

Lei de Responsabilidade Fiscal

Karoly Cruz Mendonça

Resumo

Este artigo objetiva dissertar acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal como um instrumento capaz de contribuir para a transparência na Administração Pública. Para tanto, foram feitas pesquisas bibliográficas acerca do Estado e Administração Pública, para então explanar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas sanções. Deste modo espera-se que o conjunto de dados e reflexões aqui trazidos possa contribuir para maior visibilidade nas ações dos gestores, ao mesmo tempo em que serão ponderados os limites e desafios das práticas de seus preceitos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, Estado, Administração Pública, transparência.

INTRODUÇÃO

O interesse no estudo do tema “Lei de Responsabilidade Fiscal” surge num cenário de mudanças administrativas com propósito de acomodar o Estado aos novos processos do desenvolvimento econômico e social.

O desenho de reforma administrativa empreendido pelo Ministério da Administração Federal e a Reforma do Estado tem por alicerce uma análise de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrática peculiar do Estado nacional desenvolvimentista e interveniente, vigorante entre os anos 30 e o final da década de 80 no Brasil.

Tendo exercido sua função anteriormente, o exemplo burocrático torna-se arcaico por sua atitude demasiadamente formal e rígida, hierarquizada e pouco comprometida com resultado. A vicissitude a esse exemplo é cognominada administração gerencial ou administração por resultados.

A integralização da economia e a eficiência tecnológica determinam a atualização do Estado, a autonomia de funções e a fortificação da capacidade

de administração para atuação de sua ação estratégica na ascensão do desenvolvimento econômico e social.

A constituição desse processo solicita um Estado forte, com gestões competentes, com departamentos e seções ágeis, capazes de dar respostas aos interesses da sociedade.

Adiciona-se às alterações de caráter econômico e organizacional o fato de que o advento da democracia e de uma concordância de cidadania proporcionou demandas por conhecimento e transparência na utilização da coisa pública.

Ao mesmo tempo, tais transformações colocam em questionamento a eficácia das ferramentas de auxílio ao orçamento público. Nesse panorama de amplas modificações políticas e econômicas, a filosofia de controle que deu apoio às organizações burocráticas mostra-se ultrapassada.

A sociedade estabelece responsabilidade dos gestores no exercício da função pública e brada por serviços públicos de qualidade. A sociedade atual necessita de resultados.

Sendo assim, o desígnio desse trabalho não é esgotar o tema sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal como uma maneira de apenas inspecionar a Administração Pública, mas sim refletir a circunstância atual em que se encontram os Órgãos Públicos no que tange à execução de preceitos constitucionais, especialmente na questão da transparência e das sanções atribuídas aos agentes públicos infratores.

CONCEITOS RELATIVOS AO ESTADO E À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado, segundo as concepções clássicas e liberais, tem por principal papel a promoção do bem estar da sociedade, o que lhe dava um sentido ético.

Essas concepções foram revistas pelos marxistas modernos, que compreenderam que o Estado pode atuar de modo positivo, podendo instituir ou modificar a realidade social, e cumprir, não somente a função de proliferação da ideologia dominante, mas, também, a classificação do espaço econômico, a prestação de serviços, a conservação do meio ambiente, a legitimação da ordem, com exclusividade no privilégio exclusivo da aplicação

do Direito, e a assistência dos interesses prolixos da sociedade (GASPARINI, 1989).

O desenvolvimento do julgamento de Estado, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Interventor e, finalmente, para o Estado Moderno, decorreu no aumento de suas funções, que, dia a dia, tornam-se mais diversificadas. Em efeito disso, o próprio Estado começou a ordenar a necessidade de se medir a eficácia de suas funções, para julgar sua ação. Esse método e avaliação são realizados por meio do controle.

