressão “poderão instituir”, o que causa questionamento por parte da doutrina, entretanto, numa análise mais detalhada Leonardo Augusto Rodrigues Borges (2002) esclarece que:

Certo é que o legislador constituinte, no art. 145 da CF/88, utilizou a expressão "poderão instituir" (tributos). Mas isso, por si só, não quer significar que se pretenda atribuir uma faculdade. Mais adiante, limitadamente a impostos, na atribuição de competência a cada ente, nos arts. 153, 155 e 156, utilizou-se do termo "compete à (aos) (...) instituir imposto(s) sobre (...)". Pela filologia gramatical, é assente que o termo competência possui dois significados distintos: I. atribuição, no sentido de repartição de tarefas, excluindo competências alheias, e II. deveres.

Complementando a exposição do art. 11, da LRF Carlos Pinto Coelho Motta descreve que:

Parece que o texto busca coibir as indevidas e demagógicas isenções de tributos que se verificam nas instâncias federativas: a exemplo, inexigência de IPTU Municipal.

A redação enfatiza um princípio assente na doutrina do Direito Administrativo, que é a indisponibilidade do bem público: o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo exercer toda a extensão de sua competência tributária, incluindo a eficiência na arrecadação.

A vedação de transferências voluntárias, para parte da doutrina, também se encontra em dissonância com a Lei Maior, por discorrerem que a população é quem se prejudica com essa sanção institucional, porém em inúmeros casos não fora

questionada a constitucionalidade e nem declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos que dispõe sobre esse tipo de sanção.

A Emenda Constitucional nº 94 de 2016 acrescentou ao ADCT os arts. 101, 102, 103, 104 e 105; o art. 104, parágrafo único dispõe que:

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Trazendo ao texto constitucional a hipótese de vedação de transferências voluntárias, tal emenda fora questionada pela Procuradoria Geral da República por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo então Procurador Geral Rodrigo Janot, a sanção institucional inserida pela emenda, sendo requerido que se retirasse da Lei Maior a exceção a aplicação do art. 104, parágrafo único, do ADCT na ADI 5679:

Requer que, ao final, se julgue procedente o pedido, de modo a declarar inconstitucionalidade do art. 2o da Emenda Constitucional 94, de 15 de dezembro de 2016, na parte em que insere o art. 101, § 2º, I e II, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988, e, por arrastamento, nos trechos que dele decorram.

Na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quando questionada a impossibilidade de acordos de cooperação entre a União e os Estados, o Tribunal tem reconhecido que o mero cadastro nem “supostas inadimplências” não podem ensejar as sanções institucionais, mas em nenhum momento declarou que as sanções ferem a Lei Maior Brasileira (Ação Cautelar n. 1.901/PR, Relator o Ministro Marco Aurélio):

MEDIDA LIMINAR NA AÇÃO CAUTELAR. SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CAUC. LIMINAR DEFERIDA. REFERENDO. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de supostas inadimplências dos Estados no Sistema Integrado da Administração Financeira - Siafi e no Cauc - Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, impossibilita sejam firmados acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre eles e entidades federativas. 2. Discussão sobre a legalidade das restrições impostas pela União ao Estado do Paraná em razão de eventual desatendimento do percentual mínimo de investimentos em ações e serviços de saúde.

Por tais entendimentos de que não fere nenhum princípio constitucional, o projeto de lei nº 229/2009, que já passou por aprovação na Câmara dos Deputados, intitulado Lei de Qualidade Fiscal, também cria a sanção institucional ao ente da federação que não enviar os balancetes mensais conforme descrito no art. 128, do PL 229/2009: “O descumprimento do disposto no artigo anterior será considerado causa de impedimento de recebimento de transferências voluntárias da União.”

4.2 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DOS ESTADOS E SUA (IN)EFICÁCIA

As sanções institucionais possuem natureza financeira, e recaem ao próprio ente federativo, poder ou órgão que deixar de seguir os preceitos estabelecidos da LRF, tais sanções se apresentam de pela: suspensão de transferências voluntárias, que não sejam fundadas em repasses destinados à saúde, assistência social ou educação; a impossibilidade de contratar crédito; e o impedimento de que se obtenha garantias.

