



28 · 29 · 30
de OUTUBRO

XII SEGET
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA
TEMA 2015
Otimização de Recursos e Desenvolvimento



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

Reinaldo Aparecida Fonseca
fonseca@ufs.br
UFSJ

MÁRCIA LEITE

Roberto do Nascimento Ferreira

UFSJ

Luiz Gustavo Camarano Nazareth

UFSJ

Resumo:Perante os debates quanto aos efeitos dos déficits fiscais na teoria econômica, cabe agora verificar quais são as punições perante as corrupções que existem no manuseio do dinheiro público. Observa-se que o debate sobre o ajuste fiscal está intimamente ligado aos livros e artigos publicados apresentando, portanto, posições divergentes. Assim o presente artigo tem o objetivo de explicar sobre como é a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando diante de atos ilícitos que servidores públicos cometem na Administração Pública, discriminando cada qual, assim como suas sanções ao combate a corrupção pública. A metodologia é apresentada na forma exploratória nas bibliografias e documento referentes ao assunto, obtendo maior fundamentação do tema abordado.

Palavras Chave: Punições - Corrupção - Lei de Responsabilidade - -

1 INTRODUÇÃO

No Brasil a Contabilidade Pública origina-se inteiramente da Legislação, do qual o fundamental dispositivo legal é a Lei 4.320/64, apesar de que na sua maior fração ela apresente regulamentação orçamentária e financeira, e não patrimonial ou contábil firmemente ligada à administração de recursos públicos orientados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que Empresa Pública tem um desempenho significativo na performance de avigorar -se para praticar políticas sociais. Perante esta expectativa e com a elevação da conscientização do dever administrativo do gestor passa a existir as iniciais obrigações de transparência e a essencial cobrança por parte da população. Esta é uma forma de pressionar as lideranças programarem a prática da *accountability*, ou seja, da contabilidade.

Nesta linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, acrescenta inovadores desenhos de clareza, com a geração de relatórios sociais e fiscais de maneira sucinta, que arrebatam à limitação de gastos e amoldamento das receitas perante as despesas do setor público, no qual se apoia a contabilidade pública, que busca, com a assistência da legislação em vigor, alcançar seus propósitos de lançamento, controle, limpidez, prestação de contas e publicação de informações.

A montagem da LRF, além de estar presumida na Constituição de 1988, acata a 3 (três) principais propósitos, a primeira, de ordem jurídica, a inteiração de uma lacuna que tolerava a explanação de forma apropriada e objetiva de dispositivos legais; a segunda, de ordem financeira, versa a concretização nacional de um molde perante a terminologia e formação dos relatórios de contas do Estado; e a terceira, de ordem política, é a determinação de parâmetros rígidos que objetivam colocar um fim no molde da administração pública enfática no país.

Desta forma, o objetivo geral deste artigo é fazer uma descrição crítica da implantação das punições vigentes nesta legislação, discriminando quais as punições da Lei de Responsabilidade Fiscal perante a administração pública feita no país. Mais especificamente, será demonstrado as principais características da lei, sua história, além de sua definição e finalidade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O contexto histórico da LRF

A responsabilidade em desempenhar um papel de fiscalização e direcionamento das relações públicas financeiras já existia antes da LRF. A Lei 1.079/50, também chamada de Lei dos Crimes de Responsabilidade (Brasil, 1950), o Decreto-Lei 201/67 que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (Brasil, 1967), o Decreto-Lei 2.848/40 que instituiu o Código Penal (Brasil, 1940) e a Lei 8.429/92 denominada de Lei da Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), já presumiam o encargo por atos de gestão durante o mandato popular, tendo os Tribunais de Contas o dever principal no esclarecimento processual.

