

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
CAMPUS DE SOUSA

LOUISIANY FÁTIMA DANTAS DA SILVA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ANÁLISE JURÍDICA FACE O COMBATE A  
CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

SOUSA-PB

2015

LOUISIANY FÁTIMA DANTAS DA SILVA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SUA APLICAÇÃO NO COMBATE À  
CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento aos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Doutora. Maria Marques Moreira Vieira

SOUSA-PB

2015

LOUISIANY FÁTIMA DANTAS DA SILVA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SUA APLICAÇÃO NO COMBATE À  
ESFERA PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento aos requisitos necessários para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Doutora. Maria Marques Moreira Vieira

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

Prof<sup>a</sup>. Doutora. Maria Marques Moreira Vieira  
Orientadora

---

Prof. Examinador (UFCG)

---

Prof. Examinador (UFCG)

Dedico esse trabalho a minha mãe, Marilene, meu alicerce, a quem entrego todo meu amor e gratidão. Ao meu pai, Alúizio pela confiança depositada, a minha irmã Leiliany Layza, por todo carinho e companheirismo e aos meus amigos que sabem exatamente tudo o que custou essa caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela vida, pela família, pela oportunidade de estudo que me proporcionou, pela fé que faz com que, mesmo nos momentos mais difíceis da caminhada em que as forças parecem se esgotar, encontre forças para seguir.

À minha querida mãe Marilene pelo constante incentivo e pelos seus ensinamentos, e suas provas de amor que motivam a continuar e ao meu pai Alúzio que soube compreender e aceitar o meu desejo de estudar e proporcionou os meios para isso.

À minha irmã, Leiliany Layza, por todo o apoio, compreensão e amor ao longo de minha vida.

Ao minha orientadora, professora Maria Marques Moreira Vieira, pela primorosa orientação e correções sempre atentas, pelas palavras de incentivo, bem como pela paciência com que sempre acompanhou a produção dessa pesquisa, desempenhando o verdadeiro papel de professora.

Aos meus amigos, Jéssica, Oberdan, Brunna, Matheus, Gustavo, Thaís, Tiátira e Luysa, pelos momentos de descontração e esforço vividos e todo carinho demonstrado durante o curso.

A todos os demais amigos e familiares a quem cito os nomes de Valdigeza e João Pedro, por todo o estímulo para esta realização.

## RESUMO

Este trabalho versa sobre as contribuições da Lei Complementar Nº 101 que entrou em vigor em 4 de maio de 2000, denominada por Lei de Responsabilidade Fiscal no combate contra a corrupção na Administração Pública, especialmente como instrumento que proporciona transparência e atenuação das práticas abusivas dos gestores com as finanças do Estado. Para isso, no desenvolvimento da pesquisa é exposta sobre o instituto da corrupção, apresentando os seus aspectos e desenvolvimento histórico fomentando um aporte teórico para o debate do referido tema. Em seguida discorre-se a respeito dos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal que se apresenta como um conjunto de regras no direcionamento do equilíbrio das contas públicas, mostrando-se como instrumento eficaz de combate a corrupção no Brasil em qualquer nível de governo. Para a elaboração deste trabalho o referencial teórico foi constituído com a pesquisa bibliográfica e meios eletrônicos que abordam sobre a problemática da corrupção e criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, seu conceito, aplicabilidade e transformações no âmbito da gestão pública, demonstrando que a observância da norma pode servir para melhorar o trato com a coisa pública por parte dos gestores públicos. Nesse ínterim, avulta em importância uma análise da eficácia jurídica da respectiva Lei no combate a corrupção.

**Palavras- Chave:** Corrupção. Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the contributions of Complementary Law No. 101 which entered into force on May 4, 2000, called by the Fiscal Responsibility Law in the fight against corruption in public administration, especially as a tool that provides transparency and mitigation of abuse of managers with state finances. For this, the development of research is exposed the corruption issue, with its aspects and historical development fostering a theoretical contribution to the subject of that debate. Then talks to respect the assumptions of the Fiscal Responsibility Law that is presented as a set of rules in the direction of the balance of public accounts, showing how effective tool to fight corruption in Brazil at any level of government. To prepare this work the theoretical framework was set up with the literature and electronic media that address on the issue of corruption and creation of the Fiscal Responsibility Law, its concept, applicability and transformations in public management, demonstrating that compliance with the standard can serve to improve dealing with public affairs by public managers. Meanwhile, looms in importance an analysis of the legal effectiveness of its law to fight corruption.

Key-words: Corruption. Fiscal Responsibility Law. Public Administration.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Art.- Artigo

CF- Constituição Federal

LC- Lei complementar

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA - Plano Plurianual

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	10
2 ASPECTOS GERAIS DO CRIME DE CORRUPÇÃO .....	13
2.1 Breve Deslocamento Histórico da Corrupção .....	16
2.2 Os Tipos Penais de Corrupção .....	19
2.3 Legislação Brasileira e o Combate à Corrupção.....	21
3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	25
3.1 Finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	27
3.2 Pressupostos Legais da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	28
3.3.1 Ação Planejada e Transparente .....	29
3.3.2 Prevenção de Riscos e Correção de Desvios .....	32
3.3.3 Equilíbrio das Contas Públicas.....	32
3.3.4. Cumprimento de Metas e de Resultados entre Receitas e Despesas .....	33
4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA APLICAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	36
4.1 Eficácia Social da Lei de Responsabilidade Fiscal no Combate a Corrupção .	39
4.2 Eficácia Jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal no Combate à Corrupção. .....	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS.....	45



## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho em apreço visa demonstrar os reflexos da aplicação da Lei Complementar nº 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento da Administração Pública brasileira, observando seus dispositivos como um instrumento de combate contra a corrupção na esfera pública do país.

A forma de condução da Administração Pública é tema de fundamental importância, tanto que devem ser criados diplomas legais capazes de garantir a sua adequada efetivação.

Ademias, é primordial que os agentes públicos atuem no processo administrativo observando irrestritamente os princípios contidos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal, sendo eles o norte para que o gestor público não faça uso de atitudes inadequadas, sob pena de violar os direitos fundamentais dos cidadãos. Entretanto, há desvios de condutas, e alguns responsáveis pela Administração não cumprem com o papel que lhes cabe verdadeiramente, ou seja, violam direitos e regras através da corrupção, fugindo de uma administração proba.

Depreende-se que tal conduta remonta as origens da vida em sociedade e hoje representa um dos grandes problemas do mundo globalizado. A corrupção na Administração Pública brasileira é persistente em quase todos os setores e com efeitos devastadores tanto na esfera pública como na privada.

Assim um dos mais graves problemas enfrentados pela coletividade é justamente o de garantir uma administração proba, o que parece ser utopia, uma vez que a população presencia estarecidos inúmeros escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e políticos de todos os entes federativos, que agem de forma desregrada deixando de lado a supremacia do interesse público, o que aumenta os problemas sociais. Desse modo, faz necessário buscar instrumentos que possam hostilizar a corrupção.

. O tema abordado surgiu justamente do interesse de conhecer novos instrumentos que combatam a corrupção e a atuação desregrada dos agentes públicos. Um desses instrumentos e objeto dessa pesquisa é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que surgiu da necessidade de se manter um orçamento público equilibrado. Esse diploma normativo foi formulado dentro dos princípios da moralidade pública, buscando-se não se limitar apenas a disciplinar o artigo 163 da

CF/88, mas preceitua conteúdos referentes às Diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

Após sua promulgação tornou-se importante ferramenta gerencial a serviço da Administração Pública, constituindo pilares básicos a transparência, o controle e a responsabilidade no trato com a coisa pública, com direcionamento no equilíbrio fiscal estabelecendo assim a premissa básica de que a Administração Pública não deve gastar além do que arrecada.

