

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

LANNA MARIA PEIXOTO DE SOUSA

CRIME DE RESPONSABILIDADE: UMA ABORDAGEM DAS PEDALADAS FISCAIS
COMO CONSTITUIÇÃO DE INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

SOUSA
2017

LANNA MARIA PEIXOTO DE SOUSA

CRIME DE RESPONSABILIDADE: UMA ABORDAGEM DAS PEDALADAS FISCAIS
COMO CONSTITUIÇÃO DE INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

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

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino

SOUSA

2017

LANNA MARIA PEIXOTO DE SOUSA

CRIME DE RESPONSABILIDADE: UMA ABORDAGEM DAS PEDALADAS FISCAIS
COMO CONSTITUIÇÃO DE INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

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

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino

Aprovada em: _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino - UFCG

Examinador

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço à vida por sempre me mostrar que é necessário evoluir enquanto ser e por me fazer sensível ao seu sentido. Agradeço, também, à Deus pela firmeza, saúde e sabedoria que sempre me concedeu nos movimentos difíceis.

Aos meus pais, Antonio e Irismar, por todos esforços diários para que meus sonhos pudessem ser realizados, pelo amor, carinho e ensinamentos que me proporcionaram nesta jornada. Essa conquista é de vocês! Às minhas irmãs, Layza Maria e Maria Larice, que dividem comigo a correria do cotidiano e a paixão pelo curso.

À Luana Mota, por me ensinar princípios e valores essenciais da vida, sempre tendo paciência e amor no tratamento diário. Somos encontro de alma! A Maria Da Luz Olegário, por ser um presente que carregarei para vida inteira e por me apresentar a docência. Serei eternamente grata.

A Anrafel de Medeiros Lustosa (*in memoriam*), que me fez ir além dos meus limites acadêmicos e me proporcionou, mesmo que de uma maneira dura, o amadurecimento e evolução humana.

Aos amigos que tive oportunidade de conhecer em Sousa/PB: Adelita, Ítalo, Xiva, Cielda, Andressa, Leandro, Esdras, Manu Antunes, Pedro Mateus, Giulia, Brena, Clara, vocês, sem dúvidas, fizeram meus dias mais divertidos e agradáveis.

Ao Grupo Verde ou a Família Verde, que me recebeu de braços abertos e me fez acreditar num mundo mais justo e digno. Vocês me apresentaram um universo cheio de oportunidades! Joice Carmelita, Paulo, Gospel, Gabi, João Vitor, Natália (Pae), Luana, Emily, Larice, Ingrid, Thalia, Hyrla, obrigada pelo ano de trabalho e experiências. Continuem plantando sementes!

Aos meus amigos de infância e de adolescência: Horrara Diógenes, Kelwin Maciel, Rhayanne Maria, Anderson Freitas, Paulo Giliard, Iara Diógenes, Marília, Germana, grata por me proporcionarem muitos momentos bons aos longos desses anos.

Ao meu orientador Giliard Targino, por ser exemplo de simplicidade e presteza, sendo mais que um professor, um amigo.

Aos demais colegas e familiares que de algum modo contribuíram para a realização deste sonho.

“Foi tentando numa folha descrever
As lições que aprendi na faculdade
Percebi que por lá não vi metade
Dos saberes que nós devemos ter
Depois disso, insisto em lhe dizer
Não ser perca tentando ser ‘doutor’
Siga em frente e chegue onde for
Mas recorde o lugar de onde veio
O embarque na vida é um passeio
E ao morrer nada disso tem valor”

(Luana Mota e Sá Silva)

RESUMO

Em razão da influência do liberalismo clássico e do Estado Liberal, amparou-se, junto aos poderes constituídos, limitações prefixadas pelo poder constituinte originário, principalmente relativo à titularidade do soberano. Materializados numa Constituição, esses limites estabelecem a função estrutural do Estado e organização interna dos poderes públicos, além da harmonia e independência entre eles. A responsabilização dos agentes públicos é colocada, dessa maneira, de forma racional, respeitando a disposição constitucional e a titularidade do exercício, cabendo, assim, ao titular responder perante à sociedade. A partir dessa perspectiva é que são elucidados alguns princípios do Estado de Direito, tendo como base a responsabilização, em todos os âmbitos de poder, dos agentes públicos pelos seus atos e condutas. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, a teoria da tripartição dos poderes e o modelo norte-americano e inglês sobre crime de responsabilidade influenciaram o ordenamento jurídico brasileiro desde a sua primeira constituição, a de 1824. Com a evolução do Estado Brasileiro, os crimes de responsabilidade foram abrangendo diferentes situações aos longos dos anos. Com o advento da Constituição de 1988 e a sistematização principiológica do Direito, o crime de responsabilidade tutela, dentre outras coisas, o bem comum, o equilíbrio e transparência orçamentária. Arrolados nas diversas hipóteses, surge a pedalada fiscal, tema deste trabalho, como possível incidência para o cometimento do crime de responsabilidade. E é o que se analisa, se o instituto da pedalada fiscal é ou não hipótese de infrações político-administrativas. Na ocasião, foi utilizado o método de pesquisa bibliográfico, oportunizando a definição de institutos e princípios da doutrina recente, além da inclusão aos preceitos constitucionais atrelados às leis 1.079/50, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 13.332/16. O trabalho compreende três capítulos, dos quais o primeiro reflete os princípios do direito financeiro atrelados ao instituto da pedalada fiscal, seus conceitos e exceções; o segundo capítulo trata do estudo analítico das infrações político-administrativas, espécies, sujeitos ativos, bens tutelados e hipóteses de abrangência dos crimes de responsabilidade; e, por fim, o terceiro capítulo disserta sobre o significado de pedaladas fiscais e sua subsunção como crime de responsabilidade, colocando, ainda, uma análise comparativa entre o processo do último caso concreto de impedimento do Chefe do Executivo e o texto legal pertinente. Assim, partindo dos pressupostos do Direito Financeiro, do texto constitucional e infraconstitucional do crime de responsabilidade, conclui-se que as pedaladas fiscais constituem crime de responsabilidade, apesar de se reconhecer uma maior flexibilização quanto a este instituto.

Palavras-chave: Crime de Responsabilidade. Pedalada Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

By virtue of the classical liberalism and the Liberal State influence, limitations were resorted by the constituent powers of the original constituent power, especially in relation to the entitlement of the sovereign. Materialized in a Constitution, these limits establish the structural function of the State and the internal organization of the public powers, besides the harmony and independence between them. The accountability of the public agents is, in this manner, placed rationally, respecting the constitutional provision and the entitlement of the exercise, and it is therefore up to the owner to respond to society. From this perspective, some principles of the rule of law are elucidated, based on the accountability, in all spheres of power, of the public agents for their actions and conduct. The Declaration of the Rights of Men and Citizenship, the theory of the tripartition of powers, and the American and English model of crimes of responsibility influenced the Brazilian legal system since its first constitution, the one in 1824. With the evolution of the Brazilian State, responsibility crimes have covered up different situations over the years. With the advent of the 1988 Constitution and the systematization related to the law, the crime of responsibility to custody, among other things, the common good, balance and budgetary transparency. Retained in the various hypotheses, there is the fiscal pedal, the subject of this work, as a possible incidence for the commission of the crime of responsibility. And it is what is analyzed, if the institute of fiscal pedaling it's a hypothesis of political-administrative infractions, or it isn't. On the occasion, the method of bibliographic research was used, allowing the definition of institutes and principles of recent doctrine, in addition to the inclusion of constitutional precepts under Laws 1.079/50, Fiscal Responsibility Law and Law 13.332 / 16. The work understands three chapters, which the first reflects the principles of financial law tied up to the institute of fiscal pedaling, its concepts and exceptions; the second chapter deals with the analytical study of political-administrative infractions, kinds, active subjects, protected assets and coverage hypotheses of crimes of responsibility; and, finally, the third chapter discusses the meaning of fiscal pedals and their subsumption as a crime of responsibility, and also puts a comparative analysis between the process of the last concrete impediment case of the Chief Executive and the relevant legal text. Therefore, based on the assumptions of the Financial Law, the constitutional and subconstitutional crime texto of responsibility, it is concluded that the fiscal pedals represent a crime of responsibility, although we recognize a higher flexibility regarding this institute.

Keywords: Crime of Responsibility. Fiscal pedal. Fiscal Responsibility Law. Democratic State of Law

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Inc. – Inciso

v. – Versus

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

STF – Supremo Tribunal Federal

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

PGR – Procurador Geral da República

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

AGU – Advocacia Geral da União

TCU – Tribunal de Contas da União

BNDS- Banco Nacional do Desenvolvimento

PCN- Projeto do Congresso Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO ATRELADOS AO INSTITUTO DA PEDALADA FISCAL.....	12
2.1. Princípio da Legalidade.....	14
2.2. Princípio da Transparência.....	17
2.2.1. A Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	18
2.2.2. A Transparência e a Lei de Acesso à Informação Pública- Lei Federal N° 12.527/2011	19
2.3. Princípio da Universalidade	20
2.4. Princípio da Anualidade.....	21
2.5. Princípio do Equilíbrio Orçamentário	22
2.6. Princípio da Exclusividade.....	22
2.7. Princípio da Responsabilidade Fiscal.....	23
2.8. Princípio da Programação	24
2.9. Princípio da Proibição do Estorno de Verbas	25
3. INFRAÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS QUE CONFIGURAM CRIMES DE RESPONSABILIDADE	26
3.1. Dos crimes contra a existência da União	33
3.2. Dos crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais.....	34
3.3. Dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais	35
3.4. Dos crimes contra a segurança interna do país	35
3.5. Dos crimes contra a probidade na administração	36
3.6. Dos crimes contra a lei orçamentária	36
3.7. Dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos.....	37
3.8. Dos crimes contra o cumprimento das decisões judiciais	37
3.9. Das demais infrações político-administrativas.....	38
4. SIGNIFICADO DE PEDALADA FISCAL E SUA SUBSUNÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE	41

4.1. Conceito e origem do termo Pedalada Fiscal.....	42
4.2. Das conclusões do Tribunal de Contas da União a respeito das Pedaladas Fiscais	44
4.3. Da Pedalada Fiscal como conduta típica de Crime de Responsabilidade.....	47
4.4. A Lei 13.332/16 e sua inovação quanto à abertura de créditos suplementares .	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1. INTRODUÇÃO

Com o escopo de garantir a aplicação dos princípios constitucionais e infraconstitucionais da administração pública, o crime de responsabilidade evidencia as limitações quanto aos atos dos legitimados e demais sujeitos que possam se enquadrar em tais infrações político-administrativas.