Essa espécie sancionatória, visa coagir o ente federativo a cumprir o que determina a LRF, utilizando-se da restrição a recursos advindos, normalmente da União, por meio de repasses voluntários. Conforme o art. 25 da LRF entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Em termos orçamentários, a transferência voluntária da União para os demais entes deve estar prevista no orçamento do ente recebedor.

Entretanto ao se analisar as execuções orçamentárias anuais dos estados brasileiros, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, percebe-se que os repasses voluntários, pouco representam na receita disponível para o estado-membro. Ou seja pela sua pequena participação no orçamento, as transferências voluntárias, ao serem impossibilitadas, terá o mínimo efeito no administrador público que não seguir o que preceitua a legislação fiscal.

Começando a análise dos repasses voluntários, pelos estados da região norte, que constam no FINBRA 2017, percebe-se que a maior porcentagem de repasses incorporados ao orçamento foi de 3,1% de seu total.

O estado do Acre executou o valor de R\$ 6.632.883.108,00, entretanto desse valor apenas R\$ 108.927.207,00 foi incorporado ao orçamento, correspondendo a 1,6% no ano de 2017.

O estado do Amapá, que fora o que atingiu maior percentual da Região Norte, no exercício financeiro de 2017 obteve um orçamento de R\$ 5.396.417.145,00, enquanto desse valor R\$ 172.584.228,00, representando 3,1%.

O Amazonas contou com R\$ 17.328.459.434,00 para financiar a máquina pública, e excluindo as exceções da LRF, obteve por meio de valores voluntários da União R\$ 160.695.237,00, ou seja, 0,9%.

Com orçamento executado no valor de R\$ 25.849.446.105,00, o Pará recebeu R\$ 256.320.619,00 a título de repasse voluntário, atingindo a marca de 0,99% de seu orçamento.

O estado de Roraima não teve seu orçamento divulgado na planilha do FINBRA 2017.

Em Rondônia o orçamento foi calculado em R\$ 9.122.310.723,00, e foram repassados pela União R\$ 47.058.350,00, representando 0,5% do que foi executado no exercício financeiro.

O último estado da Região Norte, o Tocantins, utilizou no ano de 2017 R\$ 10.305.099.013,00, e desse valor 1,01% era de valores passivos de serem vedados pelas sanções institucionais, ou seja, R\$ 104.240.100,00.

REGIÃO NORTE			
ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	% NO ORÇAMENTO TOTAL
ACRE	R\$ 6.632.883.108	R\$ 108.927.207	1,6%
AMAPÁ	R\$ 5.396.417.145	R\$ 172.584.228	3,1%
AMAZONAS	R\$ 17.328.459.434	R\$ 160.695.237	0,9%
PARÁ	R\$ 25.849.446.105	R\$ 256.320.619	0,99%

RORAIMA	NÃO CONSTA NO FINBRA 2017	NÃO CONSTA NO FINBRA 2017	X
RONDÔNIA	R\$ 9.122.310.723	R\$ 47.058.350	0,5 %
TOCANTINS	R\$ 10.305.099.013	R\$ 104.240.100	1,01%

A Região Nordeste possui o estado em que os repasses voluntários mais representam no orçamento final correspondendo a 5,2%, no ano de 2017 Alagoas somou R\$ 11.950.438.460,00 em receita, da qual R\$ 621.955.233 foi repassado voluntariamente pela União.

A Bahia executou um orçamento de R\$ 50.191.003.241,00, tendo 2% de repasses vindo da união de forma voluntária, correspondendo a R\$1.689.423.913,00.

No ano de 2017 foram destinados ao orçamento do estado do Ceará R\$ 28.420.222.427,00, e foram integrados R\$ 1.029.239.937,00 passíveis de serem retidos, correspondendo a 3,5%.

Para o orçamento público do Maranhão R\$ 18.503.261.355,00 foi utilizado, e R\$ 86.911.464,00 foi o valor repassado, resultando em 0,4% do orçamento.

A Paraíba teve R\$ 191.055.218,00 dos R\$ 13.097.005.319,00 que compunham o orçamento advindos por cooperação da União e representou 1,4%.

Pernambuco somou seu orçamento em R\$ 35.746.028.971,00, e desse valor 2,3% incorporaram por meio de repasses federal, ou seja, R\$ 824.200.643,00.