Observa-se que as normas da Lei em estudo passam a ser um instrumento eficaz de oposição ao desvio do dinheiro público e à corrupção, pois como combustível para desencadeamento da corrupção, encontra-se a falta de transparência nas transações governamentais, sistemas de controle interno e externos ineficazes, clientelismo público, condutas antimorais, dentre outros.

Apesar de a referida lei não poder ser tratada como novidade no âmbito jurídico, ela se faz presente na dimensão prática da sociedade, já que sempre são frequentes as notícias de corrupção pública, se constituído um instituto atual e repleto de particularidades a ser destacadas pelos interpretes jurídicos.

O objetivo geral da presente pesquisa é expor e associar os preceitos jurídicos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal que auxiliam no combate ao crime de corrupção, instigando novas contribuições nessa linha de pesquisa que possam contribuir com a compreensão dos fenômenos jurídicos políticos de atuação da Administração Pública, na busca de se alcançar o objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos: demonstrar a origem fática e legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, e do crime de corrupção e verificar a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate aos crimes praticados contra a Administração Pública, especialmente, o crime de corrupção.

No que tange a metodologia foi utilizado o método indutivo, histórico, evolutivo com aporte em pesquisas bibliográficas, livros, artigos e meios eletrônicos No desiderato de condensar num texto dados que possam auxiliar no entendimento acerca do instituto da corrupção no país e sobre a viabilidade de combatê-lo face a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O desenvolvimento do trabalho estruturou-se em três capítulos. Inicialmente serão apresentadas as noções sobre corrupção na esfera pública, expondo o seu conceito e aspectos e os tipos penais do crime de corrupção. O segundo capítulo aborda-se à a Lei de Responsabilidade Fiscal em geral, as finalidades almeçadas e

seus principais dispositivos legais, vistos como instrumentos reguladores de conduta na gestão pública.

Desenvolver-se-á no terceiro capítulo uma análise dos dispositivos legais contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal com vistas à aplicação da referida norma nos tribunais, a fim de se garantir a eficácia dos meios empregados no combate à corrupção e sua perspectiva social e jurídica.

## 2 ASPECTOS GERAIS DO CRIME DE CORRUPÇÃO

A Administração Pública tem sido alvo de escândalos e denúncias acerca do comprometimento de seus agentes para com o interesse público, tanto que frequentemente veiculam-se notícias de políticos e servidores públicos envolvidos em escândalos de atos corruptivos, como observa-se essa infração penal não é um mal recente, sua raiz está ligada intrinsecamente ao surgimento do Estado. Desse modo, faz-se importante trazer a pesquisa os elementos históricos, jurídicos e sociais da corrupção, para o embasamento da compreensão acerca desse instituto que traz prejuízos enormes a sociedade brasileira.

Diversos significados são atribuídos ao termo corrupção, pois o vocábulo comporta conceitos variados a depender da perspectiva utilizada, na lição de Fazzio Júnior (2010, p. 37):

É sabido que o uso generalizado do vocábulo (corrupção) ultrapassa os lindes estreitos da corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) para alcançar todas as espécies de desvirtuamento da função pública (administrativa, legislativa e judicial) do Estado e das entidades que o complementam. A opinião pública, a imprensa e a sociedade em geral aplicam-no com sentido muito mais amplo. Pondera-se que, certamente, a não está presa a taxinomia jurídica e, por isso, não faz distinção entre as diversas condutas reveladoras de ilícitos contra a regularidade da atividade administrativa.

Observa-se que o vocábulo comporta um sentido amplo, aqui sendo utilizado como o ato corruptivo perante a Administração Pública, o qual se traduz na vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício de suas funções, apta a gerar prejuízos aos bens, serviços e interesses do Estado.

Ainda sobre os aspectos deste instituto na esfera estatal disserta Garcia e Alves (2013, p.49):

A corrupção indica o uso ou a omissão pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiro, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma, tendo como elementos caracterizadores o desvio de poder e enriquecimento ilícito.

Depreende-se que a corrupção é um comportamento destituído de princípios éticos e morais, ligada aos atos desviantes dos agentes públicos frente à Administração Pública, concretizada na conduta arbitrária no exercício de mandato, de cargo, ou função pública, com o objetivo de obter ganhos privados ou para particulares e, conseqüentemente, usar o patrimônio público, derrubando os pilares de uma Administração Pública proba, para a qual deve ser atuar atendendo os princípios básicos insculpidos no artigo 37, da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade, dos quais o agente público não pode se afastar sob pena de comprometer o adequado funcionamento da administração e conseqüentemente os serviços essenciais prestados que é de sua responsabilidade.

A moralidade no serviço público é o dever funcional do agente público de servir a sociedade e não aos seus próprios interesses podem ser bem resumidas pelo princípio da supremacia do interesse público, o qual segundo Mello (2010, p.96):

Este princípio é inerente a qualquer sociedade, ou seja, é condição da existência da própria sociedade. No entanto os dados históricos, sociais e culturais mostram que os agentes públicos tendem a confundir os interesses do Estado com os seus próprios interesses.

Evidencia-se que os responsáveis pela administração não cumprem com o papel que lhes cabe verdadeiramente, ou seja, violam direitos e regras através da corrupção.

Relativo ao tema assevera Habib (1994, p.113):

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

Na análise da História da humanidade evidencia-se que a corrupção revela o cunho de falta de moral e está enraizada em nosso ordenamento jurídico, conturbando o Estado democrático de direito e enfraquecendo a confiança depositada pelo povo nos agentes públicos que deveriam prezar pelo mínimo de honestidade possível, apresentando-se como um mal que produz efeitos degradantes na estrutura social e que deve ser expulso.

Torna-se imperioso destacar Garcia e Alves, (2013, p. 51) que apresenta o motivo da prática se fazer presente em nosso meio.

A corrupção está associada a fragilidade dos padrões de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Por ser ele, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum entre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade provavelmente terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar.

Na contextualização dessa questão, verifica-se que a corrupção tem a ver com a apropriação indevida de recursos públicos, ocorrendo à quebra aos padrões ético-jurídicos que circundam a sociedade. O desapego da moralidade do indivíduo torna uma conduta antes reprimida em aceitável, pois constata -se uma extensa lista de malversação com a res pública, como acontece nos casos de fraudes em licitações, superfaturamento, obras inacabadas, vultuosas aquisições que não são de interesse da população. A reiteração de práticas como estas levam a sedimentação da ideia de que estas são irredutíveis e até toleráveis, fortalecendo a corrupção no cenário nacional, o que coloca o país entre os mais corruptos do mundo.

Depreende-se de dados estatísticos que o Brasil sempre se fez presente nos índices de corrupção na esfera pública, ocupando atualmente o 69º lugar no ranking sobre a percepção da corrupção no mundo, de um total de 175 países e territórios<sup>1</sup>. Analisando as consequências desse fato sobre a sociedade observa-se a

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-69-lugar-entre-175-paises.html> acesso em: 30/01/2015.

precariedade da oferta dos serviços públicos básicos, favorecendo a violência o que constitui um obstáculo para o pleno desenvolvimento do país.

Nesse diapasão, observa-se que na esfera pública que a questão da corrupção se agrava ainda mais, notadamente na Administração Pública, se materializando em diferentes formas e situações.

Trevisan (2003, p. 12) relata a respeito dos males causados pela corrupção.

Os efeitos da corrupção são perceptíveis na carência de verbas para obras públicas e para a manutenção dos serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de empregos e riquezas. Os corruptos drenam os recursos da comunidade, uma vez que tendem a aplicar o grosso do dinheiro desviado longe dos locais dos delitos para se esconderem da fiscalização e dos olhos da população.