Assim para a criação da LRF houve um parâmetro histórico que serviu para a sua criação, conforme citam Toledo JR e Rossi (2005, p. 7-8):

“Até 1929 a gestão econômica exigia orçamentos equilibrados, despesas nunca maiores que as receitas, tendo o Poder Público funções limitadas, o que predominava era o pensamento clássico da economia política. Com a crise da bolsa de 1929, que levou a depressão mundial, com falências em série e desemprego generalizado, foi colocado em

prática o modelo keynesiano, pensado para combater a crise, que se baseava no déficit governamental. Os gastos deficitários estimularam a atividade econômica, atenuando as freqüentes crises do regime de mercado e garantiram investimentos em infra-estrutura, modelo que perdurou até década de 1980”.

Na metade da década de 1980, entra em crise o modelo político do Estado provedor do bem-estar social (*welfarestate*), baseado no modelo keynesiano, que mostrou as insuficiências das concepções que enxergavam no Estado o provedor direto do bem-estar da população, incluindo o emprego, desencadeou um processo no mundo, no sentido de repensar a administração pública, tendo como referência suas reais possibilidades orçamentárias, bem como suas finalidades principais (MATIAS e CAMPELLO, 2000).

Assim afirmam os autores:

“Na década de 1980, o Brasil passou por uma transição de Governo, do militar para o civil. No encerramento do governo militar 1984, a situação econômica e financeira do País era uma das mais graves. O primeiro governo civil, após o período governado pelos militares, do Presidente Sarney foi marcado por vários planos econômicos visando controlar a inflação e fomentar o crescimento econômico, os quais não deram resultados”.

No segundo governo, Collor, também, implementou planos econômicos sem sucesso, não conseguindo conter a inflação nem promover o crescimento do país, e como agravante, houve o *impeachment* do presidente, assumindo o vice-presidente em 1992. (NASCIMENTO, 2006)

O governo de Itamar Franco assumiu assegurando que a batalha contra à inflação deveria ter início pelo domínio do déficit público e de outras aperfeiçoamentos necessários, como a administrativa. As formas seguidas pelo Plano Real originaram a estabilidade econômica no País e o combate da inflação, o que aprovaram a eleição de seu idealizador, Fernando Henrique Cardoso, como presidente da República, em 1994 (NASCIMENTO, 2006).

Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, foram promovidas várias reformas visando o fortalecimento da economia, das finanças públicas e da estrutura do Estado brasileiro com o objetivo de adaptá-lo às novas realidades da economia mundial. Tais como, reforma administrativa e previdenciária, desregulamentação de mercados, flexibilização das regras de contratação de mão-de-obra, privatizações (NASCIMENTO 2006).

Desta forma foram gerados e firmados os programas: de Estabilidade Fiscal – PEF, de Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer, de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, medidas que objetivavam manter a estabilidade fiscal, assim apontado por MATIAS e CAMPELLO (2000, p. 306).

“No resto do mundo, também ocorreram profundas mudanças exigindo que os governantes empreendessem esforços para obter uma maior eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, assim, agilizar e modernizar o Estado tem sido objetivo político de diversos países. A tarefa de gerar um Estado mais barato e eficiente exige um maior controle dos gastos públicos e uma maior transparência na

aplicação dos recursos públicos. O Brasil também vem desenvolvendo medidas para alcançar um Estado menor, ágil e inteligente. A proposta da elaboração e aprovação da LRF surgiu nesse contexto”.

A partir de maio de 2000, o plano de equilíbrio fiscal recebeu um aliado importante, a partir da publicação da Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A lei fiscal permitiu reforçar o manuseio da dívida pública, ampliando as premissas do Plano Real a todas as partes do governo. Por meio do equilíbrio das contas públicas, Estados e Municípios, assim como o Governo Federal foram agregados dentro de um programa de desenvolvimento auto-sustentável, o que implica gastar apenas aquilo que as receitas admitirem (NASCIMENTO, 2006)

Rosa (2009, p. 50) assim afirma:

“Esta lei, que regula o art. 163 da CF/88, o qual dispõe sobre os princípios fundamentais e normas de finanças públicas, e o art. 169 da mesma Carta, veio a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e para regulamentar uma série de questões relacionadas à Administração Pública brasileira visando assegurar à sociedade que todas as pessoas jurídicas de direito público interno terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, principalmente, transparente”.

Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser vista de forma isolada porque se insere no contexto da reforma do Estado brasileiro ao tratar do ajuste fiscal. A LRF brasileira alimenta-se em princípios de responsabilidade e transparência, tendo como referência legislações estrangeiras dos Estados Unidos e Nova Zelândia. (MENINI, 2003 p. 45)

“A legislação neozelandesa utilizada como modelo pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD), divide-se em dois aspectos principais, o primeiro é a necessidade de se estabelecer um regime com base em objetivos fiscais no longo prazo, e o segundo prevê a criação de um sistema amplo para garantir o cumprimento dos objetivos fiscais e assegurar sua credibilidade e integridade”. (MENINI, 2003, p. 45)

Para Moreira Neto (2001, p. 79) ao interpretar o documento da OECD, desenvolve um comparativo entre a LRF da Nova Zelândia com a do Brasil, onde a primeira entende como suficiente à indicação de níveis prudentes e graus razoáveis de dispêndios e de endividamento, contrariamente, a segunda, que impõe aos governantes metas específicas e limites explícitos.

Para Cavalcanti (2001, p. 63)

“As razões a justificar o advento da LRF encontram-se cinco situações distintas, a saber: a primeira, está na Constituição de 1988 ao descentralizar a receita sem a devida descentralização administrativa que forçaria o Governo Federal a gastar mais do que suas receitas podiam pagar, gerando pressões inflacionárias e desequilíbrios macroeconômicos. A segunda questão reside na multiplicação irracional de Municípios que têm por direito o recebimento de recursos financeiros sem o devido cálculo de sua contribuição nas receitas. A terceira questão esta na autonomia dos Estados-membros para conceder

incentivos fiscais para beneficiar e atrair investimentos, definida na LRF como renúncia fiscal e divulgada pela imprensa como “guerra fiscal” entre os Estados. A quarta questão diz respeito aos governadores, que não satisfeitos com a prática da renúncia fiscal, passam a utilizar bancos estatais para refinarar impostos estaduais devido pelas empresas, a juros favoráveis e em prazos longos. Por último, em consequência direta destas distorções, observa-se a criação de mecanismos artificiais nos orçamentos, como projetos de infraestrutura ou de desenvolvimento, responsáveis pelo aumento do déficit público dos Estados, obrigados a emitir títulos públicos ou tomar empréstimos financeiros, devido à postura irresponsável dos Governadores”.

Esta última questão insere-se na circunstância do federalismo fiscal brasileiro, antecipado na Constituição, ao colocar métodos de transferência automática de recursos fiscais aos Estados e Municípios para gerar a posto redistributivo, assim visto no Capítulo 1 em Musgrave (1974), excita o comportamento insensato dos Governadores, que usam estas transferências constitucionais como receitas líquidas e certas para financiar o déficit dos seus Estados. (MENINI, 2003, p. 46)

A partir deste ponto é que se identifica a questão do risco moral (Moral Hazard), interpretado por Cavalcanti (2001, p. 64) como sendo “incentivos a indivíduos (ou autoridades) para agir de modo que incorram custos com que não têm condições de arcar” a exigir maior transparência e responsabilidade dos governantes, no desempenho de suas atribuições e na realização das funções do Estado. (MENINI, 2003, p. 46).

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

2.2.1 Definição e finalidade

Em 4 de Maio de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que definiu às administrações públicas de todas as ordens o conceito de gestão fiscal responsável e que recomenda ação planejada e transparente; prevenção de riscos; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas e de resultados; e cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites de gastos com pessoal e com o montante do endividamento. (GERIGK et al., 2011, p. 70).