Seu objetivo precípua é a avaliação da conduta do agente público diante das condutas regulamentadas, no âmbito constitucional e infraconstitucional, já que compete a lei especial o desenvolvimento destas infrações.

Com a repercussão no setor midiático nacional e internacional, essas manobras fiscais dividiram juristas quanto à sua natureza e finalidade. Enfatizando sua atipicidade, as pedaladas são sinônimos de atraso no repasse, por parte do Tesouro Nacional, a bancos de natureza pública e privado.

Tendo em vista tal problemática, o presente trabalho objetiva analisar juridicamente o instituto da pedalada fiscal paralelamente ao seu texto legal, assim como identificar os possíveis atos cometidos pelo agente público que configurariam crime de responsabilidade e sua análise frente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); interpretar dialeticamente a Lei 1.079/50 e 13.332/16. Por último, objetiva visualizar, a partir de um comparativo de normas, as infrações cometidas no recente processo de impedimento.

Possuindo aspecto histórico, político e jurídico, a relevância do conhecimento do instituto da pedalada fiscal faz-se necessário diante do bem tutelado no Estado Democrático de Direito, qual seja, a atividade do Estado correspondente aos princípios e normas da administração pública.

O estudo pretendido neste trabalho possui caráter qualitativo e de cunho descritivo, tendo como base de estudo a abordagem crítica e valorativa do instituto. O método a ser adotado é o indutivo, uma vez que a premissa é a observação do caso concreto para sua normatização. Já a sua viabilização é amparada por meio da técnica a documentação indireta, a exemplo da pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, no primeiro capítulo serão realizadas análises dos princípios atinentes ao instituto da pedalada fiscal, elencando, minuciosamente, as definições gerais e exceções que abarcam o tema. Além disso, será demonstrada a evolução do papel dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro.

O segundo capítulo terá como perspectiva principal as infrações que configuram crime de responsabilidade, abordando as suas espécies e denotando os sujeitos ativos de cada relação processual. Ademais, o capítulo explicita a justificativa de se responsabilizar o agente público em desfavor de seus atos.

Por fim, o último capítulo fará referência à conceituação de pedalada fiscal e a subsunção como crime de responsabilidade. Contextualizando ao recente processo de impedimento ocorrido no país, o último capítulo reflete uma análise comparativa do texto legal e das possíveis infrações cometidas.

2. PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO ATRELADOS AO INSTITUTO DA PEDALADA FISCAL

Situando-se como ramo do Direito Público, o Direito Financeiro apresenta-se como um novo paradigma principiológico frente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa fase é decorrente da criação de formas de controle rígidas para os representantes legitimados conduzirem a atividade do Estado com melhor gerência nas finanças públicas e no controle eficaz do orçamento. Nesse sentido, KUHN (1998, p. 116) doutrina que:

A transição de um paradigma em crise para um novo do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações. Durante o período de transição haverá uma grande coincidência (embora nunca completa) entre os problemas que podem ser resolvidos pelo antigo paradigma e os que podem ser resolvidos pelo novo. Haverá igualmente uma diferença decisiva no tocante aos modos de solucionar os problemas. [...] Outros que atentaram para esse aspecto do avanço científico enfatizaram sua semelhança com uma mudança na forma visual: as marcas no papel, que primeiramente foram vistas como um pássaro, são agora vistas como um antílope ou vice-versa.

Na incumbência desse novo contexto para o Direito Financeiro, tem-se a influência do parágrafo único, do art. 1º, da CRFB, no qual denota uma legitimidade: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

É o que THIBAU (2008, p. 340) assevera:

[...] o Estado Democrático de Direito visa corrigir as distorções concernentes à legitimidade do Direito havidas nos paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e do Estado Social, uma vez que esses paradigmas cingem-se a disputar a hegemonia na determinação dos pressupostos fáticos para o status de pessoas do direito e seu papel de destinatárias da ordem jurídica.

Nesse diapasão, há de se notar a adequação ao princípio da democracia participativa, tendo a população uma postura mais ativa diante do governo. Já em relação aos governantes, passariam a ter responsabilidades perante a sociedade, visto que suas competências estariam ligadas a regência do Estado condicionado à prestação de contas e submissão de regras estipuladas pela Carta Magna e demais leis orçamentárias.

Entretanto, num período anterior a CRFB/88, vigorava o princípio da Democracia Representativa. Neste ínterim, não havia responsabilização aos governantes no que diz respeito às suas condutas diante dos governados, elucidando, assim, o princípio da irresponsabilidade para o administrador.

Extensão deste princípio é a postura passiva, por parte do povo, e submissão das arbitrariedades impostas pelo gestor público. Assim, ao povo não caberia o direito de participação da vida estatal, inclusive a administração, a fiscalização e o controle eram imbuídos exclusivamente na figura de administrador.

Dito isso, no que tange aos princípios do Direito Financeiro atrelados ao instituto da pedalada fiscal, CANOTILHO (2002) assevera que os princípios são normas jurídicas impositivas de otimização, convergentes com inúmeros graus de concretização. Nesse viés, merecem ênfase os ensinamentos de GRAU (2003, p. 261):

O termo “princípio” é único. E, por sê-lo, é encontrado assim, com base em sua raiz latina, mesmo em língua que não são predominante latinas. Os gregos diziam *arque*, a esse termo os dicionários costumam se referir tal qual o fazem com relação a *principium*: *arque* significa “a ponta”, “a extremidade”, “o lugar de onde se parte”, “o início”, “a origem”. Não significa o que está em primeiro lugar, mas aquilo que é colocado em primeiro lugar, aquilo que se toma como devendo estar em primeiro lugar, aquilo que merece estar em primeiro lugar.

Já para REALE (1987), citado por PASCOAL (2013), princípios são enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a aplicação e interpretação, quer para elaboração de novas normas.

Vislumbrado a notável atribuição dos princípios como ferramentas basilares na constituição dos institutos jurídicos, passaremos a análise dos principais

no que tange ao orçamento, visto que são responsáveis pela elaboração, execução, avaliação e o controle dos orçamentos públicos que estão explícitos ou implicitamente previstos no ordenamento jurídico nacional.

2.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está atrelado à escrita do art. 5, II, da CRFB: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Além disso, o art. 37, em seu caput, pela CRFB/88, assinala este princípio no âmbito da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. [...].

Considerado corolário do Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade anuncia o dever de o Estado apenas exigir ações dos particulares diante da aprovação, de acordo com o processo democrático e representativo, de leis em “*lato sensu*”.

Do ponto de vista “*stricto sensu*” do direito financeiro e da atividade financeira do Estado, o princípio da legalidade abrange tanto a realização de despesas públicas quanto a aprovação do orçamento, qual seja, o esboço de receitas e despesas.

Sob outra percepção, preceitua PASCOAL (2013, p. 23):

Corolário do princípio da legalidade, tem-se o princípio da indisponibilidade das receitas públicas. Os bens, o patrimônio público pertencem à coletividade, de sorte que a ninguém é dado o direito de utilizá-los livremente. A lei orçamentária e a lei que instituir créditos suplementares e especiais, aprovados pelo legislativo, são instrumentos legais que autorizam a aplicação dos recursos públicos. Não pode haver despesa pública sem a autorização legislativa prévia.

Logo, diante deste princípio, a realização de dispêndios ou gastos de dinheiro público só serão possíveis mediante prévia autorização legislativa. Tal autorização pode-se tanto pela lei orçamentária, como pela abertura de créditos adicionais ou pela realização de operações de crédito, resultando em endividamento.

Referente à atividade orçamentária, segundo PISCITELLI (2012), os enunciados da Constituição que tratam da demanda são: artigo 167, II, que determina a proibição de realização de despesas ou assunção de obrigações que extrapolam os créditos orçamentários ou adicionais; artigo 167, III, que veda operações de crédito que sejam superiores às despesas de capital, salvo expressa autorização do Poder Legislativo, por maioria absoluta, mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa.

Além destes dispositivos, o art. 167, V, estabelece a necessidade prévia de autorização legislativa e a indicação da fonte de financiamento para a abertura de crédito suplementar. Já o inciso VI, proíbe a transposição, remanejamento ou transparência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Por fim, o inciso VIII, do mesmo artigo, vincula a utilização de recursos de orçamento para suprir necessidades e cobrir déficits de empresas, fundações e fundos à existência de autorização legislativa específica.

Para PASCOAL (2013), outro viés dado ao princípio da legalidade, seria a aplicação de recursos orçamentários condizentes às demais normas jurídicas que regulam a gestão governamental. Para ele, a realização de uma despesa pública comporta não apenas a observância da lei orçamentária, mas em caso específico e cabível, a lei de licitações ou a lei de responsabilidade fiscal.

Há, todavia, exceção quanto ao preceito, é o que estipula o art. 167, § 3º, da CRFB/88: "...§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."

Assim, somente em casos extremos é que existe a possibilidade de realização de uma despesa sem a respectiva autorização do Poder Legislativo, já que tal hipótese é viável nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou sobre a matéria na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 4048. Para a Corte, os créditos adicionais somente poderão ser abertos por medida provisória caso reste demonstrada a existência dos citados pressupostos materiais.

Ademais, para parte da doutrina, os limites constitucionais vinculados à atividade legislativa excepcional devem ser interpretados em conjunto com o artigo 62, §1º, inciso I, alínea “d”, da CRFB/88.

É o que aduz PISCITELLI (2012, p. 27) em sua obra:

Além dos requisitos de relevância e urgência (art.62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para interpretação/aplicação do art. 167, §3º c/c o art. 62, §1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.

Por outro lado, o orçamento público e as normas relativas às metas e prerrogativas da Administração, distribuição de receitas e despesas, será matéria de aprovação pelo legislativo.

O orçamento, ora, é norma formal e possíveis alterações serão permitidas pela mesma via, garantindo a obediência ao princípio da legalidade. Sua exigência decorre de uma pluralidade de dispositivos constitucionais, como o do art. 48, inciso II, da CRFB, que indica a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para legislar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Outro dispositivo concernente ao assunto, é o art. 165, caput, que estabelece a necessidade de lei que preveja as referidas regras orçamentárias.