Inferese que os efeitos da corrupção sobre a atuação estatal são sentidos por todos, gerados deturpação dos valores morais e comandos incrédulos dos gestores públicos, culminando em verdadeira ofensa a democracia e ao desenvolvimento do País. Os recursos esvaídos comprometem a legitimidade política e impedem o desenvolvimento e aplicação de recursos públicos muitas vezes escassos, mas que são impreteríveis aos anseios da sociedade.

## 2.1 Breve Deslocamento Histórico da Corrupção

Na História da humanidade há inúmeros relatos de episódios marcados pela corrupção, inferese dos ensinamentos de Bitencourt (2013, p. 110) “que a corrupção não é apenas o mal do século, mas da história da humanidade, pois é tão antiga quanto a aventura humana na Terra”.

Esta evidencia-se como um acontecimento que remota aos primórdios da humanidade, desde o início o múnus público é utilizado para auferir vantagens indevidas. Encontram-se sinais desse instituto no primeiro conjunto de Leis escritas de que temos conhecimento, o Código de Hamurabi ainda no Império Babilônio.

Historicamente, exsurge na Lei das XII Tábuas referência a corrupção relativa à figura do juiz venal, como descreve Fragoso *apud* Bitencourt (2013, p.110):

Cogitava-se da corrupção desde a Lei das XII Tábuas, com referência à venalidade de magistrados, não faltando disposições penais severíssimas sobre a matéria, em outros povos da antiguidade. As XII Tábuas impunham a pena capital ao juiz que recebesse dinheiro ou valores (*qui pecuniam acceperit*).

Observa-se que a prática de corrupção dos juízes foi punida rigorosamente pelos povos da antiguidade, Ensina Hungria (1942, p.468) que na Grécia Antiga e no império Romano a corrupção dos juízes também era punida com pena de morte.

A venalidade da justiça, notadamente, era objeto de severas penalidades das leis primitivas. O juiz corrupto, pela lei mosaica, era punido com flagelação, e na Grécia com a morte. Conta a história que o rei Cambises mandou esfolar vivo um juiz venal, cuja pele foi guarnecer a cadeira onde devia sentar o seu substituto. No antigo direito romano, a pena capital era igualmente cominada aos magistrados que mercadejavam com a função.

Nesse norte ainda sobre a análise histórica do instituto da corrupção, constata-se que na civilização grega os filósofos da época já se dedicaram à matéria, especificando outras figuras relativas a corrupção, além da venalidade dos juízes, com a preocupação de combatê-la.

Sob esse prisma, de acordo com Bitencourt (2013, p. 110) constata-se a previsão do Direito Grego, do crime de corrupção, veja –se:

Foi na era Clássica do Direito Grego, caracterizada pela aparição da cidade-estado, *polis*, e da democracia direta que surgiram os delitos dos funcionários contra a Administração Pública. Eram tipificados o peculato, a corrupção e o abuso de autoridade, aos quais se cominavam penas gravíssimas, inclusive a de morte.

Deduzindo-se dessa prelação, percebe-se que a origem do crime de corrupção remonta a Antiguidade, quando foram tipificadas condutas atentatórias à justiça e ao Estado, no qual se confundia com os institutos hoje conhecidos como peculato e concussão. Com o passar do tempo essas condutas foram se especializando em seus próprios elementos. O legado que os pensadores da época deixaram sobre o tema, repercutir até os dias de hoje, com grande avanço nas formulações modernas.

Preleciona-se que na Idade Média, a pena de um modo geral continuava arbitrária, distinguiram-se as espécies de corrupção, punindo-se não só a corrupção dos juizes, como a de outros funcionários. A expressão barataria era usada para indicar a corrupção abrangendo também outros crimes, como se dizia, o barato que se faz do dinheiro com a justiça (BITENCOURT, 2013).

Tomando como aporte dessa discussão, ensina BIASON<sup>2</sup> que no Brasil os primeiros registros de práticas de ilegalidade datam do século XVI no período da colonização portuguesa. O caso mais frequente era de funcionários públicos, encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a Coroa Portuguesa e, ao invés de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros, como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante.

Cabe ressaltar que tais produtos somente poderiam ser comercializados com autorização especial do rei, mas acabavam nas mãos dos contrabandistas. Portugal por sua vez se furtava em resolver os assuntos ligados ao contrabando e a propina, pois estava mais interessado em manter os rendimentos significativos da camada aristocrática do que alimentar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas.

Conforme fontes históricas, no início da colonização, a Coroa Portuguesa não se dispôs a instalar-se no Brasil, delegando a outras pessoas a função de organização das terras brasileiras. Assim, desde o início a distância entre Portugal e sua Colônia contribuiu para a criação de um ambiente propício à corrupção, disseminando a tradição de que o poder e pessoa se confundem em uma única coisa.

A respeito, asseveram David e Cambi (2012 p. 268) que:

A grande maioria dos portugueses que vieram para o Brasil receberam títulos, posses, propriedades e direitos apenas por favorecimento pessoal e colaborações totalmente vinculadas aos interesses particulares da Coroa Portuguesa, tal hábito é mais antigo, pois, mesmo no descobrimento do Brasil, Pêro Vaz de Caminha, ao dar ciência a EL-Rei D. Manuel, terminava sua carta por solicitar favores a seu genro.

---

<sup>2</sup>BIASON, Rita. **Breve histórico da corrupção no Brasil.** Disponível em <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 30/01/2015

Infere-se que os atos de corrupção hoje enfrentados são resultantes de práticas seculares da Administração Pública pátria.

Assevera Bitencourt (2013) que o Código Penal de 1940, finalmente inspirado no Código Suíço, disciplinou não apenas em dispositivos separados, mas também em capítulos distintos, a corrupção passiva e ativa, rompendo em tese, à bilateralidade obrigatória dessa infração penal, que via de regra, pode consumir-se a passiva independentemente da correspondente prática da ativa, e vice-versa.

Evidencia-se, na dinâmica do crime na sociedade contemporânea, que esta merece atenção especial, visto que seus efeitos são profundos e atingem a diversos setores e valores de toda a sociedade.

## 2.2 Os Tipos Penais de Corrupção

Ressalta-se que existem dois tipos penais de corrupção a passiva e ativa Bitencourt (2013, p. 113) ensina:

A corrupção passiva consiste em solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, em razão da função pública exercida pelo agente, mesmo que fora dela, ou antes, de assumi-la, mas, de qualquer sorte, em razão da mesma, é necessário que qualquer dessas condutas, implícitas ou explícitas seja motivadas pela função pública que o agente exerce ou exercerá.

Para Capez (2013) tem-se a corrupção ativa quando se verificar que o agente oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

Exsurtem dessa compreensão que ambas os tipos penais de corrupção visam resguardar os princípios da Administração Pública, como a moralidade e probidade administrativa zelando pelo seu bom funcionamento.

O Código Penal brasileiro tipifica a figura da corrupção passiva no artigo 317. Entre os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral. Já a corrupção ativa é tipificada no artigo 333 entre os crimes praticados por particular contra a administração em geral.

Para Capez (2013, p.589) poderia haver um só delito para corruptor e corrupto. O legislador brasileiro, entretanto, para que uma infração não fique na

dependência da outra, podendo punir separadamente os dois sujeitos, ou um só, descreveu dois delitos de corrupção: passiva (do funcionário; artigo 317 do CP) e ativa (do terceiro; artigo 333 do CP).

Nesse sentido, dispõe o artigo 317 do Código Penal, *in verbis*:

Art. 317- Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Para a configuração da infração faz-se necessário que o agente pratique umas das condutas descritas no núcleo do tipo, quais sejam solicitar, receber ou aceitar, sendo necessário que esta se realize em decorrência da função exercida, mesmo que o agente esteja fora dela, tendo como sujeito ativo da ação o funcionário público que age em razão de sua função e como sujeito passivo o Estado, e bem jurídico protegido a Administração Pública, que tem o seu desempenho afetado pela corrupção.