Segundo Luque (2004) a LRF é fundamental, pois ressalta a noção básica de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções supõe a obtenção de finanças coerentemente administradas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem sendo falada por vários analistas econômicos e por membros do governo como sendo um mecanismo capaz de acabar, por fim, com o recorrente desequilíbrio fiscal do país, em especial dos estados e municípios. As principais metas da Lei estão listadas no seu art. 4, dentre as quais destacam-se: a) prevenir déficits imoderados e reiterados; b) limitar a dívida pública a níveis prudentes; c) preservar o patrimônio público líquido; d) limitar o gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos); e) administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas) f) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas. (MENDES. 1999)

Para os municípios menores a LRF se encobre de especial relevância porque são estes os que contam com menos eficácia técnica nos seus quadros de funcionários, estão sujeitos a menor nível de despesa por munícipe e apresentam população de nível de renda mais baixo. (GERIGK et. al., 2011, p. 66)

A LRF tem como objetivo preliminar corrigir o rumo da administração pública seja na esfera estadual, municipal como da própria União, como também reduzir os gastos às receitas, a partir da adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações do governo em relação à população, ficando os gestores públicos obrigados a serem responsáveis no exercício de suas funções e sujeitos a sanções. (ROSA, 2009, p. 50)

Destá forma, segundo Nascimento e Debus (2002)

A LRF traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzidas no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescindir de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, segundo Nascimento e Debus (2002), Toledo Jr e Rossi (2005) e Nascimento (2006), incorpora alguns princípios e normas, decorrentes de experiências internacionais aplicadas na correção de problemas semelhantes aos enfrentados pelo setor público brasileiro, como: Fundo Monetário Internacional – FMI – Fiscal Transparency; Comunidade Econômica Européia – CEE – Tratado de Maastricht; Nova Zelândia – Fiscal Responsibility Act; Estados Unidos da América – EUA – Budget Enforcement Act. (GERIGK et. al., 2011, p. 70)

Para Nascimento e Debus (2002); Toledo Jr e Rossi (2005), as principais características das experiências internacionais são:

- 1) FMI – Fiscal Transparency: a) transparência dos atos que envolvam atividades fiscais passadas, presentes e programadas ou futuras; b) reforça o planejamento; c) informações orçamentárias apresentadas periodicamente aumentando a publicidade e a prestação de contas.
- 2) CEE – Tratado de Maastricht: a) critério para verificação da sustentabilidade financeira dos Estados-membros; b) comprometimento dos membros com metas fiscais e com déficits fiscais excessivos; c) metas orçamentárias e para o endividamento, monitorados por uma comissão.
- 3) Nova Zelândia – Fiscal Responsibility Act: a) o Executivo tem liberdade para orçar e gastar, porém, exige-se forte transparência sobre esses itens; b) redução das dívidas públicas a níveis prudentes; c) alcançar e manter níveis de patrimônio líquido para enfrentar possíveis riscos fiscais; d) gerenciamento dos riscos fiscais existentes.
- 4) EUA – Budget Enforcement Act: a) aplicado apenas ao Governo Federal; b) Congresso fixa metas de superávit e os mecanismos de controle seguem as regras do Budget Enforcement Act; c) Sequestration: limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias; d) compensação orçamentária: atos que levem ao aumento das despesas devem ser compensados com redução de outras despesas ou aumento de receitas. GERIGK et. al., 2011, p. 70-71)

Tanto no discurso de sanção da Lei como em diversas outras apresentações sobre o tema, a necessidade de uma disciplina fiscal para a economia brasileira sempre foi ressaltada. Isso acontece por dois motivos fundamentais: 1) controlar os gastos frente a um orçamento limitado e 2) demonstrar aos investidores o compromisso da economia brasileira com o equilíbrio fiscal. Como já vimos anteriormente, essas posições estão contempladas na literatura econômica através da análise neoclássica, representada no Brasil por autores como GIAMBIAGI e FRANCO. (KOBAYASHI, p. 56, 2005)

Neste sentido, Pinto (2006, p. 389) descreve que “a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, assim, dar mais seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficiência no gerenciamento da administração”, sendo que é “um meio pelo o qual se executa a política fiscal da Nação.”