É nesse sentido que PASCOAL (2013, p. 23) aduz:

Orçamento é uma autorização formal e um instrumento de planejamento, cabendo ao governante, diante de situações imprevistas ou excepcionais, sobretudo quando se depara com escassez de recursos públicos, dar prioridade a determinadas despesas. Com efeito, a lei orçamentária constitui um pré-requisito pra a realização das despesas públicas, mas ninguém poderá exigir,

a qualquer custo, a efetivação de determinada despesa. Ressaltem-se, contudo, aquelas despesas previstas no orçamento, mas que são devidas pelo Poder Público em razão de norma constitucional, legal ou contratual. São chamadas, por Aliomar Baleeiro, de despesas fixas. Estas podem ser exigidas administrativa ou judicialmente.

Há de se notar que, embora seja a autorização orçamentária o principal requisito para a realização de dispêndios públicos, a premissa de que determinada despesa esteja prevista na lei orçamentária não vincula sua efetivação, cabendo ao administrador efetivá-la ou não.

2.2. Princípio da Transparência

Considerado, por parte da doutrina, como sinônimo do princípio da publicidade, o princípio da transparência desenvolve a prerrogativa de que os cidadãos, como proprietários dos recursos orçamentários, devem ter ciência das etapas que antecedem e sucedem a aplicação de tais recursos.

A transparência é, assim, decorrente do princípio republicano, como aduz o art. 1º da CRFB. Dele decorre a premissa de que as leis orçamentárias devem ser publicadas e publicizadas de forma clara e precisa, vinculando os princípios da clareza e exatidão.

No plano constitucional, o art. 165, parágrafo 3º, da CRFB/88, corrobora com o princípio ora delineado, ao passo que determina que o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Nesse mesmo sentido, o art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, LXXIII, art. 31, parágrafo 3º e art. 74, parágrafo 2º, reforçam a necessidade da aplicação deste princípio.

Para outra parte da doutrina, o princípio da transparência não é equivalente ao da publicidade. Para eles, a transparência persiste no dever de fidelidade e transparência para com ingressos e gastos públicos, cabendo ao princípio da publicidade a publicação, por parte do Executivo, de até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, do relatório da execução orçamentária.

É o que aduz HARADA sobre a transparência e publicidade, respectivamente (1997, p. 66):

Na forma do parágrafo 6º do art. 165, da CF, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativos regionalizados do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Essa medida possibilitará, posteriormente, a fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária, que abrange as subvenções e a renúncia de receitas, conforme prescreve o art. 70 da CF. (...) Tão importante é esse princípio que, apesar de previsto em caráter geral, a Carta Magna determinou sua observância relativamente aos projetos de leis orçamentárias (art. 166, parágrafo 7º), além de ordenar, especificamente, a publicação pelo Poder Executivo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, 3).

Para HARADA (1997, p. 68), esse princípio seria um desdobramento do princípio da transparência tributária, preceituado no parágrafo 5º do art.150 da CRFB, o qual determina medidas para que os consumidores tenham esclarecimentos acerca das espécies de impostos que incidem sobre mercadorias e serviços.

2.2.1. A transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em alguns de seus dispositivos, determina ferramentas com as quais a população poderá exercer o controle das contas públicas, o que pode ser possível sob a ótica da transparência.

O primeiro dispositivo da LRF, o art. 48, assevera a transparência de modos diversos. Aos termos do caput do citado artigo, esse modo é elucidado pela disponibilização eletrônica de versões totais e resumidas das leis orçamentárias, assim como das prestações de contas e relatórios de execução e gestão fiscal. Para PISCITELLI (2012), trata-se de dar acesso aos cidadãos, por meio de documentos, que embasam a realização de dispêndios públicos e, por conseqüentemente, a possibilidade de controle de gastos.

A autora ainda cita em sua obra o exemplo dessa disponibilização, como o sistema “Siga Brasil”, do Senado Federal, o qual trata de informações simplificadas sobre o orçamento público e o Portal da Transparência do Governo Federal, de iniciativa da Controladoria Geral da União.

O outro meio prefixado pelo art. 48 da LRF, é a acessibilidade dos dados orçamentários. Introduzido pela Lei Complementar 131/2009, essa inovação garante o incentivo à participação popular e ocorrência de audiências durante a elaboração dos orçamentos; a possibilidade de acompanhar a execução, seja ela orçamentária ou financeira, por intermédio de métodos eletrônicos de acesso ao público e a adoção de um sistema integrativo da administração financeira e controle.

Ademais, as contas do Chefe do Executivo, de acordo com LRF, estarão disponíveis durante o seu exercício financeiro, ficando acessível para a sociedade.

No que diz respeito à prestação de contas da União e à prerrogativa de transparência e publicidade dos gastos, a LRF prescreve a apresentação de demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, a exemplo do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), indicando empréstimos e financiamentos realizados, assim como a análise do impacto fiscal das atividades no exercício.

Para alguns autores, a Lei Complementar 131/2009 trouxe objetivação ao princípio da transparência, uma vez que a garantia permeia de concretização para o acesso do cidadão. É o que confirma PISCITELLI (2012, p. 30):

Desse modo, portanto, e especialmente com a publicação da LC 131/2009, o princípio da transparência do gasto público, aplicável na realização da atividade financeira do Estado, ganhou ares de objetivação, tendo-se em vista a positivação de normas que pretendem garantir, por meio de ações concretas, o acesso dos cidadãos às suas contas públicas.

Assim, a acessibilidade dos cidadãos perante as contas públicas tornou-se simplória e direta a partir da referida lei complementar, efetivando, assim, o princípio da clareza ou transparência do gasto público.

2.2.2. A Transparência e a Lei de Acesso à Informação Pública- Lei Federal N° 12.527/2011

O Texto Maior garantiu, em seu artigo 5º, XXXIII, o direito ao acesso à informação, preconizando a ideia de que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, os quais serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Paralelo a isso, a Constituição, no seu art. 37, §3º, II, assegura a normatização das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando o acesso a registros administrativos e sobre atos de governo, como disciplinado no art. 5º, X e XXXIII, da CRFB.

No plano infraconstitucional, tem-se a Lei 12.527/11, que regulamenta o direito ao acesso à informação. Esta norma trata da conceituação de transparência passiva e ativa. A primeira faz referência à divulgação de informações quando o órgão é provocado, ou seja, quando os dados são solicitados por qualquer pessoa. Já a transparência ativa, consiste no dever fazer do Estado disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral. Quanto ao seu alcance, PASCOAL (2013, p. 38) orienta:

A lei alcança órgãos públicos dos três poderes nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, incluindo Tribunais de Contas e Ministério Público. A lei, no que couber, alcança também as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Contudo, a publicidade a que estão submetidas essas entidades privadas refere-se apenas à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Assim, o alcance do princípio da transparência, nesse contexto, atinge todas as esferas federativas, Tribunais de Contas, Ministério Público e entidades privadas sem fins lucrativos, deixando a publicidade referente à parcela dos recursos públicos e da sua destinação.

2.3. Princípio da Universalidade

Tendo sentido de globalização orçamentária, esse princípio desenvolve a premissa de que a receita e a despesa configuram o orçamento bruto, sem deduções. Isso quer dizer a inclusão de todas as rendas e despesas dos órgãos, fundos, entidades da administração direta e indireta, poderes da União devem constar no orçamento anual geral.

É nesse sentido que orienta HARADA (1997, p. 67): “Assim, o orçamento anual abarca o orçamento fiscal referente aos três Poderes, o orçamento de investimentos das estatais e o orçamento da seguridade social, fato que contribui para obtenção do equilíbrio financeiro”.

Previsto no art. 165, § 5º da Constituição Federal, o princípio da universalidade é regulamentado, ainda, pela Súmula nº 66 do STF, na qual refere-se a aumentos tributários instituídos após a aprovação do orçamento, ou seja, não incluídos em leis orçamentárias serão cobrados nas receitas públicas do ano posterior.

É o que preceitua OLIVEIRA (2013) sobre o tributo sujeitar-se ao princípio da anterioridade, desde que tenha sido criado ou aumentado no exercício anterior, independentemente, assim, de previsão na peça orçamentária.

2.4. Princípio da Anualidade

Sendo disposto no art. 165, III, da CRFB, o princípio da anualidade estabelece que o orçamento seja atualizado anualmente, quer dizer, a cada ano um novo orçamento.

Ocorre que tal princípio está ultrapassado, uma vez que o orçamento anual confronta-se com o plurianual, também previsto na Constituição.

Para LAFAYETE (2013), a característica fundamental do orçamento é a periodicidade, tendo como fundamentos os artigos 48, II, 165, III e §5º e 166. A

característica da plurianualidade das despesas referentes a investimentos não exonera o princípio da anualidade, visto que metas e programas sempre serão executados anualmente, com verbas advindas do orçamento de cada período.

É o que doutrina SILVA (2009, pág. 55), citado por LAFAYETE (2013, p. 61):

a) do ponto de vista político, por conceder ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer fiscalizando (sic) a administração financeira do governo e tomando-lhes as contas; b) do ponto de vista financeiro, porque marca um período durante o qual se efetuam a arrecadação e a contabilização dos ingressos; c) do ponto de vista econômico, para o fim de influir nas flutuações dos ciclos econômicos.

Em outras palavras, denota-se que o orçamento é feito com finalidade para determinar as finanças públicas por um determinado período, correspondendo, assim, a sua principal característica.

2.5. Princípio do Equilíbrio Orçamentário

De acordo com PISCITELLI (2012), o princípio do equilíbrio orçamentário é apresentado como uma exigência relativa às contas públicas que devem demonstrar o mesmo montante quando se trata de estimar as receitas e as despesas. Assim, o princípio busca equivalência numérica entre as entradas e saídas da administração, prejudicando a ideia de déficit ou superávit.

Apesar da Carta Magna não contemplar esse princípio, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entende como uma meta a ser alcançada na feitura dos orçamentos.

2.6. Princípio da Exclusividade

Positivado no artigo 165, § 8º, da CRFB, a exclusividade é desenvolvida da seguinte forma:

§ 8º- A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O intuito do legislador constituinte é o de distanciar a eventualidade de leis orçamentárias incluírem hipóteses estranhas ao direito financeiro, como temáticas que afetam o direito privado.

Introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1891, essa vedação garante que a Lei Orçamentária Anual (LOA) contenha previsões de receitas e despesas, propondo evitar as denominadas “caudas orçamentárias”, que são previsões externas a especificidade do direito financeiro.