Para Capez (2013, p.508) “a corrupção passiva pode ser considerada uma forma de mercancia de atos de ofício que devem ser realizados pelo funcionário”.

Destaca-se nas lições de Capez (2013, p.510) a explicação para configurar as três condutas do crime de corrupção passiva:

Trata-se de crime de ação múltipla. Três são as condutas típicas previstas: a) solicitar: pedir, manifestas que deseja algo. Não há o emprego de qualquer ameaça explícita ou implícita. O funcionário solicita a vantagem e a vítima cede por deliberada vontade. Nessa modalidade, não é necessária a prática de qualquer ato pelo terceiro para que o crime se configure, isto é, prescinde-se da entrega efetiva da vantagem. Basta a solicitação; b) ou receber: aceitar, entrar na posse. Aqui a proposta parte de terceiros e a ela adere o funcionário, ou seja, o agente não só aceita a proposta como recebe a vantagem indevida. Ao contrário da primeira modalidade, é condição essencial para a sua existência que haja a anterior configuração do crime de corrupção ativa, isto é, o oferecimento de vantagem indevida. Sem essa oferta pelo particular, não há como falar em recebimento de vantagem; c) ou aceitar a promessa de recebê-la: nessa modalidade típica basta que o funcionário concorde com o recebimento da vantagem. Não há o efetivo recebimento dela. Deve haver necessariamente uma proposta por terceiros, à qual adere o funcionário, mediante a aceitação de receber vantagem.

A corrupção ativa, por sua vez vem estabelecida no artigo. 333 do Código Penal, que diz, “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determina-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa”. Verifica-se que a conduta de oferecer ou prometer a vantagem indevida deve ser direcionada ao funcionário público com o proposito de determina-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, bastando apenas que o particular ofereça ou prometa a vantagem indevida, que já está configurado o crime de corrupção ativa, mesmo que esta não seja aceita pelo funcionário público.

Deflui-se das lições de Greco (2012, p. 543):

Que o verbo determinar, não tem um sentido impositivo, mas, sim com uma conotação de convencimento. Isso significa que o corruptor não necessariamente exige que o funcionário pratique qualquer dos comportamentos mencionados pelo tipo, mas sim, que a sua conduta o convence, o estimula a praticá-lo.

Na corrupção passiva, busca-se evitar que os funcionários públicos passem, no desempenho de sua função, a receber vantagens indevidas para praticar ou deixar de praticar atos de ofício; já na corrupção ativa visa-se evitar a ação externa, isto é, do particular que promove a corrupção na administração. Conforme afirma Capez (2013, p.589), “sabendo que a corrupção passiva, via de regra, é produzida pela ativa, o legislador se antecipa, velando por impedi-la ou anulá-la, com a advertência da pena”.

## 2. 3 Legislação Brasileira e o Combate à Corrupção

Diante do que foi visto, conclui-se pela gravidade que representa e pelo risco ao Estado Democrático de Direito que à corrupção necessita ser enfrentada com a máxima eficácia, pois ainda é insignificativa a punição efetiva dos corruptos no Brasil, o que alimenta a sensação de impunidade, causando indignação e revolta. Desse modo evidencia-se que a sanção não pode se limitar tão-somente à esfera penal. Assim, novos caminhos devem ser buscados pelo legislador no combate aos atos atentatórios ao patrimônio público, sem esquecer a previsão de medidas preventivas para inibir a prática de atos que incidem nesse crime.

Depreende-se que apenas a repressão na esfera criminal não vem se mostrando suficiente para a repressão de conduta tão grave como a corrupção, o que se reflete no baixo índice de condenação dos agentes públicos.

Nessa contextualização, afirma Trevisan (2003, p.63) que:

A justiça brasileira é demasiadamente lenta. Muitas vezes processos judiciais por improbidade administrativa são iniciados, mas os acusados só são julgados após o cumprimento integral de seus mandatos. Durante esse período furtam o máximo que podem e acumulam recursos para sua defesa futura.

Percebe-se que a morosidade da justiça brasileira, faz com que quase sempre os corruptos alcancem o objetivo de ficar impunes, aumentando o círculo vicioso da corrupção.

Verifica-se que apenas o combate pela legislação criminal não é suficiente para enfrentar a corrupção pública, e um dos fatores que contribuem para essa situação é a deficiência do processo criminal ainda regido pelo Código de Processo Penal de 1941, que não acompanha a dinâmica de modernização dos crimes, e dotado de instrumentos poucos eficientes, com ritos morosos e imposição de penas brandas, foro por prerrogativa de função, além das inúmeras imunidades parlamentares previstas no artigo 53 da Constituição Federal, o que acaba servindo de escudo para a prática da corrupção.

Como explica Gomes e Bianchini (2001, p. 14):

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

Defluir-se dessa premissa que novos caminhos devem ser buscados pelo legislador na perseguição dos atos de corrupção, por meio também da justiça civil, se faz necessária, para corroborar com a responsabilização daqueles que infringem os mandamentos legais, já que a corrupção tomou de conta das instituições cujo papel é proteger o cidadão.

Ao tratar da corrupção, o legislador inova: e tenta elevar a intolerância da corrupção a um novo patamar, tentando inseri-la no rol dos crimes hediondos, ou então constituí-las como crime inafiançável e imprescritível.

Como se infere dos inúmeros projetos de lei que possuem tais finalidades, a exemplo do PLS 92/2011, que objetiva alterar os arts. 312 a 326 do Código Penal para aumentar as penas cominadas aos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral, o PLS 660/2011 que objetiva o aumento da pena mínima da corrupção ativa e passiva para quatro anos de reclusão, além de criar a conduta da corrupção passiva qualificada e o PLS 204/2011 que prevê a inclusão dos crimes de concussão, corrupção passiva e ativa no rol dos crimes tipificados como hediondos pela Lei 8.072/1990. Entretanto deflui-se que nenhum dos projetos legislativos supracitados até agora foi aprovado, o direito penal esta sendo usado de maneira simbólica.

Para David e Cambi (2012, p. 283), “esta função não garante a eficácia da norma, tampouco sua aplicabilidade, haja vista que tal característica é atributo fictício, incidindo somente na mente dos políticos e eleitores”. Pois, para os referidos autores (2012, p.284):

[...] a preservação de uma Administração Pública comprometida com o interesse público (em funcionamento regular) constitui elemento de desenvolvimento do indivíduo e da própria sociedade, reconhecendo, destarte, a legitimidade do direito penal como instrumento de combate a corrupção. Contudo, destaca-se que este mesmo instrumento não pode ser convertido em *prima ratio*, devendo preservar seu caráter subsidiário e fragmentário.

No intuito de controlar e punir a prática de condutas configuradas corruptas foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro outros mecanismos com vistas a combatê-las. Nesta compreensão, destaca-se que uma lei importante no combate à corrupção é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, que configura conjunto normativo a orientar uma Administração Pública proba Pensando na real disciplina do bom uso do dinheiro público referida lei surgiu de uma determinação contida no art. 163 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/98.

Considera-se a Lei de Responsabilidade Fiscal um marco no combate a corrupção, pois visa propiciar maior transparência na distribuição de recursos

públicos, já que as contas públicas têm como nortes a arrecadação e o direcionamento desses recursos, com o fim de atender o interesse público propiciando mais eficiência e transparência nesse processo, já que a sociedade passar a poder acompanhar como esses recursos serão utilizados.