Resumidamente os principais objetivos da LRF são: precaver déficits imoderados e reiterados, restringir a dívida pública a níveis prudentes, poupar o patrimônio líquido, restringir o gasto público continuado, instituir uma administração prudente dos riscos fiscais e proporcionar amplo acesso dos dados sobre as contas públicas à sociedade. Isso aplicado a todas as esferas de governo (KOBAYASHI, p. 56, 2005)

A LRF nasceu da necessidade de melhoria na gestão dos recursos públicos, buscando diminuir fraudes e desvios, bem como aumentar a transparência das informações, a racionalidade dos gastos e o planejamento das ações. Após longo período de déficit e endividamento crônico, verificou-se a necessidade de mudar esse quadro e a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 163, previu a edição de lei complementar para tratar de assuntos relativos a Finanças Públicas:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Segundo Nascimento e Debus (2002), diversos outros países que passaram por situações semelhantes e desenvolveram iniciativas corajosas para reverter quadros de ineficiência e mau desempenho do setor público, hoje apresentam resultados animadores em decorrência desse esforço.

Mas foi só com o advento de sua criação, que a lei trouxe consigo uma grande mudança na Administração Pública, enquadrando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Seu objetivo é fazer com que os poderes públicos administrem o dinheiro de uma forma mais transparente, usando de ferramentas de controladoria interna para aplicá-la, evitando riscos ou fraudes que possam afetar as contas públicas. (BLATT, 2012, p. 23)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece às administrações públicas de todas as esferas de governo, o conceito de gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos; o equilíbrio das contas públicas; o cumprimento de metas e de resultados; e, o cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os

limites com gastos de pessoal e com o montante do endividamento público. (P. 42, GERIGK, 2008)

A responsabilidade na gestão fiscal induz na correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais. Tem como objetivo prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas. (GERIGK, 2008, p. 42)

O principal objetivo da LRF consiste em definir “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” como esta previsto no caput do artigo 1º da referida lei. A definição do que se entende por “responsabilidade na gestão fiscal” está prevista no parágrafo primeiro do artigo 1º: a) Ação planejada e transparente; b) Prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas; c) Garantia de equilíbrio nas contas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e o cumprimento de limites e condições no que se refere a renúncia de receita, geração de despesa de pessoal, seguridade social, dívida (consolidada e mobiliária), operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (CHIEZA, 2008, p. 51-52)

2.3 Sanções *versus* corrupção

A fragilidade do combate a corrupção no Brasil facilita a ilegalidade na administração pública. Os acusados tem a possibilidade de apresentar inúmeros recursos contra as decisões judiciais, e as penas são brandas áa quem comete crimes contra o patrimônio público. Eis alguns pontos da legislação que funcionam como barreira a punição dos corruptos e dos corruptores. (OLINDA. s.d., s. p.)

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

Tabela 1 – Definição de crimes e respectivas penalidades

CRIME	DEFINIÇÃO	PENA
Peculato	Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de quem tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em provento próprio ou alheio.	Reclusão, de dois a doze anos, e multa.



28 · 29 · 30
de OUTUBRO

XII SEGET
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA
2015
Organização do Ministério do Desenvolvimento



Peculato mediante erros de outrem	Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem	Reclusão, de um a quatro anos, e multa
Inserção de dados falsos em sistema de informação	Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da administração Pública, com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano.	Reclusão, de seis a doze anos e multa.
Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação	Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente.	Detenção, de três meses e dois anos, e multa.
Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento.	Extraviar livro fiscal ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo, sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente.	Reclusão, de um a quatro anos.
Emprego irregular de verbas ou rendas públicas	Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei.	Detenção, de um a três meses, ou multa.
Concussão	Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagens indevidas.	Reclusão, de dois a oito anos, e multa.
Corrupção passiva	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.	Reclusão, de dois a doze anos, e multa.
Facilitação de contrabando e descaminho	Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho.	Reclusão, de três a oito anos, e multa.
Prevaricação	Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.	Detenção, de três meses a um ano e multa.
Condescendência criminosa	Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.	Detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.
Advocacia Administrativa	Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.	Detenção de um a três meses ou multa.
Violência arbitrária	Praticar violência, no exercício de função, ou a pretexto de exercê-la.	Detenção de seis meses a três anos, além de pena