Há de se notar, porém, a existência de duas exceções ao princípio da exclusividade. A primeira é a abertura de créditos suplementares. A segunda trata da contratação de operações de crédito.

A abertura de créditos suplementares possibilita as despesas não previstas ou com insuficiência financeira no orçamento. Já a contratação de operações de crédito prevê a possibilidade de o ente federativo adotar recursos externos pelas vias do endividamento.

É o que sinaliza PISCITELLI (2012, p. 37).

Em ambos os casos, apesar de não estarmos diante de uma previsão financeira em sentido estrito e, assim, indicação dos números relativos às receitas e despesas, não se verifica a presença de elementos que fogem ao direito financeiro, já que as duas hipóteses tratam ou de despesas a serem realizadas, ou de receitas a serem obtidas pelas vias de empréstimo.

Para parte da doutrina, ambas exceções não extrapolam o âmbito do direito financeiro, já que analisam despesas a serem realizadas, ou receitas pela via de empréstimo.

2.7. Princípio da Responsabilidade Fiscal

Princípio que abrange toda Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a responsabilização trata de assegurar que as despesas públicas sejam realizadas dentro dos limites e convergentes com regras que, caso não sejam cumpridas, acarretarão penalidades aos entes federativos.

A responsabilidade na gestão fiscal estabelece a premissa de que a ação deve ser planejada e transparente, prevenindo riscos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Isso quer dizer que, conforme o artigo 1º, §1º da LRF, a necessidade implica no cumprimento de metas de resultado e obediência a limites e condicionamentos relativos a receita, despesa e endividamento.

2.8. Princípio da Programação

Esse princípio condiz com a premissa de que o orçamento não deve incluir somente as estimativas de receitas e despesas do próximo exercício financeiro, deve conter, também, a previsão de objetivos e metas referentes à realização das necessidades públicas.

É o que preceitua os seguintes dispositivos constitucionais:

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

[...].

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

[...].

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Conclui-se, assim, que trata de utilizar orçamentos com o intuito de atingir objetivos prefixados pelo legislador constituinte. Logo, os orçamentos não devem ser utilizados apenas como instrumentos para previsão de receitas e despesas; percebendo o real intuito do orçamento na programação relativa ao domínio de metas gerais, a exemplo da diminuição de desigualdades regionais.

2.9. Princípio da Proibição do Estorno de Verbas

Assinalado no artigo 167, VI, VIII e XI, o princípio da proibição do estorno de verbas veda a transposição ou destinação de recursos de órgão para outro, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, sem autorização legislativa com antecedência.

A mesma situação ocorre no caso da utilização dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social a fim de dirimir a necessidade de empresas, fundações ou fundos.

É o que ensina PASCOAL (2013, p. 30):

São vedados a transposição (destinação de recursos de um órgão para outro), o remanejamento (realocações de verbas orçamentárias no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão) ou a transferência (realocações de dotações entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão ou programa de trabalho) de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir a necessidade ou cobrir o déficit de empresas, fundações ou fundos.

Numa situação anterior, o executivo detinha o poder de decidir unilateralmente o remanejamento ou transposição de dotações. Hodiernamente, esse ato só é possível mediante autorização legislativa prévia. Assim, o Chefe do Executivo usará os créditos adicionais.

Cabe destacar que a Constituição, em seu artigo 167, XI, veda a utilização dos recursos referentes a contribuições sociais da relação de empregador e empregado, com intuito de realizar despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, tratada no art. 201 da CRFB.

Nesse viés, a premissa da vedação não abrange exceção, quer dizer, nenhuma lei, seja ordinária, seja complementar, poderá autorizar o uso dos recursos para outra finalidade.

3. INFRAÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS QUE CONFIGURAM CRIMES DE RESPONSABILIDADE

A partir da influência do liberalismo clássico e do Estado liberal, firmou-se, junto aos poderes constituídos, limitações estabelecidas pelo poder constituinte originário, no que tange a titularidade do soberano. Limites esses materializados num corpo codificado e de observância obrigatória. A Constituição, assim, estabelece a principal função estrutural do Estado, qual seja, a formação e organização interna dos poderes públicos, a cooperação, harmonia e independência entre eles.

Abade Sieyès, um dos principais precursores da Revolução Francesa de 1789 e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, conceitua Constituição como um relacionamento ao conjunto e à separação dos poderes públicos, cabendo a instituição política organizar e limitar o texto social, colocando, assim, a figura do governo como detentor do poder de legislar, contanto que esses poderes políticos estejam limitados à lei, formas e regras. Porém, para a maioria da doutrina a conceituação de constituição depende de aspectos sociológicos, políticos e estruturais.

Dessa maneira é colocada, de forma racional, a responsabilidade dos agentes públicos, daqueles que, respeitando a disposição constitucional, detém a titularidade do exercício dos poderes constituídos, cabendo responder perante o soberano.

Dessa premissa decorre alguns princípios do Estado de Direito, quais sejam: todos aqueles encarregados de executar a lei estão impossibilitados de atentar contra liberdade dos cidadãos; todo indivíduo está igualmente subordinado à lei, sendo ela a única a ser respeitada; uma função pública e política não pode tornar-se propriedade daquele que a exerce e, por último, os agentes públicos, em todos âmbitos de poder, são responsáveis pelos seus atos e conduta.

Nessa perspectiva, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estabeleceu que o princípio da soberania cabe, infimamente, à nação. Nenhum ato ou conduta pode exercer autoridade que dela não emane expressamente. É o que preceitua em seus arts. 12, III, 13, XV e art. 14, XVI:

O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente" 12 - art. III -; (ii) "a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração" 13 - art. XV -; e (iii) "a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição" 14 - art. XVI.

Semelhante a isso, Montesquieu, assim como Aristóteles, John Locke e Rousseau, desenvolveram a tese do princípio da separação de poderes. Para SILVA (2009), esse princípio teve objetivação positiva nas Constituições das ex-colônias inglesas da América e, posteriormente e de forma definitiva, na Constituição dos Estados Unidos de 1787; tornando, assim, com a Revolução Francesa, um dogma constitucional, até porque o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 declarou que não haveria constituição na sociedade que não celebrasse a separação dos poderes, sendo tal compreensão, para o citado autor, de que a separação constituiu uma técnica de relevância extrema para a garantia dos Direitos do Homem.

O avanço trazido por Montesquieu não se concentrou apenas na identificação e exercício das funções estatais. Ocorre que, partindo da análise de Aristóteles, o pensador francês concluiu que tais funções estariam intimamente ligadas a três órgãos ou poderes distintos, não se concentrando na figura singular do soberano.

Para LENZA (2013), tal teoria surge em contraposição ao absolutismo, funcionando de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos, como a revolução americana e francesa, caracterizando-se, de fato, na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Por outro lado, SILVA afirma a flexibilização entre as funções dos poderes. É o que preceitua em sua obra (2010, p. 109):

Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo dependa da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados),

enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes.

Assim, a finalidade da separação dos poderes é vista, pela maioria da doutrina, como uma distribuição de prerrogativas entre órgãos estatais dotados de independência, sendo uma garantia de equilíbrio político exímio que reduz os riscos de abuso do poder.

Teoricamente, significa que na base separação dos poderes encontra-se o vínculo entre a divisão de poder e a liberdade individual. Esse objetivo é desenvolvido de duas formas: primeiramente, impondo a colaboração e o consenso de várias autoridades estatais na tomada de decisões e, em segundo plano, no estabelecimento de mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca dos poderes estatais, segundo a teoria institucional dos freios e contrapesos.

Nota-se que inexiste outra razão para a defesa do sistema de freios e contrapesos, da independência e harmonia entre os poderes, senão a reserva da legalidade política dos cidadãos. É nesse sentido que MEDINA corrobora (2016, p. 6):

Para Montesquieu, existiria "uma Nação no mundo que tem por objetivo direto da sua constituição a liberdade política": a Inglaterra, país no qual, justamente, nasceu o procedimento de impeachment. Ao descrever as qualidades da Constituição inglesa, as quais permitiriam que "o poder freie o poder", chega mesmo a apontar o mecanismo então existente de responsabilização dos agentes públicos pelo Parlamento.

Assim, com o sistema "*checks and balances*", presumiu-se viável auferir ao Poder Legislativo a competência para o julgamento de atos do Estado, no intuito de efetivar a igualdade diante da lei, tendo todo e qualquer indivíduo a obrigatoriedade de exercer determinada conduta, sendo o oposto dela pressuposto para uma sanção.

Logo, se o detentor do poder constituído responde pelo ilícito contra quem é dirigida, conclui-se que é, também, juridicamente responsável. Assim, leciona MEDINA (2016, p. 7) que:

Mesmo os mais poderosos agentes públicos devem responder por sua conduta quando configurada hipótese de incidência da norma sancionadora, convocando-se para essa finalidade o Parlamento

enquanto órgão supostamente apropriado à responsabilização desses agentes. Não é outra a origem do processo de responsabilização dos agentes públicos a que hoje conhecemos por procedimento de impeachment, com berço na Inglaterra e desenvolvimento nos Estados Unidos da América [...].

No tocante ao direito internacional, o “*impeachment*” norte-americano possui a finalidade de impedir que o agente público mantenha-se no exercício do cargo. A justiça, aqui, é designada para que indivíduo não mais prejudique o Estado democrático de direito. É a materialização do princípio da responsabilidade.

No direito brasileiro, o processo de impedimento na Constituição de 1824 alcançava a figura dos ministros, secretários de estados e conselheiros, deixando o Imperador excluído do rol de sujeitos desta infração. Consistia na aplicação do princípio da irresponsabilidade absoluta do chefe supremo. Assim, o imperador não se enquadrava em quaisquer responsabilidades, tanto de âmbito político-administrativo quanto de cunho criminal. Logo, o “*impeachment*” monárquico era processo criminal ao qual competia o senado julgar. Paralelo a isso, o aspecto político é inserido somente com o regime republicano, situando, a partir disso, na linha próxima ao instituto norte-americano.