Para dissertar sobre seu papel, é necessário admitir que o Estado congomere toda a vida social, pois intervém nos processos sociais e, diversas vezes, os transforma. E é exatamente do modo como o Estado demonstra sua vontade e pratica seu poder que se caracteriza sua função (GASPARINI, 1989).

Por funções do Estado, compreende-se um conglomerado de atuações estatais subdivididas para garantir o bem estar social, seu objetivo primordial. Não se pode confundir função com objetivos estatais, as finalidades vão desde a natureza econômica e militar até a cultural.

Para a eficácia destes objetivos estatais, houve a necessária subdivisão das suas funções em três poderes em passaram a ser exercidos por órgãos correspondentes, de forma harmônica e interdependente: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O Legislativo estabelece normas que regem a sociedade, podendo fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. O Executivo, por sua vez, de acordo com as ordenações legais é responsável pela administração do interesse público. O Judiciário atua, principalmente, em duas esferas: o controle da constitucionalidade, depois na solução das controvérsias que versam sobre as aplicações da lei.

Esses elementos sempre estão conectados e são operacionalizados transversalmente por instrumentos que fazem parte da sua composição organizacional, e que, dessa maneira, exercem as suas características funções.

A Administração Pública é a ferramenta do Estado, que coloca em exercício as escolhas políticas e os programas governamentais, sem praticar atos governamentais, mas exclusivamente atos de execução.

Estado e Administração Pública são denominações que estão fortemente ligadas e são consecutivamente decorrentes. De tal modo, não se pode dissertar sobre Administração Pública sem uma concepção de Estado da qual se origina.

Ou seja, o governo é a declaração política de direção, de sujeição das metas do Estado e de sustentação da ordem jurídica; já à Administração compete o cumprimento das atividades que os órgãos do governo do Estado lhe confiar (PEDONE, 1986).

Inerente ao Governo e ao Estado, a Administração é ainda denominada por Administração Pública, e pode ser compreendida, numa definição formal, como um conjunto vertical hierarquizado de órgãos e Poderes constitucionais e, no sentido material, como um conjunto de funções imperiosas à execução dos serviços públicos universais. Qualquer ação da Administração Pública tem como objetivo a finalidade pública, ou o interesse público, isto é, o bem comum da coletividade governada (PEDONE, 1986).

À Administração Pública não exerce a prática de qualquer obra que não tenha como desígnio e fundamento o interesse ou o fim público. Portanto, a Administração Pública é depreendida como um conjunto de órgãos Estatais predestinados à confecção dos seus serviços e objetivando as alacridades das necessidades sociais.

Sob a luz de Pedone (1986, p. 185),

Esse atual processo de criação das políticas públicas, dentre outros componentes inerentes, envolve quatro componentes básicos: dirigir, planejar, organizar e controlar. À Administração Pública compete o exercício das funções de direção, planejamento, organização e controle, na medida em que lhe compete efetuar as tarefas que lhe são entregues pelos órgãos governamentais.

Assim, pode-se distinguir, na Administração Pública, o exercício de atos de natureza executiva (de gestão), legislativas (normas e decretos), judiciais (decisões administrativas) e de execução das políticas públicas do Governo e correspondentes a silhueta do atinente Estado.

Destarte, sabido que a função da Administração Pública é efetuar as atividades de execução das políticas públicas do Estado, são significativas que, no cumprimento dessa função sejam levadas em conta, especialmente, as

características de legalidade e legitimidade dos seus atos, da eficiência, da eficácia e do proveito que lhe são decretados (PEDONE, 1986).

Deste modo, qualquer entidade estatal ineficiente ou desnecessária, bem como qualquer atividade inconveniente ou ilícita ao interesse público, deve ser alterada ou abolida, mesmo que seja fidedigna.

O Estado se justifica então, à resolução e à eficiência administrativa e à eficácia de suas obras e, esses princípios, geram estruturas ou sistemas de controle de seus trabalhos, em amparo, não só da própria Administração Pública, como e, sobretudo, dos direitos e garantias da coletividade.