Infere-se a corrupção como ameaça ao nosso estado democrático, portanto, todos os meios possíveis, cíveis e criminais, se revela

m importantes no combate à corrupção, para que ao menos possa ser mantida em níveis toleráveis.

### 3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Sempre se fez presente na Administração Pública brasileira práticas delituosas que objetivam o enriquecimento de alguns à custa do erário público, extraindo-se que a sociedade convive de forma intensa com denúncias de corrupção, desvios de bens e verbas, fraudes em processo licitatório, superfaturamento de obras, em síntese práticas delituosas que demonstram à irresponsabilidade na gestão financeira dos entes federados, ocasionando consequências negativas para a sociedade.

Ensina Pinto (2008, p.417), que “o equilíbrio orçamentário jamais foi objeto de preocupação do homem público brasileiro. Aliás, pode-se dizer que sua grande característica foi primar pelo desequilíbrio, buscando sempre gastar mais do que arrecada”.

Nesse cenário de endividamento público descontrolado, com gastos excessivos com pessoal determinando o engessamento dos orçamentos estatais e com a concessão indiscriminada de vantagens foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000 uma lei voltada a inibir os malefícios de uma gestão financeira temerária.

Nessa contextualização, ensina Garcia e Alves (2013, p.528):

Foi editada a Lei Complementar n. 101/2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que é parte integrante de um conjunto de medidas que compõem o denominado Plano de Estabilização Fiscal (PEF), tendo estabelecido mecanismos de gestão responsável dos recursos públicos, visando conter o déficit e estabilizar a dívida pública, possibilitando a manutenção do equilíbrio que deve existir entre despesas e receitas públicas.

Denota-se que a Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000 conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal, representa um marco crucial de mudanças institucionais e culturais na Administração Pública brasileira através da inserção de instrumentos que regulam as finanças públicas, promovendo o equilíbrio das contas públicas, com a prevenção de gastos e desvios, que determinam metas para garantir a eficiência no gerenciamento da coisa pública. Exsurge esse diploma como um novo conjunto de regras para guiar a postura dos gestores públicos de todos os entes federados.

Denota-se que a referida Lei tem respaldado no artigo 24 da Carta Magna que trata da competência concorrente para legislar sobre direito financeiro, sendo instituída para regular o artigo 163 da CF/88 que dispõe sobre princípios fundamentais e matérias de finanças públicas, e no artigo 169 da mesma carta que estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, regulamentando questões, relacionadas à Administração Pública, visando assegurar à sociedade que todas as pessoas jurídicas de direito público das três esferas de governo, além do Ministério Público deverão obedecer, sob pena das sanções. Baseando-se nos princípios do equilíbrio das contas públicas, uma gestão orçamentaria financeira responsável, eficaz e transparente.

Como se infere de Garcia e Alves (2013, p. 529):

Trata-se de lei complementar editada com amparo em diversos dispositivos do Capítulo II do Título VI da Constituição da República, em especial nos arts. 163, 165, §9º, e 169, tendo estatuído normas gerais de direito financeiro e de finanças públicas com o fim precípua de: dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos; e impor limites para os gastos com o pessoal, obrigando o Ministério Público e todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, a se enquadrarem na sistemática instituída.

Machado Junior e Costa Reis (2008, p. 14) ensinam que, “a Lei de Responsabilidade fiscal, como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público no trato do patrimônio público que fora confiado”. Aduz-se que, a Lei em estudo traz um conjunto de princípios que estabelecem normas direcionadas à melhoria na gestão da coisa pública, a fim de que os seus administradores desenvolvam uma política responsável com equidade financeira.

Para Pinto (2008, p.416), a “Lei de Responsabilidade fiscal busca dar mais seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficiência no gerenciamento da administração”.

Denota-se que a LRF propicia uma maior transparência na distribuição dos recursos públicos, pois esta impõe aos administradores normas gerais e limites para administrar as finanças públicas, para consolidar uma administração transparente e democrática que mostra ao público o que está sendo feito e como os recursos estão sendo aplicados, coibindo o comportamento danoso daqueles que dilapidam o patrimônio público e que agora devem ser responsáveis no exercício de suas funções, pois estão sujeitos a penalidades da lei.

Extraí-se das lições de Pinto (2008) o termo responsabilidade fiscal, na Lei Complementar nº 101/200 significa retidão no gerenciamento da coisa pública, e aptidão para responder o agente público por seus atos quando realizados em descompasso com as regras gerenciais contidas na lei.

### 3.1 Finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal

Verifica-se que a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, propicia a gestão dos recursos públicos equilibrada, possibilitando delimitar a ação dos governantes, evitando a incidência de erros na gestão orçamentária e financeira, punindo os sujeitos que violem os deveres de sua observância. Para Gomes e Bianchini (2001, p. 200), tem a citada Lei como principal finalidade:

[...] proibir os entes da federação de gastarem mais do que arrecadam, estabelecendo, para tanto, limites e condições para o endividamento público. Ela surge no bojo de uma unanimidade na opinião pública, reclamando que as finanças públicas deveriam ser disciplinadas por regras inflexíveis, para pôr termo aos gastos exacerbados.

A Lei retro mencionada traz a regulação para despesas e receitas públicas com o objetivo de equilibrar esses dois fatores, imputando ao administrador uma conduta transparente e planejada, tornando-se parâmetro para uma administração proba, sem gastos desnecessários permitindo que o Estado proporcione uma atuação mais eficaz em benefício dos interesses sociais.

Ainda acerca da finalidade do dispositivo legal em estudo, tem-se, conforme prelecionam Rosa e Neto (2001, p.87) que:

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

Denota-se que o objetivo da LRF é cuidar da arrecadação das receitas e para a realização correta das despesas. Fazer com que os administradores públicos cumpram metas, efetuando despesas no máximo ao valor equivalente as receitas, sem gastos absurdos ou desvios, para que haja equilíbrio nas contas públicas.

### 3.2 Pressupostos Legais da Lei de Responsabilidade Fiscal

Depreende-se que a LRF trouxe mudanças no gerenciamento do dinheiro público, atribuindo aos administradores públicos a responsabilidade fiscal, com a finalidade de combater a corrupção. Como coaduna Pinto (2008, p.420), “a Lei de Responsabilidade Fiscal traçou o caminho para que o administrador cumpra bem seu papel, exercite com eficiência suas múltiplas atribuições”.

Nessa contextualização, passa a ser uma ferramenta para que o administrador possa determinar diretrizes necessárias para a boa execução do erário público, dentre os Princípios da Lei estão o planejamento, a transparência, em relação aos gastos e a participação da sociedade, o controle e a responsabilização.

O Manual de Orientação da Lei de Responsabilidade Fiscal, escrito em 2001, discorre que:

**Planejamento** – é feito por intermédio de mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelecem metas para garantir uma eficaz administração dos gastos públicos.

**Transparência** – é a ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, inclusive internet, para que todos tenham oportunidade de acompanhar como é aplicado o dinheiro público.

**Controle** – é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

**Responsabilização** – são sanções que os responsáveis sofrem pelo mau uso dos recursos públicos. Essas sanções estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

O principal objetivo da LRF de acordo com o caput do artigo 1º consiste em “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Por sua vez o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir os instrumentos necessários a efetivação da gestão fiscal e orçamentária responsável.

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

Infere-se que a LRF impõe aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal, através de uma ação planejada e transparente, que previna riscos e corrija desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, propiciando controle e transparência da aplicação dos recursos.

### *3.3.1 Ação Planejada e Transparente*

Infere-se que ação planejada e transparente da Administração pública é enfatizada em diversos trechos do texto da LRF. Extraí-se da lição de Nascimento e Debus (2004, p.10) que “a ação planejada nada mais é do que aquela ação baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa”.