Quanto à proximidade dos institutos brasileiro e norte americano, ao passo que nos Estados Unidos o processo de impedimento tem cabimento nas hipóteses de traição, corrupção e demais infrações graves, no ordenamento jurídico brasileiro supõe-se a ideia de prática de crime de responsabilidade, o qual é especificado por lei especial. É assim caracterizado desde a Constituição de 1891. É nesse sentido que assevera LEITE (2002, p. 96):

É que desde a Constituição de 1891, "o estatuto brasileiro especificou os crimes de responsabilidade", apontando rol e determinando que lei especial os definisse. Em nossa obra, ressaltamos algumas das características próprias, nesse tocante, das Constituições brasileiras: Na Constituição Política do Império do Brasil (1824), os Ministros de Estado eram responsáveis (arts. 38 e 47), o que implicava reconhecer a perspectiva de sancionamento por altas infrações funcionais, tipificadas genericamente. A Lei Complementar, de 15.10.1827, estabeleceu as regras de processo e julgamento políticos dessas figuras públicas, agregando densidade ao sistema punitivo especial. [...] Das Constituições republicanas brasileiras se podem recolher pelo menos três grandes conseqüências (sic) em relação ao tratamento dos delitos de responsabilidade: (i) o ilícito é, sobretudo a partir da Constituição de 1946, sempre uma violação da Constituição, sendo esta sua essência histórica; (ii) a conduta é politicamente inadequada ou indesejável, outro ponto rastreável no percurso histórico.

É notório, assim, que no decorrer da história brasileira, sustentou-se a repetição de definir os crimes de responsabilidade em lei especial, apesar da alternância sobre o rol taxativo ou exemplificativo nas Cartas Magnas.

Igualmente ocorre com a Constituição de 1988, no art. 85, parágrafo único e as figuras típicas de 1981, ambas possuindo bastante semelhança. Definiu-se, assim, os crimes de responsabilidade e o estabelecimento de normas do processo e julgamento do Presidente da República a partir da Lei nº 1079/50, promulgada sob a égide da Constituição de 1946 e recepcionada parcialmente pela Constituição de 1988.

É o que HUNGRIA estipula (1993, p. 42):

A Constituição fixa as linhas gerais para a definição por parte do legislador ordinário. [...] É útil notar que as Constituições de 1891, 1934 e 1937 adotaram elencos taxativos (sem prejuízo de terem ao atentado contra a Constituição como um dos incisos do rol); todavia, a partir da Carta de 1946, o tratamento passou a ser o da atual, isto é, o gênero (atentar contra a Constituição Federal) inscrito no caput e uma relação de incisos exemplificativos, recomendados.

Nota-se que na Constituição de 1988, assim como as antecedentes, emprega-se o termo “crimes de responsabilidade”, apontado o instituto às origens criminais. Convergente ao contexto da monarquia, cuja influência é resultado do regime parlamentarista inglês, a expressão se manteve inadequada com a inserção da forma república no Estado brasileiro e do regime parlamentarista, cuja influência é proveniente do modelo norte-americano.

Nessa diapasão, o processo de impedimento se assemelha ao processo judicial, apurando a responsabilidade política, por meio da destituição e inabilidade para o exercício do cargo. Resultado do sistema presidencial com fases e forma que se assimilam ao processo judicial.

Em outro contexto, inexistente o processo penal de fato e de direito; o que existe é uma atividade jurisdicional de cunho político, a fim de que se forme um juízo político.

Destaca-se que a responsabilidade política é corolário do regime republicano, visto que aquele que exerce função política responde pelos seus atos.

Há a responsabilização diante do povo porque o agente público estaria tutelando a coisa pública, o bem comum.

Hodiernamente, os crimes de responsabilidade têm se mostrado presentes nas discussões do mundo jurídico. Diferindo-se dos crimes comuns, que são definidos pela legislação comum ou especial, o crime de responsabilidade, seja em qual âmbito, possui caráter de infração política- administrativa.

A responsabilização do Governo no que tange aos seus atos é característica dos regimes democráticos, ficando o executivo sujeito a sanções de perda de cargo por infrações especificadas em lei especial.

É nesse sentido que a Constituição, em art. 85 da CRFB/88, conceitua objetivamente o crime de responsabilidade contra o Presidente da República como aquela infração ou atos que atentem contra Constituição, como a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo; do Poder Judiciário; do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Há de se destacar, segundo a doutrina, que a enunciação no texto constitucional é de natureza exemplificativa, cabendo a legislação especial definir as demais infrações.

Quanto à figura do chefe do Executivo federal, de acordo com a Constituição, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão escopo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício da função pública pelo prazo de oito anos. É o que prescreve o art. 85, parágrafo único da CRFB:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...].

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

De maneira histórica e sob forte influência do modelo norte americano na legislação brasileira, os crimes de responsabilidade foram previstos na Constituição de 1891, sendo regulamentado, de forma original, pelas Leis ns. 27 e 30, de 1892.

Na atual Constituição, sendo os crimes estabelecidos exemplificativamente, de acordo com parágrafo único, do art. 85, da CRFB, os crimes de responsabilidade serão disciplinados por lei especial e nacional, adequando-se, assim, ao princípio da legalidade, no sentido “*nullum crimen*”

É o que preceitua o art. 5º, XXXIX, da CRFB/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...];

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

[...].

Assim, inexistindo lei especial que defina infrações político administrativas, não há o que se falar em crime de responsabilidade. Logo, tal lei deve passar pelo crivo do Congresso Nacional, de acordo com os termos do art. 22, I.

É nesse contexto que estabelece o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2220:

A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são de competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).

Além disso, a Súmula 722 do STF estabelece ser da competência legislativa da União a definição de crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.

Os sujeitos passivos desse processo de impedimento não se esgotam no Poder Executivo. Pelo contrário, de acordo com o art. 52, I, da CRFB/88, além do Presidente da República, também podem ser responsabilizados de forma política e por meio de destituição de cargos através do processo de impeachment: o Vice-Presidente da República; os Ministros de Estado, nos crimes conexos com aqueles praticados pelo Presidente da República; os Ministros do STF; os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, assim como o Governador e Prefeitos.

No plano infraconstitucional, cabe a Lei nº 1079/50 estabelecer normas de processo e julgamento, além de legislar sobre as infrações político-administrativas. Com a Lei nº 10.028/00, o rol dessas infrações foi ampliado a partir da inclusão dos crimes contra a lei orçamentária.

3.1. Dos crimes contra a existência da União

No que se refere aos crimes contra os atos do Presidente da República, os crimes que atentem contra a existência política da União são abrangidos por aqueles cometidos com o objetivo de dissolução da Federação. Em outras palavras, seriam os atos cometidos com o intuito de desmembrar os Estados, Municípios ou o Distrito Federal; entes federativos que intitulam a República Federativa do Brasil.

Sabendo que a União é pessoa jurídica de direito público interno, formada por demais partes componentes do país e dotada de poderes próprios, quer dizer, possui autogoverno, auto-organização estipulada pela Constituição e autonomia, seria prejudicial à segurança jurídica do país não inserir atos atentatórios a sua existência como crime de responsabilidade.

Além disso, cabe salientar que a União não é sinônima de Federação. Esta é considerada pessoa jurídica de direito público externo, com reconhecimento pela comunidade internacional em decorrência da soberania. Assim, são os órgãos da União que representam a Federação nos atos de Direito Internacional, porém quem age é a República Federativa do Brasil, o qual a União é um dos entes componentes.

É nesse sentido que o legislador atribuiu como crime de responsabilidade, no art. 5º da Lei 1079/50:

Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

- 1) entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;
- 2) tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;
- 3) cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;
- 4) revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;
- 5) auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;
- 6) celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;
- 7) violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;
- 8) declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional;
- 9) não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;
- 10) permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;
- 11) violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Nota-se, então, que o legislador procurou reafirmar, por meio dessas hipóteses, a inexistência do direito de secessão, uma vez que a Constituição de 1988, em seu art. 1º, caput somado ao art. 18 da CRFB/88, materializa o vínculo indissolúvel que une os entes da Federação. Além disso, há de recordar que a forma federativa do estado Nacional Brasileiro é cláusula pétrea e atribui limitação material ao poder reformador, de acordo com art. 60, §4º, I da CRFB/88.

3.2. Dos crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais

Os crimes estipulados, no art. 6º da Lei 1079/1950, contra o livre exercício dos poderes executivo, legislativo e judiciário são contextualizados com a previsão constitucional da teoria da separação dos poderes, corporificada no art. 2º, da CF/88.

A teoria dos Poderes Tripartidos, desenvolvida por Montesquieu e reformulada pelos Estados Modernos, é defendida pelo legislador no sentido de que se caracteriza crime de responsabilidade atos que interfiram na independência e harmonia entre os poderes, deixando evidente a necessidade do livre exercício de suas funções típicas e atípicas. Exemplo disso é ato do Presidente da República que tente dissolver o Congresso Nacional, impeça reunião ou tente impedir o funcionamento das Casas Legislativas.

3.3. Dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais

Elencados como garantias fundamentais, os direitos políticos, individuais e sociais são abordados após os direitos de primeira dimensão, o qual caracterizava uma prestação negativa do Estado. Já esses direitos de segunda dimensão resultaram na obrigação do Estado assegurar garantias e liberdades aos cidadãos.

Abarcados pelos direitos e garantias fundamentais, no título II da CRFB/88, o exercício destes direitos são protegidos, também, por cláusula pétrea, já que o art. 60, §4º, I e IV da CRFB/88, tutelam tais prerrogativas.

Nesse sentido, o legislador buscou proteger o processo eleitoral, o direito de voto, o exercício de direitos fundamentais e alguns métodos de defesa do Estado, como a situação do estado de sítio.

3.4. Dos crimes contra a segurança interna do país

Considerada dever do Estado, a segurança pública é, de acordo com art. 144, caput, da CRFB/88, direito e responsabilidade de todos, exercida pela busca da

preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, trata-se de uma das prioridades do Estado para com a sociedade.

É nesse viés que o art. 8º da lei especial que rege os crimes de responsabilidade atribui infração ao Presidente da República quando agir de modo a tentar mudar por violência a forma de governo da República ou tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município.

Além disso, quanto à defesa do estado, configura crime de responsabilidade ato atentatório que tem como finalidade decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa; praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal; não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes; ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional; permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública e deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessárias à sua execução e cumprimento.

3.5. Dos crimes contra a probidade na administração

A Constituição Federal aborda vários princípios inerentes a administração pública, seja no seu art. 37, caput, seja em outros dispositivos que emanam implicitamente preceitos fundamentais a ela.

Em decorrência disso, o art. 9º da Lei 1079/50 elencou diversas situações que caracterizariam crime de responsabilidade caso algum ato do chefe do executivo federal atentasse contra a probidade administrativa.

Dessa forma, os atos do Presidente da República têm de ser revestidos pela moralidade e transparência, objetivando a execução de atos fundamentados pelos princípios da administração pública.