		correspondente à violência.
Abandono de função	Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei.	Detenção, de 15 anos à um mês ou multa.
Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado	Entrar no exercício de função pública antes de satisfeitas as exigências legais, ou continuar a exercê-la, sem autorização, depois de saber oficialmente que foi exonerado, removido, substituído ou suspenso.	Detenção de quinze dias a um mês, ou multa.
Violação de sigilo funcional	Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer segredo, ou facilitar-se a revelação.	Detenção de seis meses a dois anos, ou multa.
Violação de sigilo de proposta de concorrência	Devassar o sigilo de proposta de concorrência pública, ou proporcionar o terceiro o ensejo de devassá-lo.	Detenção de três meses a um anos, e multa.

Fonte: BRASIL (1940)

Além dos ajustes acima listados, estão previstas punições à administração fiscal considerada imprudente e ao não cumprimento de metas quantitativas. Alguns exemplos: a) cancelamento ou amortização antecipada de operação de crédito irregularmente contratada (art. 34) b) centralização das contas do infrator no Banco Central, ficando o uso dos recursos restritos a despesas essenciais e ao pagamento de débitos (art. 36) c) não recebimento de repasses e transferências voluntárias da União (no caso de estados e municípios) e dos estados (no caso dos municípios) enquanto a dívida estiver acima do limite máximo (art. 37, I e II (b)) d) proibição de contratação de novas operações de crédito (art. 37, II, b) e) redução do limite máximo de endividamento ou dilação do prazo mínimo para contratar novas operações de crédito (art. 34, parágrafo 3, I e art. 49) (MENDES, 1999, p. 03)

Tabela 2 – Descrição dos tipos de crimes e respectivas penalidades

CRIME	DESCRIÇÃO	PENA
Contração de operação de crédito	Art 359 – A. ordenar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa. Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, m autoriza ou realiza operação de crédito interno ou externo: I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.	Reclusão, de um a dois anos.
Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar	Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesas que não tenha sido	Detenção, de 6 meses a dois anos.



28 · 29 · 30
de OUTUBRO

XII SEGET
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA
7ª Edição
Otimizando os Recursos e Desempenhando



	previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei	
Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.	Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, dos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa	Reclusão, de uma a quatro anos
Ordenação de despesa não autorizada por lei	Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei	Reclusão, de um ano a quatro anos.
Prestação de garantia graciosa	Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei	Detenção, de três meses a um ano.
Não-cancelamento de restos a pagar	Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei,	Detenção de seis meses a dois anos.
Aumento da despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura	Art. 359-G. ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.	Reclusão, de um a quatro anos.
Oferta pública ou colocação de títulos no mercado	Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública SM que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia.	Reclusão de um a quatro anos

Fonte: BRASIL (2012)

Caso alguma norma estabelecida pela LRF não seja cumprida por um ente da Federação, este sofrerá sanções institucionais que vão desde a suspensão das transferências voluntárias até a suspensão de obtenção de crédito e contratação de operações de crédito a depender da norma infringida. Do mesmo modo, o governante deste ente poderá ser responsabilizado e sofrer sanções pessoais que vão desde multas e perda do cargo podendo chegar à prisão. (GIUBERTI, 2005, p. 9)

2.4 Características da Lei

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país. (GIUBERTI, 2005, p. 7)



Figura 1: Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: Araujo e Arruda (2004, p.71)

Como nos ensina Luiz et al. (2003, p.17) “o planejamento é função obrigatória dos governos, no cumprimento de seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica”. O alcance do equilíbrio fiscal está intimamente relacionado com o aumento da arrecadação e com a redução de gastos. Outro aspecto importantíssimo para o equilíbrio fiscal é a observância de limites para as despesas com pessoal, que segundo o art. 18 da LRF abrange o somatório dos gastos 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. A Administração Pública deve publicar suas ações como meio de permitir a fiscalização dos recursos públicos, bem como para servir de instrumentos gerenciadores para tomada de decisões por parte da sociedade, pois a ação do governo interferirá na vida particular de cada cidadão, nas decisões comerciais quanto a novos instrumentos e rumos a seguir e da transferência de recursos por outras esferas de governo.