Infere-se que uma ação planejada e transparente previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Ficando ao gestor público a responsabilidade das ações, pois as regras estão postas e não podem ser desobedecidas. Planejamento é o processo capaz de garantir, no tempo necessário os recursos adequados para a execução das ações administrativas.

Para Cruz (2011, p.16), o planejamento tem como função principal:

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

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

Como assevera Nascimento e Debus (2004, p.11):

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público.

Exsurge que o planejamento faz com que o agente público, cumpra o seu papel, para obter sucesso nas ações da Administração Pública. E nessa esteira faz necessário um orçamento bem planejado, bem como do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias que deverão discutir programas e políticas que permita o controle gerencial.

Em relação à transparência ensina Oliveira (2004, p.21):

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

Como visto, os gestores públicos seguindo as regras da LRF devem promover ao mesmo tempo uma ação planejada conduzindo os atos administrativos sem improviso seguindo o roteiro pré-estabelecido e transparente caracterizada pelo acesso de informações compreensíveis, para que o cidadão saiba como está sendo utilizado o dinheiro público.

Para que essa transparência seja alcançada ensina Debus e Nascimento (2004, p. 11) “deve ocorrer o conhecimento e a participação da sociedade, assim como proporcionar ampla publicidade de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas”.

A LRF estabelece as condições para que ocorra a transparência dos recursos públicos aplicados como preceitua o seu artigo 48 caput, *in verbis*.

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

O mencionado artigo consagra a transparência através da exigência de ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos dos recursos administrados, já que estes recursos provem dos próprios cidadãos através do pagamento de tributos. Pois, como preleciona Pinto (2008, p. 424) “se o cidadão fornece o dinheiro, via pagamento de tributos, para os gastos do poder público, legitimado se acha para sugerir onde aplicá-los de forma mais proveitosa para a sociedade”.

Por sua vez o parágrafo único, do artigo 48, alterado pela LC 131/2009 ampliou ainda mais o processo de transparência da Administração Pública através do incentivo a participação popular, onde impõe aos gestores a obrigação de prestar informações em seus portais, ou seja, as informações sobre despesas e receitas dos órgãos públicos em tempo real, bem como que qualquer cidadão pode fazer representação contra o gestor que desobedecer a lei, o que configura ato de improbidade administrativa, já que o cidadão é o principal interessado e beneficiário das ações e que agora pode exercer um controle dos atos administrativos, podendo impedir abusividades por parte dos gestores públicos e até mesmo orientá-los.

Vê-se que, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para o exercício pleno da democracia, por obrigar o administrador público nas esferas federal, estadual e municipal a decidir seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos; assegurando o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Dessa forma o

grande beneficiário da Lei é o contribuinte, que conta com a transparência na Administração e a garantia de boa aplicação dos impostos que paga.

### *3.3.2 Prevenção de Riscos e Correção de Desvios*

Observa-se que para a efetivação de uma ação planejada e transparente faz-se necessário prevenir os riscos e corrigir desvios. Como ensina Cruz (p.17), “a prevenção de riscos decorre de um planejamento muito bem elaborado e sem desvios, sendo que depois de diagnosticar e identificar os reais problemas, em suas causas principais, tomar medidas para diminuir ou impedir a continuidade”.

Elucida nascimento e Debus (2004, p. 123) que:

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Verifica-se que as correções de desvios requerem a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através da extinção de gratificações e cargos comissionados, além da exoneração de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

### *3.3.3 Equilíbrio das Contas Públicas*

Como ensina Pinto (2008, p. 422), “a Administração Pública, como qualquer empresa, age sob o influxo de dois elementos: a receita e a despesa”. Constitui-se dever de gestor público promover o equilíbrio das finanças, para evitar a dívida pública, utilizando o adágio popular não se gastar mais do que ganha.

Para Debus e Nascimento (2008, p.78) o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Por sua vez, ensinam “cabe aos administradores manter o equilíbrio nas contas públicas e atuar na prevenção de déficits, de maneira a estabelecer a compatibilização entre as receitas e a satisfação das demandas sociais”.

Configura-se como um dever dos governantes na Administração Pública contemporânea a qual se agrega a obrigação de cumprir metas de resultados entre receitas e despesas públicas, assumirem a postura estratégica atendendo às necessidades sociais e meritórias como saúde, educação e segurança.

#### *3.3.4. Cumprimento de Metas e de Resultados entre Receitas e Despesas*

A Lei de responsabilidade Fiscal estabelece o cumprimento de metas de resultados através do inciso I, § 1º do artigo 4º que preceitua.

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias 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.

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

Infere-se que as metas de resultado primário e nominal sejam definidas na lei de Diretrizes orçamentárias, devendo os órgãos de controle e fiscalização acompanharem o seu cumprimento. Cruz (2001, p.31) “as normas estabelecidas na LDO devem ser discutidas e negociadas previamente, com vistas a possibilitar a orientação clara e necessária para a elaboração do orçamento anual”.

Nesse contexto, ensina Toledo Junior e Rossi (2005, p. 11):

Essas metas são operadas mediante a proposição na Lei de diretrizes Orçamentárias usadas como estratégias para o equilíbrio orçamentário, visto que tais propostas não se limitam apenas à letra da lei. Serão periodicamente controlados pelo Tribunais de contas e segmentos organizados da população, os quais se encontra-se dotados de potencial para operar o controle social.

Evidencia-se que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) efetuam o equilíbrio das receitas e despesas conforme a realidade social, sendo de grande relevância para o sistema orçamentário do país.

Considerando que a realização das despesas programadas dependerá das receitas arrecadadas, ou seja, não havendo a arrecadação prevista, parte das despesas programadas não poderá ser executada. Somente desta forma o administrador público terá como assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO.

Nascimento e Debus (2004 p 21) ensinam que “nesse propósito, por ocasião da aprovação da LDO, o legislador tomará cuidado na repartição das receitas, não permitindo que o texto da lei de diretrizes esteja em desacordo com os ditames da LRF”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece ainda outras condições para alcançar a responsabilidade fiscal, que possuem o objetivo de evitar desvios nas condutas governamentais através de ações práticas com o propósito de promover o efetivo controle das despesas públicas.

Depreende-se que o diploma legal abrange diversos setores e uma de suas metas primordiais é a redução dos gastos com o pessoal o estabelecimento de limites, com a finalidade de disciplinar gastos dos recursos públicos, tendo em vista a transparência das contas é obrigatoriedade imposta aos gestores da coisa pública.

O artigo 18 da norma em comento estabelece que

Despesa total com pessoal, consiste no somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Aborda Cruz (2001, p.21) que “as despesas com pessoal são as que mais despertam atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados”.

Inferre-se que a limitação dos gastos com pessoal é um dos mecanismos utilizados pela LRF para estabelecer ao gestor público uma responsabilidade com os

bens públicos, se não forem observados os limites impostos no artigo 19, o gestor sofrerá penalidades tanto de natureza institucional como individual, a exemplo da cassação de mandato.

Prevê, ainda, o artigo 42, da retro menciona Lei que:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Percebe-se que para as obrigações assumidas no último ano de gestão deve haver disponibilidade de caixa suficiente para os encargos e despesas compromissadas a pagar, de maneira a não se deixar encargos para o exercício seguinte.

## **4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA APLICAÇÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Após a apresentação das características da corrupção praticada contra a Administração Pública, assim como o objetivo central da Lei de Responsabilidade Fiscal, neste capítulo pretende-se analisar o referido instituto legal como instrumento hábil a contribuir no combate à corrupção.

Segundo Trevisan (2003), uma maneira de exercer o controle da corrupção é, continuamente, acompanhar e supervisionar a conduta dos administradores públicos, sendo imprescindível o acesso a informação.