3.6. Dos crimes contra a lei orçamentária

A Constituição, em seu art. 167, §1º, define a ocorrência dessa infração ao passo que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de responsabilidade.

Sabendo que orçamento traduz a ideia de estimativa de custo para realização de algo antecipado, a lei especial 1079/50, em seu art. 10, I ao XII, estabelece hipóteses de crimes contra a lei orçamentária, a exemplo de não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa ou exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento.

Nota-se, assim, que as infrações materializadas no dispositivo objetivam, além do respeito à Constituição, a tutela garantida pelos princípios financeiros da administração pública no que tange à lei orçamentária.

3.7. Dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos

No que tange aos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, o legislador buscou orientar os atos do executivo federal, na figura do Presidente da República, para uma melhor adequação às atividades.

Assim, constituiria crime de responsabilidade, de acordo com artigo 11, da Lei 1079/50, a ordenação de despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas; a abertura de crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; a contração de empréstimo, emissão de moeda corrente ou apólices, ou efetuação de operação de crédito sem autorização legal; além da alienação de imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização em lei e o negligenciamento da arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

3.8. Dos crimes contra o cumprimento das decisões judiciais

Visando o respeito ao princípio da separação dos poderes e ao princípio da segurança jurídica, os atos do Presidente da República que diverjam das decisões judiciais são considerados crimes de responsabilidade. O art. 12, da Lei 1079/50 atribui especificidades para tais situações:

Art. 12. São crimes de responsabilidade contra as decisões judiciais:

- 1) impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;
- 2) recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções no Poder Executivo;
- 3) deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;
- 4) impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

Há de se notar que as infrações político-administrativas possuem uma ligação íntima com as cláusulas pétreas constitucionais, estipulados ao longo do corpo constitucional, como já asseverou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, sendo rol limitador para o legislador constituinte, apresenta-se como temática dos principais crimes de responsabilidade.

3.9. Das demais infrações político-administrativas

Apesar da ênfase dos crimes de responsabilidade ser concentrada nos atos do Presidente da República, cabe salientar que existem outros sujeitos ativos destas infrações.

Sendo título referente a uma função política do Poder Executivo, os ministros de estado também são sujeitos ativos dos crimes de responsabilidade. Ligados diretamente ao poder executivo federal, configura como infração, de acordo o art. 13, da Lei 1079/50, os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados; os previstos na lei especial que os Ministros assinarem com o Presidente

da República ou por ordem deste praticarem; a falta de comparecimento sem justificção, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado e a não prestação, dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito ou prestarem-nas com falsidade.

Quanto aos ministros do STF, o art.39 e 39-A estabelecem hipóteses de incidência. Tendo como competência precípua a guarda da Constituição, os ministros do Supremo cometerão crime de responsabilidade quando praticarem atos atentem para alteração a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal, exceto para via de recurso; ou quando proferir julgamento quando tiver interesse na causa, desde que essa suspeição esteja prevista em lei. Além disso, fica vedado aos ministros exercer atividade político-partidária; ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo e, ainda, agir de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.

Acrescida pela Lei nº 10.028/00 e tendo em vista a competência originária do presidente do supremo, a Lei 1079/50 atribui crime de responsabilidade para aquele ou o seu substituto, desde que os atos tenham sido ordenados ou praticados por eles, às atividades que interfiram criminosamente na lei orçamentária. Nesse sentido, os presidentes e seus respectivos substitutos dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos juizes diretores de foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição também se aplicam ao dispositivo.

A figura do Procurador Geral da República, estabelecida como polo ativo no art. 40, da Lei 1.079/50 configura como crime:

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

- 1) emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 2) recusar-se à prática de ato que lhe incumba;
- 3) ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;
- 4) proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Além disso, as infrações político-administrativas são atribuídas, também, ao Procurador-Geral da República, seu substituto no que tange aos crimes referentes à lei orçamentária.

Aplicam-se a esses casos, as figuras do Advogado Geral da União, aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições.

Por fim, a figura dos governadores dos Estados e seus secretários também estão presentes no rol de sujeitos ativos dos crimes de responsabilidade. Para a Lei 1.079/50, constituem infrações todos os atos definidos materializados no texto infraconstitucional.

4. SIGNIFICADO DE PEDALADA FISCAL E SUA SUBSUNÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE

Amparados pelos direitos fundamentais de segunda dimensão, o Estado Democrático de Direito valora a perspectiva social, cultural e econômica perante à sociedade, difundindo direitos coletivos ou direitos da coletividade em determinada sociedade.

Assim, o Estado que, antes exercia uma intervenção mínima, adquire uma figura ativa e de dever para assegurar a garantia dos direitos difusos e coletivos. É nesse contexto de afirmação do Estado que as políticas públicas e programas sociais ganham notoriedade e publicidade.

A partir da garantia de políticas públicas e de seu desenvolvimento é que foi necessária a regulação e fiscalização do Poder Público no intuito de instituir mecanismos de controle social a fim de que a despesa pública fosse fiscalizada de forma transparente à sociedade.

Contextualizando ao Estado brasileiro, esses mecanismos de controle social foram reflexo do pequeno crescimento da economia, de uma política pública confusa com incentivos e subsídios fiscais e, dentre outros, com transferência de receitas da União para Estados e Municípios tuteladas na Constituição de 1988 que, por sua vez, figuraram na deterioração das contas públicas na década de 80, tendo, como consequência disso, implicação na década de 90 quanto à crise fiscal.

Com a implantação do Plano Real, o início de privatizações, a modernização gerencial do Estado e com a criação da LRF (LC nº 101/2000), com escopo no art. 163 da CRFB, é que o quadro fiscal passou a estabelecer regras de finanças públicas referentes à responsabilidade na gestão fiscal.

É nesse sentido que DANTAS (2014) aduz no destaque a uma premissa de que o Estado regulador, que se esforça na redução de despesas e na sua adequação às receitas que arrecada, e, ainda, dentro de uma política econômica de responsabilidade fiscal, foge à razoabilidade que uma mesma atividade, que pode ser prestada tanto pelo Estado, quanto pelo particular, como nos casos de serviços públicos suplementados pelos entes privados, seja atividade rentável e economicamente sustentável quando efetivada pelos agentes econômicos e, quando oferecida pelo setor público, traduza-se em atividade deficitária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é proveniente de um acordo do Governo Federal, avocado diante do Fundo Monetário Internacional (FMI), no sentido de realização de ajustes no setor público.

Inspirada no Tratado de “*Maastricht*” da Comunidade Europeia, na “*Fiscal Responsibility Act*”, da Nova Zelândia, e no “*Budget Enforcement Act*”, dos Estados Unidos, a LRF é composta por um coletivo de regras que estabelecem uma política equiparada na definição de metas e na visualização de riscos fiscais a fim de que se garanta a sustentabilidade das contas públicas e, também, a fim de que se estanque novas práticas prejudiciais ao aparelhamento estatal.

É nesse viés que DANTAS (2014, p. 34) doutrina:

Dessa forma, existe previsão para desestimular a realização de despesas de pessoal sem lastro, a concessão desenfreada de benefícios tributários e também a renegociação de dívidas dos estados e dos municípios com a União. Para melhor compreensão do conceito, em termos jurídicos, há que se ter em mente que, nos termos da Constituição da República, toda Administração Pública, em matéria financeira, deve, obrigatoriamente, pautar seus gastos em princípios de responsabilidade fiscal.

Nesse mesmo diapasão, porém por um outro âmbito doutrinário, LENZA (2013) estipula que o maior objetivo do legislador da LRF foi equacionar os gastos públicos, vinculando à receita. Para ele, o administrador obriga-se, assim, a instrumentalização do planejamento administrativo, tanto contábil como patrimonial da gestão fiscal, ao modo que contenha nela requisitos como o da responsabilidade e o da transparência.

Vedada pela LRF, no seu art. 36, caput, as pedaladas fiscais ganharam notoriedade em meio ao processo de impedimento da ex-Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

4.1. Conceito e origem do termo Pedalada Fiscal

Conferindo posições doutrinárias divergentes quanto à tipificação ao crime de responsabilidade, as pedaladas fiscais são condizentes a operações

orçamentárias atípicas realizadas pelo Tesouro Nacional, o qual não foram previstas na legislação, consistentes no atraso do repasse de verba a instituições bancárias públicas e privadas com o intuito de aliviar a questão fiscal do governo em um determinado período, denotando, assim, melhores indicadores econômicos ao mercado financeiro.

É nesse sentido que COLANGELO (2016) conceitua:

Aprioristicamente, consigne-se que "pedalada fiscal" foi o nome atribuído à prática do Tesouro Nacional de atrasar, intencionalmente, o repasse de dinheiro para bancos públicos e autarquias, a exemplo do INSS. Por meio de tal prática, o governo apresentava todos os meses despesas menores do que elas deveriam ser na prática e, assim, ludibriava o mercado financeiro e especialistas em contas públicas.

Anteriormente denominada como contabilidade criativa por alguns economistas, o termo pedaladas fiscais possui origem controversa. Sabe-se que, de acordo com relatório anexado à denúncia do processo de impedimento, o ex-ministro da Justiça, Eduardo Cardozo, afirma que sua ocorrência pode datar desde meados de 1994. Para a Advocacia Geral da União (AGU), a prática das manobras fiscais ocorrem desde 2000.

Parte dos economistas nominaram, no início, de "contabilidade criativa" no intuito de avaliar a política fiscal do governo federal. Evoluindo para "pedalada fiscal", a ideia desenvolvida, para alguns, é a configuração de um rótulo mais obtundente para designar uma manipulação da contabilidade fiscal.

O sentido de manipular percorre a subjetividade, visto que pode indicar a tentativa de indução ou modificação aparente dos dados e das informações, podendo sugerir, assim, a fraude ou a falsificação de dados.

Para parte dos estudiosos, haveria dois tipos de ilegalidade. A primeira delas seria a respeito do atraso no pagamento de alguns benefícios, subsídios e subvenções pelo governo, tendo como agentes repassadores o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento.

A segunda ilegalidade, por sua vez, é relacionada ao adiamento, por meio dessas instituições financeiras, dos citados benefícios, subsídios e subvenções, caracterizando, assim, um financiamento junto ao Tesouro Nacional, o que contrariaria a LRF.