A expressão Administração Pública refere-se ao conjunto de entes e organizações que exercem função administrativa. Sob o ponto de vista de Justen Filho (2005, p. 90), a Administração Pública é considerada sob três enfoques:

Numa acepção subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa. Em sentido objetivo, Administração Pública é o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. Sob um enfoque funcional, a administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversa natureza, visando à satisfação imediata dos direitos fundamentais.

Nota-se, pelo ensinamento do autor, que existe na Administração Pública duas características capitais: a administração como aparelho estatal – pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos – e a administração como provedora dos interesses coletivos, que se mostra por meio de sua função administrativa.

Quanto à atuação da Administração Pública, esta se faz por meio de entidades (pessoas jurídicas) e de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções).

Dessa forma, as atividades realizadas pela Administração Pública são feitas por meio de suas entidades, que são pessoas jurídicas, públicas ou privadas, sendo classificadas em entidades estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais e paraestatais (MEIRELLES, 2004).

Cabe salientar que a partir da Lei 7.896/87, a Administração Pública Federal abarca:

I - a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista;
- d) fundações públicas.

Posto isto, é importante salientar o que a compreensão do funcionamento do aparelho estatal é pré-requisito para o bom planejamento de qualquer atividade ligada a esse setor. Isto porque, as entidades públicas possuem características específicas em detrimento das organizações particulares e, portanto, qualquer trabalho voltado para a tais entidades merece um maior aprofundamento em seus conceitos.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: CONTEXTO, OBJETIVOS E SANÇÕES

Vistos os conteúdos acerca do Estado e Administração Pública, os quais são imprescindíveis para o entendimento do presente artigo, agora vamos à explanação sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com os pressupostos da globalização e de ideais liberais lançados no mundo moderno, o Estado se viu obrigado a rever sua interferência na sociedade. No cerne dessa transformação, tentando se manter aceso diante desta, o Estado busca se reorganizar no intuito de se encaixar nesta nova conjuntura; para tanto se buscam novos modelos articuladores entre Estado e sociedade, tentando descobrir mediante essa nova ordem mundial quais serão seus papéis verdadeiramente efetivos.

Essa tentativa do Estado em se manter partícipe revela sua evolução e dinâmica, ao passo que seus papéis e funções não foram estáticos às ocorrências históricas ou às mudanças na conjuntura internacional ou nacional.

Conforme Oliveira (2005, p. 05) ocorreu o contrário,

Os Estados se acomodaram em função da evolução dos contornos que tiveram a sociedade capitalista subsidiada pelos argumentos teóricos do pensamento econômico dominante que atribuem ao Estado maior ou menor relevância, atribuindo-lhe ou excluindo-lhe funções num compasso cíclico de legitimação da atuação estatal.

Dessa forma, as idéias neoliberais foram prósperas no cenário brasileiro, contribuindo em demasia para o desenvolvimento da já instalada crise fiscal do Estado, que, segundo Oliveira (2007, p. 39):

Mergulhado em uma profunda crise fiscal e questionado em sua dimensão e eficiência o Estado brasileiro deu início ao seu processo de reforma nessa época, envolto em uma crise econômica que atingiu seu auge em 1990, quando a economia brasileira se viu sob a ameaça de instauração de um processo hiperinflacionário.

Acerca disso, Ribeiro (2002, p. 09) completa dizendo que:

No Brasil, a década de 90 representa um marco das transformações econômicas, políticas e institucionais em decorrência de sua inserção na nova ordem internacional. A transformação do papel Estado abandonou o plano da retórica intelectual e política entrando, definitivamente, na agenda governamental.

Em decorrência disto, o Estado brasileiro foi levado pela tendência das reformas estatais disseminada pelo mundo, as quais neste momento eram necessárias em decorrência da amplitude das funções que este ente assumiu na sua versão desenvolvimentista, o qual, diante da crise fiscal em que imergira, perdera a capacidade de atender as demandas sociais a ele dirigidas às necessidades da acumulação.