Segundo Silva e Cruz Junior (2004), a LRF está apoiada em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, que, em seu conjunto, são orientadores para a implantação do modelo de informações gerenciais, pois o planejamento e o controle são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis para auxiliar o processo decisório e conseqüentemente melhorar os demais eixos: a transparência e a responsabilização. (GERIGK, et al., 2011, p. 70)

A LRF tem como objetivo específico melhorar a qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas, mas internamente o governo afirma que os objetivos mais amplos são: assegurar a estabilidade dos preços e a retomada do desenvolvimento sustentável do país. (GONÇALVES, 2001). Quando se refere ao desenvolvimento sustentável, Gonçalves (2001, p.6) nos explica que: “é o processo de desenvolvimento que assegura a utilização dos recursos



naturais e econômicos do país no atendimento das necessidades das gerações presentes sem esgotar as possibilidades desenvolvimento das gerações futuras”. (ROSA, 2009, p. 51)

Com isso pode-se dizer que para se chegar ao objetivo da LRF de promover o desenvolvimento sustentável, é necessário que se chegue ao desenvolvimento de ações de diversas naturezas, tanto do governo quanto da sociedade, visando à transformação das cidades, para que estas sejam capazes de dar impulso à produção de bens e serviços com a utilização de recursos naturais, visando com isso promover a manutenção e o desenvolvimento dessa sociedade de forma continuada e progressiva sem comprometer os recursos naturais utilizados. (ROSA, 2009, p. 51)

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, a base da LRF está nas leis orçamentárias já vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Entretanto, impôs essas normas de elaboração do orçamento público aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Seu papel, neste caso, foi o de estabelecer a obrigatoriedade de se incluir na LDO um Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, que deve avaliar os possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Além disso, estabelece que a LOA deve apresentar um demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida (RCL), destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, bem como as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada. Essas medidas trazem uma maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução. (GIUBERTI, 2005, p. 7)

No que diz respeito aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios.

“Em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida. Além disso, a LRF instituiu a chamada “Regra de Ouro”, na qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o montante de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao montante da despesa de capital. A fim de evitar comportamentos oportunistas por parte dos governantes em anos de eleição, especialmente em caso de reeleições, foram instituídos mecanismos de controle das finanças públicas específicos para estes períodos. E novas despesas de caráter permanente (por prazo superior a dois anos) só podem ser criadas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento”. (GILBERT, s. d., p. 7-8)

Por último, a questão da transparência volta a ser contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal, contendo os demonstrativos do período do exercício, a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente, e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado. (GIUBERTI, 2005, p. 8)

Além disso, a referida lei faz parte do plano de reforma do Estado, que tem o intuito de implantar mudanças nos objetivos e funções do Estado, no modo como se estrutura, administra e funciona, enfatizando suas inter-relações com vida econômica e social para superar a crise que a nação brasileira vem passando, principalmente no que se refere a:

Crise Econômica - evidenciada pelo esgotamento da estratégia de desenvolvimento que vinha sendo praticada no país, caracterizada por forte intervenção do estatal na economia;

Crise Fiscal - o Estado vinha enfraquecendo-se financeiramente, ficando impossibilitado de atender às necessidades e demandas da população, em consequência de seu elevado grau de endividamento e da desorganização das contas públicas, atingidas por sucessivos déficits;

Crise da Administração Pública - considerada de funcionamento burocrático, conflitante com as cobranças dos tempos modernos, que exige uma administração ligeira e ativa, centrada na qualidade dos serviços e no atendimento á população. (ROSA, 2009, p. 50-51)

3 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a pesquisa desenvolvida se caracteriza como descritiva e explicativa, pois visa descrever os meios de punição e corrupção do comportamento do espaço de manobra da gestão financeira diante da vigência da LRF.