Quanto à finalidade dessas manobras fiscais, a praticidade delas seria uma espécie de empréstimo camuflado, uma vez que o ente federativo se utiliza dos recursos de bancos públicos para o financiamento de despesas, a exemplo dos programas sociais, porém incluindo a não restituição, ao passo que configure a operação de crédito.

Tais operações de crédito implícitas entre governo e instituição bancária distorcem a realidade fiscal ao ponto de mascarar as contas do ente, possibilitando na elevação do superávit primário ou na frustração de um déficit primário maior.

4.2. Das conclusões do Tribunal de Contas da União a respeito das Pedaladas fiscais

Assim, como já afirmado, no tocante às pedaladas, cabe elucidar que seu exercício viola o art. 36 da LRF, que proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente federativo que a compõe, na descrição de favorecido do empréstimo:

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

A vedação é justificada pelo princípio da transparência e da gestão fiscal com responsabilidade de acordo com as diretrizes sistematizadas na própria LRF.

Consoante isso, o regime de vedações no que tange à contratação de operações de crédito possui abrangência nos arts. 34 a 37 da LRF. Possuindo exigências operacionais que estão, também, previstas em lei, mais especificadamente no art. 32 do referido texto legal: “Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de

operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.”.

Conforme a edição da LRF à época do processo de impedimento do Chefe do Executivo, a contratação de operações de crédito prescinde da existência prévia e explícita autorização, devendo constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), em créditos adicionais ou em lei específica, acrescida da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos resultantes da operação, salvo no caso de operações por antecipação da receita orçamentária (ARO).

Tais previsões apontam para o princípio orçamentário da universalidade, elucidado no art. 165, §5º, da CRFB/88. Para essa situação, o princípio da universalidade preconiza que o orçamento deve enquadrar a totalidade de despesas e receitas da Administração Pública, tendo arroladas exceções no art. 3º, parágrafo único, da Lei 4320/64.

Dessa maneira, além de infringir o princípio da universalidade, as pedaladas fiscais violam os princípios basilares da administração, tanto no princípio da transparência, do equilíbrio das contas públicas como no princípio da legalidade.

Descumpe o princípio da transparência ao passo que se constata transações omissas nas estatísticas fiscais e projeções de dispêndios obrigatórios deliberadamente não considerados no planejamento orçamentário e financeiro. Além disso, viola o equilíbrio das contas públicas quando, no término do exercício e em decorrência de todos os procedimentos irregulares, a conclusão fiscal condiz com o déficit primário quando do ambiente econômico eleva-se a taxa de juros que incidem sobre a dívida pública e nos índices inflacionários.

Por último, descumpe o princípio da legalidade, uma vez que a não observância das normas legais em vários procedimentos de gestão financeira e orçamentária viola a legalidade “*stricto sensu*”.

Cabe destacar que, no parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), foi citado, ainda, o desrespeito aos princípios da prudência e do planejamento, os quais são colocados em casos estritamente jurídicos.

Anota-se que a legislação brasileira, e de forma mais específica, a LRF, estabeleceu limites para a dívida pública e a fixação de metas fiscais de superávit para diminuir em parte essa dívida. Assim, o superávit primário é a economia feita para quitação de juros e demais encargos da dívida pública.

Nesse contexto, a LRF preceitua que a LDO abrangerá “anexo de metas fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”.

Desse modo, a utilização das pedaladas fiscais tem reflexo direto nas metas fiscais contidas na LDO, visto que não há relação de operação de crédito do Governo com os bancos públicos, afastando, então, a computação de despesa para fins de alcance da meta anual, resultando no aumento enquanto não houver adimplência do empréstimo.

Considerando o respeito às regras essenciais do direito financeiro, cabe afirmar a proibição de que as receitas de operações de crédito possam ser superiores às despesas de capital. Em outras palavras, é vedada ao Estado a obtenção de receitas por meio de empréstimo com finalidade de custear despesas correntes. Logo, conclui-se que as operações de crédito de cada exercício deverão englobar tão somente às despesas de capital.

É o que assegura o art. 167 da CRFB/88 e o art. 12 da LRF:

Art. 167. São vedados:

[...];

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. [...] § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

A partir dessa premissa, o legislador buscou evitar que as despesas contínuas fossem pagas por meio não habitual, quer dizer, vincula as despesas constantes às receitas invariáveis do Estado, as quais não sejam resultado de uma operação específica de forma isolada ou eventual.

4.3. Da Pedalada Fiscal como conduta típica de Crime de responsabilidade

Sabendo que os crimes de responsabilidade são de infrações de natureza jurídica político-administrativa, a eventual análise para subsunção das pedaladas à hipótese dos crimes de responsabilidade, cabe citar a Lei 1079/1950, que dispõe:

Art. 4º. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...].

VI - A lei orçamentária;

[...].

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

[...];

IV - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;

[...].

Paralelo a isso, o art. 85 da Constituição Federal de 1988 assevera: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VI - a lei orçamentária;”.

À vista disso, reconhece-se que a violação sistemática dos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4320/64, comporta-se na previsão de crime de responsabilidade, conforme os dispositivos já citados.

No caso recente de impedimento do Chefe do Executivo Federal, a denúncia feita, dentre outros, por Hélio Pereira Bicudo, Janaína Conceição Paschoal e Miguel Reale Júnior abrangeu a abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional e da contratação ilegal de operações de crédito.

A abertura dos créditos suplementares por decretos presidenciais, à época, infringia o art. 85, VI e art. 167, V da CRFB/88. Sabendo da tipificação do crime de responsabilidade quando o Presidente da República agir de forma atentatória à lei orçamentária, a Constituição veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Analisando a denúncia do caso, de acordo com os autores, a denunciada editou, nos anos de 2014 e 2015, diversos decretos não numerados que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores elevados, sem autorização prévia do Congresso Nacional. De acordo com documentos oficiais e anexos ao processo, os valores de créditos suplementares totalizaram R\$ 18.448.483.379,00 (dezoito bilhões, quatrocentos e quarenta e oito milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, trezentos e setenta e nove reais).

Tais decretos foram publicizados, de acordo com a denúncia, após a constatação, pelo Tesouro Nacional, de que as metas estabelecidas na LDO e na LOA não foram cumpridas, como apontou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do quinto bimestre de 2014 do Tesouro Nacional.

O Procurador junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, evidenciou a ocorrência do crime em questão:

Além das omissões intencionais na edição de decretos de contingenciamento em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas do país, houve ainda edição de decretos para abertura de créditos orçamentários sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa, violando a Lei Orçamentária anual, a LRF e a Constituição da República.

Para execução do orçamento em determinado exercício financeiro, em regra, a lei de diretrizes orçamentária estrutura as balizas para o manuseio de verbas suplementares. No ano de 2014 com a Lei 12.952 do mesmo ano, ficou autorizada a abertura de créditos suplementares, desde que essas alterações fossem promovidas de acordo com a compatibilidade de obtenção de meta de resultado primário a ser fixada no exercício de 2014.

Em outras palavras, a abertura do crédito suplementar não ocorreria se houvesse incompatibilidade com a meta estabelecida em lei. Sendo assim, caberia ao executivo cumprir o disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101/2000, o qual dispõe:

Art. 9º- Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de

empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Denota-se, assim, que, nos termos da legislação, caberia à Presidente, após a constatação do não atendimento à meta de resultado primário, incluindo por arrecadação a menor em relação às receitas estimadas, como afirmado de forma expressa em projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira.

Percebe-se, então, que de acordo o art. 4º da LOA de 2014, seria vedado ao Chefe do Executivo Federal autorizar verba de caráter suplementar, o que foi desrespeitado, segundo os denunciantes do processo de impedimento. Tais fatos ocorreram, também, em 2015. Arquetada na mesma situação, foram editados decretos no montante de 2,5 bilhões.

Tomando como base comparativa legal, essas condutas descritas infringem o bem tutelado pelo art. 1º, da Lei 1079/50:

Art. 10. São crimes de Responsabilidade contra a lei orçamentária: 4) Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária; 6) Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou no de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

Já das práticas ilegais de desinformações contábeis e fiscais, ou em outros termos, as pedaladas fiscais, em análise comparativa do caso e texto legal, constata-se, conforme relatório do Tribunal de Contas da União (TC 021.643/2014-8), que nos anos de 2011 e 2014 a contabilidade da União não espelhou a realidade das contas públicas, afrontando, assim, o princípio da transparência.

De acordo com a denúncia, a União realizou operações de crédito ilegais a partir do não repasse de verbas a entidades do sistema financeiro nacional reguladas pela União. A prática se deu tendo em vista os adiamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, em programas federais diversos, cuja responsabilidade seria pertencente ao Governo Federal.

Apesar de dividir juristas quanto à caracterização das pedaladas fiscais como operações de crédito, o julgamento do processo de impedimento considerou tal caracterização, como denota os termos legais do art. 29 da LRF:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[...].

O caso teve desenvolvimento a partir da contratação da Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas de autoria do Governo Federal. Entretanto, o repasse deveria ser feito diretamente da conta do Tesouro Nacional, constituindo recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, ou seja, haveria a obrigação de repassar às instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, às despesas e às transações legais dos programas governamentais.

Ocorre que, com a ausência de repasses a essas entidades contratadas do sistema financeiro, os próprios bancos realizaram pagamentos aos beneficiários e, em decorrência disso, caracterizou a constituição de crédito em seu favor e em desfavor da União.

O procedimento citado constitui modalidade de mútuo, ou operação similar, podendo configurar como operação de crédito nos termos da LRF.

Nesse sentido, proíbe o art. 36 da LRF a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federal a qual é submetida, na qualificação de beneficiário do empréstimo.