Assim, para conseguir dizimar a crise fiscal que assombrava o Brasil nos anos de 1990 era imperiosa uma mudança no Estado, para se conseguir, a partir dessa mudança, impetrar um Estado eficiente, controlado e organizado, no que tange as políticas de finanças públicas (OLIVEIRA, 2005).

Justamente por isso, o ajuste fiscal tornou-se imprescindível e, a adoção de políticas mais austeras de controle orçamentário e de medidas para acrescer a eficiência da administração, manifestou que o mote equilíbrio fiscal era de preocupação constante no novo ideário brasileiro.

Sobre isso Vargas (2006, p. 179) contribui ressaltando que: O êxito que foi alcançado pelas políticas econômicas com essa nova perspectiva passou a ser interpretado como resultado da adoção dos novos mecanismos de controle de disciplina fiscal, que contribuíram para amortecer/mitigar os fatores de instabilidade do sistema.

Nota-se, portanto, que a Reforma Administrativa do Estado, que teve início a partir dos anos de 1990 no país, trouxe em seu bojo a procura de maior eficiência na utilização dos recursos públicos. A referida Reforma teve como principais características:

A delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos de pessoal, terceirização e publicização das ações do Setor Público; aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1997, apud, NASCIMENTO, 2008, p.18).

Observa-se que trata-se verdadeiramente de dar praticidade ao princípio da eficiência, o qual exige que toda atividade administrativa deva ter rapidez, transparência, neutralidade, qualidade e, sobretudo, deve atender prontamente os cidadãos no que tange as suas necessidades, desde que estas não interfiram nas necessidades coletivas.

Desta forma, o princípio da eficiência pode ser sintetizado como a eficiência aplicada no atendimento às necessidades da coletividade, sem que isso obviamente remeta ao descumprimento do princípio da legalidade.

Essas práticas, sobretudo as relacionadas ao ajuste fiscal, controle dos gastos públicos e auto sustentabilidade nas contas governamentais, continuam sendo atualmente os grandes objetivos da Administração Pública brasileira nos três níveis de governo.

Nessa seara é que foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como instrumento normatizador das Finanças Públicas no Brasil, em atendimento à Constituição Federal, conforme destacado no artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000:

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

O referido diploma legal fixa normas financeiras públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, a transparência, o controle e a

responsabilização, como premissas básicas. Que conforme Nascimento (2008) possui os preceitos apresentados a seguir.

O planejamento é aperfeiçoado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia da receita e para a geração de despesas, 24 inclusive com pessoal e de seguridade, assunção de dívidas, realização de operações de crédito e concessão de garantias (NASCIMENTO, 2008).

A transparência se consolida com a divulgação ampla de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas. Estes visam permitir que a sociedade conheça e compreenda as contas públicas, logo, se faz necessário que sejam divulgados em linguagem clara e objetiva (NASCIMENTO, 2008).

O controle é caracterizado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de contas e a criação de sistemas de controle interno nos órgãos (NASCIMENTO, 2008).

O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao controle interno este pode ser definido como todo plano organizacional adotado por uma organização que, por meio de procedimentos e medidas administrativas, busca resguardar seu ativo apurando a eficiência operacional respeitando os parâmetros que a administração estabeleceu (NASI, 2002).

Meirelles (2001, p. 602) menciona o controle externo como parlamentar e adverte sobre sua importância, assegurando ser um controle político, porque passa pela triagem das Casas Legislativas:

A fiscalização financeira e orçamentária é confiada em termos aberto ao Congresso Nacional, mas se cita basicamente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É consequência natural da administração, como atividade cumprida em relação a interesses alheios. Não é, pois, a natureza do órgão ou do indivíduo que o obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego.