Para o estado do Piauí R\$ 12.124.215.615,00 foi o orçamento executado, R\$ 147.203.303,00 chegou através de repasses, correspondendo a 1,2%.

O Rio Grande do Norte contou no ano de 2017 com R\$ 13.537.552.732,00, e recebeu a título de repasse R\$ 186.860.077,00, equivalente a 1,3% do orçamento.

Sergipe contou, para o exercício orçamentário, com R\$ 10.145.046.954,00, e obteve por meio de repasses R\$ 160.152.665,00, o que representou 1,5%.

REGIÃO NORDESTE

ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	% NO ORÇAMENTO TOTAL
ALAGOAS	R\$ 11.950.438.460	R\$ 621.955.233	5,2%
BAHIA	R\$ 50.191.003.241	R\$1.689.423.913	2%
CEARÁ	R\$ 28.420.222.427	R\$ 1.029.239.937	3,5%
MARANHÃO	R\$ 18.503.261.355	R\$ 86.911.464	0,4%
PARAÍBA	R\$ 13.097.005.319	R\$ 191.055.218	1,4%
PERNAMBUCO	R\$ 35.746.028.971	R\$ 824.200.643	2,3%
PIAUÍ	R\$ 12.124.215.615	R\$ 147.203.303	1,2%
RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 13.537.552.732	R\$ 186.860.077	1,3%
SERGIPE	R\$ 10.145.046.954	R\$ 160.152.665	1,5%

A Região Sul conta com um dos estados que menos incorporou ao orçamento valores de repasses voluntários, o Rio Grande do Sul que contou apenas com 0,3% do total orçado de R\$ 66.397.468.179,00, recebendo R\$ 247.832.540,00 a título de repasses.

Dos estados do sul do país, o Paraná foi o que mais recebeu valores da União, R\$ 2.185.402.870,00, correspondendo a 3,6% dos R\$ 60.163.576.122,00 de sua receita orçamentária.

Santa Catarina teve em 2017 orçamento de R\$ 34.696.772.821,00, e recebeu R\$ 151.612.968,00, representando 0,4%, o que foi repassado pela União.

REGIÃO SUL			
ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	% NO ORÇAMENTO TOTAL
PARANÁ	R\$ 60.163.576.122	R\$ 2.185.402.870	3,6%
RIO GRANDE DO SUL	R\$ 66.397.468.179	R\$ 247.832.540	0,3%
SANTA CATARINA	R\$ 34.696.772.821	R\$ 151.612.968	0,4%

Na Região Centro-Oeste, o Distrito Federal no exercício financeiro de 2017, executou o orçamento no valor de R\$ 23.812.211.271,00, e recebeu repasses no valor de R\$ 183.675.863,00, que correspondeu a 0,7%.

Goiás recebeu 0,6% de seu orçamento no valor de R\$ 261.962.834,00 dos R\$ 37.885.335.168,00, que corresponde ao orçamento do ano de 2017.

No estado do Mato Grosso foram disponibilizados R\$ 499.634.335,00 pela União, o que representou 2% dos R\$ 23.958.528.836,00 da receita orçamentária.

Com orçamento executado no de valor R\$ 16.396.655.770,00 Mato Grosso do Sul, obteve a título de repasses voluntários R\$ 235.718.873,00, ou seja, 1,4%.

REGIÃO CENTRO-OESTE			
ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	% NO ORÇAMENTO TOTAL
DISTRITO FEDERAL	R\$ 23.812.211.271	R\$ 183.675.863	0,7%
GOIÁS	R\$ 37.885.335.168	R\$ 261.962.834	0,6%

MATO GROSSO	R\$ 23.958.528.836	R\$ 499.634.335	2%
MATO GROSSO DO SUL	R\$ 16.396.655.770	R\$ 235.718.873	1,4%

Na Região Sul do país, o estado do Rio de Janeiro ficou com o menor percentual de repasses em relação ao seu orçamento que foi de R\$ 78.488.140.789,00, o estado recebeu R\$ 299.252.714,00 que equivale a 0,3%.

No estado do Espírito Santo R\$ 19.685.616.744,00 foram utilizados no orçamento, e 0,8% foi a parte que recebeu a título de repasse voluntário, o que representou R\$ 163.510.918,00.