Os procedimentos utilizados compreendem pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica propiciou a fundamentação teórica. A pesquisa documental envolveu o levantamento de dados sobre a LRF e seus parâmetros. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é caracterizada como qualitativa, com o emprego de análise das informações coletadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se tratar dos meios de retenção dos crimes de sonegação e corrupção na esfera pública, a insatisfação da população é geral, principalmente quando se compara com crimes parecidos, mas que são aplicadas penalidades mais tolerantes. Perante estas circunstâncias o governo vem, lentamente, atendendo ao anseio da população.

Através do que foi exposto desde que a Constituição Federal o governo vem tentando combater os males da administração financeira pública até os dias mais atuais. Anova lei sancionada é da Lei de Responsabilidade Fiscal que obriga as esferas municipais, estaduais e federais a seguirem diretrizes perante a movimentação do dinheiro público.

Assim, como revelado acima, as penalidades perante os crimes de corrupção percebe-se que são inferiores ao tamanho proporcional do fato ocorrido. Analisa-se como resultado final que o papel do governos de fiscaliza apenas fica no papel, onde as formas de punição são leves perante roubos e entre outros crimes.



No seu contexto há de fazer muito perante as formas de punição que se tornam leves para crimes de mesmo peso e medida mas que são cometidos pelos cidadãos em geral que não trabalham no setor público. Passos foram dados, mas a caminhada ainda não acabou.

5 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. **Contabilidade Pública da Teoria a Prática**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BLATT, M.. **A importância do controle interno no acompanhamento das prestações de contas dos recursos estaduais e federais**: Um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Juína-MT. 2011. 58f. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) Faculdade De Ciências Contábeis E Administração Do Vale Do Juruena. Mato Grosso, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.ajes.edu.br/arquivos/monografia_20120317172428.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2014.

BRASIL, Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. “Código Penal” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. “Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm> Acesso em: 06 jun. 2014.

BRASIL, 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: 06 jun. 2014.

CHIEZA, R. A. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008, 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.



GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná.** 2008. 316 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)

Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. Disponível em:

<<http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system/files/documentos/Dissertacoes/D040.pdf>>.

Acesso em: 11 jun. 2014.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA MUNICIPAL: um estudo com os municípios do Paraná. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM) Campo Largo** – PR, v. 10, n. 1, p. 64-83, Maio/2011. Disponível em:

<<http://revistas.facecla.com.br/index.php/recadm/>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros.** Brasília: ESAF, 2005. 46 p. Monografia premiada com 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília (DF).

KOBAYASHI, T. C. **Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os municípios de Santa Catarina.** 2005 Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia295624>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LUIZ, W.; PIRES, J. B. de S.; DESCHAMPS, J. A. LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal para aplicação nos Municípios. 5ª ed. São Paulo, CFC, 2003.

LUQUE, C. A. T. **Macroeconômica: evolução e Situação atual [et al].;** Manual da Economia / Amauri Patrick Gremaud. [et al].; Organizadores Diva Benevides Pinho, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos. – 5º Ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. Administração financeira municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, M. J. **Lei de responsabilidade fiscal: análise e alternativas.** 1999. Disponível em: <<http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/lei-de-responsabilidade-fiscal-analise-e-alternativas.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

MENINI, E. A.. **A lei de responsabilidade fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo.** 2003. 211f. Dissertação (Mestre em Administração Pública). EAESP/FGV. São Paulo. 2013.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar n° 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Brasília: ESAF, 2002.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

OLINDA, C. **Legislação brasileira facilita a corrupção.**

PINTO, D. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal.** São Paulo: Atlas, 2006.

ROSA, N. da S. **A lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação na gestão pública municipal: estudo de caso no município de feira de Santana.** 2009. 104 f. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Estadual de Feira De Santana. São Paulo, 2009.

SILVA, O. M. da; CRUZ JUNIOR, J. C. Dados em painel: uma análise do Modelo estático. IN: Métodos Quantitativos em Economia. SANTOS, M. L. dos; VIEIRA, W. da C. (Orgs.). Editora da UFV - Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2004.

TOLEDO JR, F. C. de; ROSSI, S. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2005