Dessa maneira, a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui-se como importante instrumento no combate à corrupção, pois alicerçada pelos pilares da transparência e fiscalização, oferece instrumentos eficazes para a luta contra a corrupção.

O artigo 49 da LRF determina a possibilidade de acesso às contas mensais e anuais da Administração Pública por meio de balancete. A fiscalização mensal tem grande importância, pois permite verificar como estão sendo executadas obras, serviços e compras dentre outras ações, veja-se que:

Art. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Evidencia-se que o gestor público, mantendo contato com a sociedade e permitindo que a mesma fiscalize seus atos, acabar por contribuir para prevalência da supremacia do interesse público.

A LRF abre dois caminhos para que o cidadão exerça o papel de controlador dos gastos públicos. O primeiro diz respeito ao estímulo à prática do orçamento participativo, ao estabelecer como condições a participação popular e a realização de audiências públicas na elaboração e discussão da LDO e da LOA. O orçamento participativo dá a oportunidade de expor a situação financeira, seus problemas operacionais, propiciando a população apresentarem reivindicações, sendo que desta sairá à proposta orçamentária. Essa proximidade faz com que o administrador perceba as necessidades da sociedade e as supra sem maiores dificuldades.

O segundo caminho relaciona-se com a transparência na gestão pública. A obrigatoriedade da transparência do planejamento e da execução da gestão fiscal considera-se uma das características marcantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme preceitua o artigo 48, da lei em estudo:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

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

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

Ante o exposto, há uma garantia legal à artigo 48 da lei garante a transparência da gestão fiscal com acesso ao público aos planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, relatório resumido da execução orçamentária, o relatório da gestão fiscal e as verbas simplificadas destes documentos.

Ressalta o parágrafo único do citado artigo que esses documentos devem ser viabilizados ao domínio público por meio eletrônico, com linguagem simples e objetiva, pois o acesso via internet desburocratiza o acesso dessas importantes peças, facilitando o controle social das contas públicas.

Desse modo, para que se tenha uma eficaz Administração Pública, necessário se faz que governo e sociedade tenham uma boa interação, estando esta facilitada pela aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além da criação de um Conselho de Gestão Fiscal, conforme dispõe o artigo 67, que assegura a participação do Ministério Público e de Entidade Técnicas representativas da sociedade:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os

Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Este Conselho visa acompanhar e avaliar de forma permanente a atuação dos gestores públicos no que refere-se à obediência as regras impostas para uma gestão responsável, disseminando-se práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução de gastos públicos, na arrecadação de receitas, no controle de endividamento e na transparência da gestão fiscal.

Percebe-se que, os dispositivos citados abrem espaço a possibilidades para atuar de forma a construir ações de defesa, bem como facilitar a descoberta de atos ímprobos praticados pelos agentes públicos.

Outras medidas que se destacam, também trazidas pela LRF, são as que versam sobre: a divisão das responsabilidades pelos gastos públicos entre os poderes (limites de gastos com o pessoal); a impossibilidade do governo federal refinar dadas dívidas de Estados e Municípios; além da impossibilidade, em final de mandato de se deixar dívidas para serem pagas pela nova administração.

A respeito, ensina Khair (2000, p.76):

A LRF pode ainda contribuir significativamente para impedir a perpetuação de heranças fiscais calamitosas, que imobilizam governos recém-empossados quando tem de assumir dívidas e compromissos financeiros de antecessores, prática comum em municípios pequenos.

Nesta perspectiva, ao estabelecer normas de procedimento para o uso de recursos públicos, limitando despesas, definindo regras para o cumprimento dos orçamentos, obrigando a transparência das contas e prevendo sanções para os desvios de condutas, inclusive de ordem criminal, pode-se dizer que a LRF reforça a

filosofia administrativa que exige o descontrolado de gastos, que tantos males causou e ainda causa ao contribuinte brasileiro.

#### 4.1 Eficácia Social da Lei de Responsabilidade Fiscal no Combate a Corrupção

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

Nesse sentido Garcia e Alves (2013, p.537) ensinam que:

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

Denta-se que a participação popular se efetiva pelo princípio da transparência estatuído pela Lei, cujo objetivo é permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir e fiscalizar.

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

#### 4.2 Eficácia Jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal no Combate à Corrupção.

Com o intuito de demonstrar a aplicação da Lei em comento, apresentar-se-á julgados dos tribunais pátrios que exemplificam as práticas administrativas coibidas pela Lei de Responsabilidade fiscal que se mostram eficazes no combate à corrupção.

Assim, tem-se o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em Ação Civil Pública que debatia a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, decidiu da seguinte forma:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLR N. 101/2001. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. DÚVIDA QUANTO À EXISTÊNCIA DE CULPA, DOLO OU MÁ-FÉ. IRRELEVÂNCIA. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO AFASTA A TIPICIDADE, MAS INFLUENCIA NA DOSIMETRIA DA REPRIMENDA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO. Réu que, no tempo em que era Prefeito Municipal de Painel, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato contraiu vultosa (para o porte do Município) obrigação de despesa, sem suficiente provisão de caixa que permitisse o seu cumprimento no exercício seguinte. Violação aos princípios da legalidade e da moralidade (artigo 11 da Lei n. 8.429/1992), que dispensam, para a sua caracterização, a prova do dolo ou de má-fé. "A Lei Complr n. 101/2000 não tem como objetivo precípuo o combate à corrupção, à desonestidade ou ao desvio, como foi tão insistentemente divulgado pela imprensa. Pode ser mesmo que ela dificulte, como norma preocupada com a transparência e a publicidade dos atos financeiros e orçamentários dos entes públicos, a malversação e a improbidade. Mas tal efeito será secundário, porque não é esse o fim fundamental que preside a sua elaboração. A Lei de Responsabilidade Fiscal almeja, muito mais, ser um complexo de normas ótimas de gestão e administração, para reduzir as aplicações em gasto com pessoal, assegurar o aumento da receita, limitar o endividamento (especialmente dos Estados e Municípios). É lei que procura efetivar a idéia, tão cara aos liberais, de equilíbrio orçamentário, impedindo que os entes públicos gastem mais do que arrecadam. Contém dispositivos úteis e importantes para a implantação entre nós, de um planejamento consistente, coibindo as improvisações governamentais tão constantes e os gastos eleitoreiros e corporativos. Preocupa-se, antes, com a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública da gestão prudencial da coisa privada" (DERZI, Misabel Abreu Machado. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 265-266). A regra só admite exceção quando a conduta decorre de situações extraordinárias devidamente comprovadas, como, v.g., calamidade pública, emergências, o que não é o caso. Na dosimetria da pena, há que se observar o disposto no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. (TJ-SC - AC: 361637 SC 2009.036163-7, Relator: Vanderlei Romer, Data de Julgamento: 06/10/2009, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Lages)

No presente caso, o ex-prefeito ordenou e autorizou a assunção de obrigações sem disponibilidade financeira de caixa, gastando o que não tinha, em

manifesto descumprimento ao preceito do artigo 42 da LC 101/200, recebendo reprimenda legal, sem a necessidade de constatação de dolo.

Tem-se o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2014):

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EX-PREFEITO - ART. 42 DA LC 101/2000 - VIOLAÇÃO - ASSUNÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDADO QUE NÃO PODEM SER CUMPRIDAS - ART. 11 C/C ART. 12, III, DA LEI Nº 8.429/92 - MÁ-FÉ - DEMONSTRAÇÃO - SENTENÇA MANTIDA 1. Havendo prova de que nos últimos dois quadrimestres foram contraídas despesas superiores a disponibilidade de caixa e demonstrada a má-fé do ex-prefeito, impõe-se manter a condenação do réu às sanções previstas na LIA. 2. Negar provimento ao recurso.