Minas Gerais teve orçamento executado no valor de R\$ 97.199.823.156,00, com 0,6% sendo verbas cooperacionais com a União, recebendo um valor de R\$ 584.230.716,00.

O estado que tem o maior orçamento do país, São Paulo, no ano de 2017 teve orçamento de R\$232.822.496.567,00, e contou com R\$ 8.483.861.848,00, de valores federais que chegou a 3,6% do orçamento.

REGIÃO SUDESTE			
ESTADO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	% NO ORÇAMENTO TOTAL
ESPÍRITO SANTO	R\$ 19.685.616.744	R\$ 163.510.918	0,8%
MINAS GERAIS	R\$ 97.199.823.156	R\$ 584.230.716	0,6%
RIO DE JANEIRO	R\$ 78.488.140.789	R\$ 299.252.714	0,3%

SÃO PAULO	R\$232.822.496.567	R\$ 8.483.861.848	3,6%
-----------	--------------------	-------------------	------

Através da análise da execução dos orçamentos dos estados brasileiro, constatou-se que em apenas um estado, os valores que podem ser sujeitos às imposições das sanções institucionais é acima de 5% do orçamento total, ou seja, todos os outros estados da federação tem abaixo de 5% de seu orçamento passivo de ser sancionado pela LRF.

As sanções institucionais é a forma de punir o ente pelo desrespeito do gestor aos princípios fiscais, instituídos pela LRF. Elas não visam desconsiderar o princípio da continuidade administrativa, mas criar um certo meio desproporcional de governança para o gestor que desrespeite as previsões da LRF.

Apesar de aparentar punir a população, as sanções institucionais se excetua as principais necessidades sociais, a vedação de repasses não alcança verbas destinadas à educação, saúde e assistência social, mas apenas visa criar embaraços aos planos políticos dos gestores.

Desse modo, com a porcentagem mínima do orçamento, sendo alvo das sanções institucionais, não se tornam suficientemente eficazes para garantir os objetivos da legislação fiscal, e criar consequências imediatistas a quem não prezar pela Administração Pública e pelos princípios fiscais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização deste trabalho monográfico, verificou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal incorporou-se ao universo jurídico brasileiro objetivando reestruturar as finanças públicas, e compelir a Administração Pública a tratar com a maior seriedade possível as contas públicas.

Constatou-se que os mecanismos que visam garantir o equilíbrio fiscal, andam juntos com o princípio da eficiência administrativa. A Lei de Responsabilidade Fiscal destina sanções de caráter pessoal ao administrador público, entretanto tais sanções por respeitar os tramites processuais, muitas vezes contribuem para que o desequilíbrio fiscal ocorra.

Percebeu-se a importância das sanções institucionais, como forma de impor ao gestor público que realizem os objetivos impostos pela legislação fiscal, buscando a garantia do equilíbrio das contas públicas, a transparência fiscal e a publicidade da execução orçamentária.

As sanções institucionais ao vedar as transferências voluntárias, objetivam criar pequenos empecilhos na governabilidade do gestor, com finalidade de ao dificultar sua atividade política faça com que a legislação fiscal seja severamente observada.

O presente trabalho restringiu-se a analisar o impacto da aplicação das sanções institucionais no orçamento dos estados brasileiros, buscando o amparo legal da sua aplicabilidade. Através do estudo notou-se que as sanções institucionais precisam ser aperfeiçoadas, melhorando sua eficácia, e sendo tratadas de forma mais objetiva, como forma de garantir a eficácia total da Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo : Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/205525/AnexoI_RECEITA_ORCAMENTARIA.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26. out. 2018.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. FINBRA – Finanças Brasil. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf>. Acesso em: 02 out. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis de. **Transparência Fiscal**. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nº 54, 2001.

CUÉLLAR, Leila. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e Convênios Entre Entes da Federação**. São Paulo: Dialética, 2001.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal Parte Geral**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016

FILHO, CARVALHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Crimes de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, Ives Gandra Silva. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade Fiscal Lei Complementar nº 101/00**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NADER, Paulo. **Filosofia do Direito**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015

NETO, MOREIRA, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e Seus Princípios Jurídicos**.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>> Acesso em: 26. out. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Série Provas & Concursos - Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Método, 2017

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Método, 2017.

RAMOS, Carlos Alberto Moraes. **Direito Financeiro Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.