Assim entendeu o Tribunal de Contas sobre a referida operação em seu relatório de número 021643/2014-8:

23. No caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro desemprego e ao abono salarial, verificou-se que, ao longo de 2013 e dos sete primeiros meses de 2014 (jan. a jul./2014), abrangidos na fiscalização, a Caixa Econômica Federal utilizou recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União. Na verdade, conforme demonstram as tabelas constantes do relatório de fiscalização, as contas de suprimento desses programas na Caixa passaram a disponibilizar um crédito assemelhado ao cheque

especial, porquanto seus saldos, ao longo do período fiscalizado, foram quase sempre negativos. 24. De acordo com informações fornecidas pelo Departamento Supervisão Bancária do Bacen, o saldo total desses passivos ao final do mês de agosto de 2014 era de R\$ 1,74 bilhão, assim composto: (i) Bolsa Família: R\$ 717,3 milhões; (ii) Abono Salarial: R\$ 936,2 milhões; e (iii) Seguro Desemprego: R\$ 87 milhões. 25. Com relação ao PMCMV, os orçamentos aprovados desde o ano de 2010, bem como o projeto para o ano de 2015, previam que as despesas com as subvenções econômicas desse programa seriam financiadas com recursos da chamada "fonte 100", que representa recursos livres e ordinários arrecadados pelo Tesouro ao longo do respectivo exercício financeiro. 26. Entretanto, o pagamento dessas subvenções de responsabilidade da União vem ocorrendo por intermédio de adiantamentos concedidos pelo FGTS, na forma autorizada pelo art. 82-A da Lei 11.977/2009, utilizando-se a fonte de recursos "operação de crédito interna". 27. Desse modo, do montante de R\$ 7,8 bilhões despendidos com subsídios concedidos no programa entre 2009 e 2014, apenas R\$ 1,6 bilhão foi repassado pela União ao FGTS, conforme atestam dados encaminhados pela CAIXA. Ou seja, dos R\$ 7,8 bilhões que deveriam ter sido pagos aos mutuários, apenas R\$ 1,6 foi desembolsado pela União, sendo que o restante, no montante de R\$ 6,2 bilhões, foi pago com recursos do FGTS, a título de adiantamento. 28. Note-se que, nesse caso específico, o pagamento de dívidas pelo FGTS deu-se sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, requerida no art. 167, inciso II, da Constituição da República e o art. 5º, § 1º, da LRF, caracterizando a execução de despesa sem dotação orçamentária. 29. Quanto ao pagamento das despesas correspondentes à subvenção econômica de equalização de taxa de juros no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que era feito semestralmente, os atrasos começaram no 2º semestre de 2010, sendo que, a partir de então, até o 1º semestre o mais nenhum repasse da União ao BNDES atinente a dispêndio. 30. Em 10 de abril de 2012, quando o saldo a pagar devido pela União montava a R\$ 6,7 bilhões, foi editada a Portaria 122/2012, prorrogando por 24 meses o prazo para pagamento das dívidas. A tabela 15 do relatório precedente mostra que, sem a postergação estabelecida na mencionada portaria, em junho de 2014, o saldo a pagar com a equalização da taxa de juros montaria a R\$ 19,6 bilhões.

31. Todas essas movimentações financeiras e orçamentárias acarretaram, evidentemente, o surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES, em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional. Ou seja, no bojo dessas operações, créditos foram efetivamente auferidos pela União, à margem da Lei Complementar 101/2000 (LRF). 32. Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF. 33. Primeiro, porque, no que se refere aos recursos disponibilizados pela Caixa e pelo BNDES, envolvem instituições financeiras públicas controladas pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF, segundo o qual é "proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do

empréstimo". Depois, porque não atendem às formalidades requeridas no art. 32 da referida lei, em especial a necessidade de prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária para sua contratação, estabelecida no inciso 1 do § 1º do referido artigo. E, ainda, porque, circunstancialmente, infringem a vedação do art. 38, inciso IV, alínea "b", da Lei, que proíbe a contratação de crédito por antecipação de receita no último mandato do Presidente da República.

Assim, da contratação ilegal de operações de crédito, além de violar a LRF viola a CRFB/88 nos artigos supracitados e a Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, itens 1, 3 e 4 e, tendo como dispositivo de concretude material e formal, o art. 4º da mesma lei.

Dessa maneira, tanto a Constituição Federal quanto a Lei 1079/50 apontam para o impedimento do Presidente da República caso aja mediante atos atentatórios contra a lei orçamentária e a probidade na administração pública.

Nesse mesmo sentido, a Lei 10.028/00 denota clareza na ocorrência de crime de responsabilidade, uma vez que alterou o art. 10 da Lei 1.079/50, passando a vigorar da seguinte forma:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a 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 no 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 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).

Logo, sendo esta, supracitada, a nova redação dada aos crimes compreendidos como de responsabilidade.

4.4. A Lei 13.332/16 e sua inovação quanto à abertura de créditos suplementares

Entretanto, com a Lei 13.332/2016, sancionada após o término do processo de impedimento, houve uma flexibilização frente às regras para abertura de créditos suplementares, uma vez que, a partir dela, não haveria necessidade de autorização do Congresso Nacional para sua abertura. É o que demonstra o art. 4º desse texto legal:

Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais abertos ou reabertos, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário estabelecida para o exercício de 2016 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais e das emendas coletivas constantes da Seção I do Anexo III à Lei no 13.242, de 30 de dezembro de 2015, para o atendimento de despesas: [...].

Tendo como origem no Projeto do Congresso Nacional (PLN) 3/16, o texto admite a autorização do governo em reforçar, por decreto, até 20% do valor da despesa prevista no orçamento de 2016, desde que haja o cancelamento de 20% do valor de outra despesa.

Outra mudança pertinente na lei orçamentária aprovada foi a possibilidade de o Governo cancelar verbas incluídas por emendas coletivas do Congresso Nacional, salvo de execução obrigatória previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, direcionar recursos para áreas diversas de seu interesse.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo ramo do Direito Público, a sistematização principiológica do Direito Financeiro frente à Constituição de 1988 inova na criação de diversas formas de controle rígidas para que os seus representantes legitimados possam conduzir a atividade do Estado de acordo com princípios e normas regulamentados.

A responsabilização do legitimado é resultado da adequação do princípio da democracia participativa, possuindo a população uma postura mais ativa diante do governo. Aqui, os governantes passam a ter obrigações e responsabilidades perante à sociedade, uma vez que as competências de cada poder estariam ligadas à regência do Estado condicionado à prestação de contas e submissão de regras.

A ideia de responsabilizar o legitimado é o ponto inicial para regulamentar atos que, caso executados, possam puni-los. Entretanto, tal responsabilização abrange atos atentatórios ao bem comum, ou ao bem tutelado. Assim, os princípios do direito financeiro atrelados ao instituto da pedalada fiscal atuam como norte para responsabilização do Chefe do Executivo ou de outros sujeitos ativos que possam figurar crime de responsabilidade.

Tratado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, o crime de responsabilidade possui natureza jurídica político-administrativa, tendo influência do direito norte-americano e o direito inglês, apesar da divergência dos institutos entre as legislações.

Sabe-se, contudo, que o crime de responsabilidade figura, mesmo que de modo diverso da atual Carta Magna, desde 1824, com a Constituição Imperial. Com a evolução do direito material e da teoria da tripartição dos poderes, preconizada por Aristóteles e Montesquieu, os crimes de responsabilidade traduzem as premissas do Estado Democrático de Direito na medida que distingue as competências de cada poder estatal e incumbe a eles a independência e harmonia em prol da legalidade política dos cidadãos.

Nesse sentido, no plano infraconstitucional, a Lei 1.079/50, reformulada pela Lei nº 10.028/00, estabelece infrações administrativas para o Presidente da República que atentem contra a existência da União, contra o livre exercício dos poderes constitucionais, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país, contra a probidade na administração,

contra a lei orçamentária, contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e, por último, contra o cumprimento das decisões judiciais.

A contrário do que é passado para sociedade ou do que é propagado, o crime de responsabilidade ultrapassa a figura do Presidente da República, abarcando, também, como polo ativo das, dentre outros, o Governador do Estado, Ministro de Estado, Ministros do STF, Procurador Geral da República e ao Advogado Geral da União.

Dentre diversas situações abordadas pela Lei 1.079/50, encontra-se a prática ilegal de desinformação contábil e fiscal, popularmente conhecida como pedalada fiscal, tema e objeto deste trabalho.

Ultrapassando o debate de que citadas manobras são ou não operações de crédito, parte da doutrina conceitua pedalada fiscal como operações atípicas realizadas pelo Tesouro Nacional, não previstas na legislação e consistentes no atraso do repasse de verba a instituições bancárias públicas e privadas, com o intuito de aliviar a situação fiscal do governo em período determinado.

Partindo de uma análise comparativa do texto legal e do processo de impedimento da ex-Presidente da República, denota-se, a partir da observância dos arts. 85, VI e art. 167, V da CRFB/88; e Lei nº 1079/50, art. 10, IV, art. 11, II, III, a tipificação ou enquadramento das pedaladas fiscais como crime de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal.

Entretanto, devido ao fato de que as pedaladas fiscais são manobradas desde a década de 90 e o ano de 2000, somada a Lei 13.332/16; o qual permitiu a abertura de créditos suplementares sem a prévia autorização do Congresso Nacional, desde que respeitados alguns limites; há de ser questionar, de certa maneira, a real intenção do processo de impedimento “in caso”.

Diante do exposto, apesar da ocorrência de um processo legítimo quanto ao crime de responsabilidade, as infrações apontadas no processo têm origem em governos anteriores, ocorrendo, de certa forma, frequentemente. Além disso, como a própria Lei 13.332/16 sancionada abordou, é necessária uma maior flexibilização para regras de operações de crédito, seja para priorização de recursos, seja para remanejamento de despesas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2017.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. 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://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html>>. Acesso em: 16 de fev. 2017.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?tiponormaT=Lei+Ordin%C3%A1ria&o=relevance&v=legislacao&colecão=T&numero=1079&ano=1950&btnPesquisar.x=10&btnPesquisar.y=10&btnPesquisar=OK>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

_____. Lei nº 13.332, de 01 de setembro de 2016. **Altera a Lei no 13.255, de 14 de janeiro de 2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13332.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 16 fev. de 2017

_____. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em <http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048**. Brasília, 10 fev. 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=193937>>. Acesso em 10 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 722**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_701_800>. Acesso: fev. 2017.

_____. Senado Federal. Coordenação de Arquivo. **Denúncia nº 1, de 2016**. Norma jurídica gerada RSF-000035 de 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso: 12 fev. 2017.

CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COLANGELO, Larissa. **Manual de Direito Financeiro**. 4 ed. São Paulo: JUspodivm, 2016.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

HUNGRIA, José Cassio Soares. **Direitos Fundamentais na Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1993.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

LEITE, Fábio Barbalho. **Direito Constitucional Comparado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito processual constitucional**. 11. ed. São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Séries Concursos, 2013.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.

PETTER, Lafayete Josué. **Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo: Séries Concursos, 2013

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

THIBAU, V. L. **Os paradigmas jurídico-constitucionais e a interpretação do direito**. 4. Ed. Belo Horizonte: Meritum, 2008.