(TJ-MG - AC: 10625080857497001 MG , Relator: Teresa Cristina da Cunha Peixoto, Data de Julgamento: 22/05/2014, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/06/2014)

No caso supracitado, o agente público atentou contra os princípios da Administração Pública, o que também configura improbidade administrativa, ao contrair obrigações sem que pudesse cumpri-las, desrespeitando ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso apresentado a seguir, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará constatou irregularidades na prestação de contas do Presidente da Câmara Municipal de Alto Santo/CE, constituindo descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual em sede Agravo Regimental o Tribunal Superior Eleitoral (2013) se posiciona que a inobservância a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui irregularidade insanável ensejando a inelegibilidade, veja-se.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, XI, DA LEI 8.429/92.1. A Corte Regional consignou que a irregularidade identificada na prestação de contas do agravante consistiu descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e concluiu tratar-se de vício insanável que configurou ato doloso de improbidade administrativa. 2. A conclusão do Tribunal de origem encontra respaldo na jurisprudência do TSE no sentido de que a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em irregularidade insanável apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, g, da LC 64/90.3. Com relação ao elemento

subjetivo, não se exige o dolo específico de causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios administrativos. O dolo, aqui, é o genérico, a vontade de praticar a conduta em si que ensejou a improbidade.4. Agravo regimental não provido.

(TSE - AgR-REspe: 8613 CE , Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 07/02/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 046, Data 8/3/2013, Página 111-112)

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Maranhão (2009) reafirma que a fiscalização das contas públicas deve dar-se não apenas pelos órgãos competentes, como os Tribunais de Contas, mas também pela própria população, que é, em última análise, a maior interessada no controle das contas dos administradores públicos, como observa-se no caso a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE FISCAL. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS AO PODER LEGISLATIVO. OBRIGATORIEDADE DE ENVIO DE TODA A DOCUMENTAÇÃO, E NÃO APENAS DO BALANÇO E DOS BALANCETES. VIABILIZAÇÃO DA CONSULTA E APRECIÇÃO PELOS CIDADÃOS E INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 49 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. I - A prestação de contas é dever primário de todos aqueles que fazem uso de dinheiro público, justificado pela própria natureza do bem em questão, porquanto, sendo público o dinheiro, pertencente a toda a coletividade, nada mais curial que seu emprego e destinação sejam justificados, para fins de fiscalização da regularidade de seu uso. II - A cópia da prestação de contas encaminhada ao Poder Legislativo deve ser integral, constituída não apenas das peças contábeis, isto é, o balanço e os balancetes, mas também de todos os demais documentos que dão suporte às informações técnicas, como notas fiscais, notas de empenho, recibos, ordens de serviço e outros, sob pena de ficar inviabilizada a fiscalização da idoneidade e da veracidade das mesmas contas, pelos cidadãos e instituições da sociedade. III - O envio dos documentos comprovadores das informações contábeis lançadas nos balanços e nos balancetes é exigência decorrente do próprio texto do artigo 49 da LEF, que não necessita, para ter eficácia, de regulamentação alguma. IV - Apelação desprovida.

(TJ-MA - AC: 227542008 MA , Relator: MARCELO CARVALHO SILVA, Data de Julgamento: 26/03/2009, CEDRAL)

Vê-se um controle técnico do uso do dinheiro público, viabilizado pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, e um controle popular, que pode ser exercitado pelos cidadãos, em grupo ou individualmente. Ambas são facetas que contribuem no combate a corrupção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu-se em uma pesquisa sobre a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal no combate ao crime de corrupção praticado contra a Administração Pública em geral, percebe-se que a norma em comento é um tanto complexa, entretanto, mediante o que foi pesquisado percebe-se que os institutos da Lei Complementar 101/2000 são favoráveis na medida em que sua efetivação está criando um novo modelo cultural na gestão do dinheiro público.

Deste modo, passou a exigir dos gestores, informações mais detalhada no que diz respeito a sua gestão na Administração Pública, mediante o controle realizado pelo Tribunal de Contas que devem fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas, bem como a participação popular pode exercer um controle social externo sobre as finanças públicas do país, até então pouco desenvolvido. É atualmente considerada para os gestores públicos um código de conduta.

A intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é justamente aumentar a transparência na gestão da Administração Pública, através de mecanismos de controle e punição dos governantes que não agem de maneira correta.

Tendo em vista que um dos preocupantes problemas a serem enfrentados pelo atual ordenamento jurídico é o da eliminação do arbítrio na atuação dos agentes públicos, que se valem da sua posição de poder enquanto representantes do Estado e administram de forma discricionária, para alcançarem outras finalidades que não àquelas atinentes ao legítimo interesse público. A LRF configura-se como alternativa prática para responsabilizá-los, atribuindo sanções inclusive de caráter penal aqueles governantes que não cumprem com suas obrigações.

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

A corrupção está em todos os lugares e todas as classes sociais e está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Certo é que o exercer um cargo público, no enfrentamento de dilemas de ordem moral e valorativa, deve sopesar que o bem público pertence a coletividade, e, portanto merece sua total proteção e quando opta

o agente pela malversação do que não lhe pertence faz com que o poder judiciário e o Ministério Público aplique as sanções das leis em relevo.

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

Foi possível verificar após a realização da presente pesquisa, que a Lei de Responsabilidade Fiscal se corretamente aplicada apresenta-se como medida eficaz no combate a corrupção no Brasil.

Na verdade, só a produção normativa não bastará para combater a corrupção, pois a luta contra esta é resultado da obtenção da consciência democrática e, conseqüentemente, participação popular fatores que presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal permitirão uma crescente fiscalização da coisa pública e contribuição para a atenuação dessa chaga social.

Fica exposta a relevância da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no comprimento e na disciplina das condutas criminosas sobre a corrupção, convém dizer que todos os meios criados com vistas à minimização da problemática da corrupção são de extrema importância, mas é evidente que este não é um fenômeno fácil de se erradicar, para isso é necessário que a sociedade se organize não apenas em manifestações, mas que também utilize os recursos práticos e legais do ordenamento pátrio.

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Secretaria de Estado da Administração, Coordenação e Planejamento-SEAD. Lei de responsabilidade fiscal. **Manual de Orientação**. Manaus: 2001.

BIASON, Rita. **Breve histórico da corrupção no Brasil**. Disponível em <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 30/01/2015

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal. Parte Especial: dos Crimes Contra a Administração Pública**. V 5. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 10 fev 2015.

\_\_\_\_\_. Lei complementar 101 de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças voltadas para a Responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 06 fev 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Civil 10625080857497001**, Relator: Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/06/2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Civil 361637 SC 2009.036163-7**, Relator: Vanderlei Romer, primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/10/2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe: 8613 CE**, Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Publicação 8/3/2013: DJE - Diário de justiça eletrônico.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, Parte Especial**. V.3. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, Flávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. São Paulo: Atlas. 2001.

DAVID, Décio Franco; CAMBI, Eduardo. **A legitimidade do Direito Penal para combater a corrupção**. Revistas dos Tribunais, ano 01, v. 924, outubro/2012. P. 261 a 296.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no Poder Público**. São Paulo: Atlas. 2002.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Impropriedade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Crimes de responsabilidade fiscal**, 8 ed. RT, 2001.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

HABIB, Sérgio. Brasil: **Quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Rio de Janeiro, Forense:1942.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: ministério do planejamento, orçamento e gestão; BNDS. 2000.

MACHADO JR, J. Teixeira; COSTA REIS, Heraldo da. **Lei 4320 comentada e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000 Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2 ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal- Noções Gerais**. 4 ed. São Paulo: Atlas. 2008.

ROSA, Alexandre; NETO, Antônio. Ghizzo. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

TOLEDO Junior; Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.

TREVISAN, Antoninho Marmo. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.