Destarte, qualquer Administração Pública se sujeita à fiscalização hierárquica, mas seguramente por sua repercussão confinante na fazenda, as administrações financeiras e orçamentárias contêm-se a rigoroso acompanhamento, tendo a Carta Magna determinado o controle interno pelo

Executivo e o controle externo pelo Congresso Nacional acolhido pelo Tribunal de Contas da União.

Já a responsabilização deve ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão de contratação de operações de crédito, inclusive adiantamento da receita orçamentária. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na lei 10.028/00, que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (NASCIMENTO, 2008).

Diante de tais premissas, pode-se concluir que a gestão fiscal estabelece que a ação governamental seja antecedida de propostas planejadas, dentro dos limites e das condições institucionais norteadas e, que, o resultado seja o equilíbrio entre as receitas e despesas. Deste modo, os agentes públicos não podem mais atuar tendo como parâmetro seu interesse ou de acordo com sua vontade (ALPI; GARCIA, 2008).

Neste sentido, Alpi e Garcia (2008, p. 140) admitem que:

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e o Sistema de Controle Interno de cada poder e do Ministério Público, devem fiscalizar o cumprimento das normas da LRF. Os Tribunais de Contas, como parte responsável pela fiscalização, vem realizando uma intensa mobilização, principalmente no que diz respeito à orientação, manualização, treinamento e regulamentação como possivelmente há anos não realizava.

Assim, ressalta-se sobre a importância de analisar as nuances teóricas do Estado e Administração Pública no contexto brasileiro, haja vista que o estudo destas instituições e seu desenvolvimento na história é que nos permite compreender os caminhos pelos quais foram construídas as instituições orçamentárias do país, a partir dos anos noventa, o que culminou para o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seguir serão explanadas de modo mais minucioso algumas noções essenciais sobre três tipos de sanções previstas pela LRF: políticas, administrativas e penais, a fim de esclarecer de maneira mais objetiva as penalidades a que se sujeitam os agentes que praticam crimes previstos pela LRF.

A sanção política se configura pela transgressão do princípio da moralidade administrativa, constituindo-se em improbidade. De acordo com Mello (2005, p. 107) o princípio da moralidade remete que:

A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição.

Em outras palavras, significa que todos os agentes públicos devem atuar seguindo preceitos éticos, isto é, devem ser honestos, tendo condutas que vão ao encontro dos princípios da boa fé e da lealdade, procedendo com sinceridade, sendo a estes interditados qualquer comportamento astucioso, produzido no intuito de dificultar ou impedir o exercício dos direitos de qualquer cidadão.

Assegura Oliveira (2002, p. 77):

No âmbito do direito público, há de se entender de forma mais severa e rígida o dever de probidade, tendo em vista os fins colimados pela Administração, razão pela qual se deve punir todas ações que importem abuso, desvio ou mau uso dos poderes confiados ao agente público.

De outro modo, sendo visualizada a improbidade administrativa, o agente ímprobo estará sujeito às sanções previstas no art. 37, § 4º da vigente Constituição Federal, a saber: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Do mesmo modo, a Lei da Inelegibilidade (Lei Complementar 64/1990) em seu artigo 1º, inciso I, alínea "g", estabelece que são inelegíveis para qualquer cargo:

Os que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Além desta causa de inelegibilidade, muitas outras são disciplinadas pela mesma Lei Complementar, que é um relevante instrumento para coibir a candidatura de políticos que se encontrem inaptos (especialmente do ponto de vista moral) a concorrer a um cargo de agente político.

Da mesma forma, a LRF estabelece preceitos voltados para a responsabilidade na gestão fiscal, traçando as diretrizes norteadoras das

finanças públicas, consoante determinação expressa do art. 163 da Carta Maior, aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Deve-se atentar para o art. 73, o qual dispõe que as infrações às disposições dessa lei ficam sujeitas às sanções da Lei n. 8.429/92, do Código Penal, da Lei n. 1.079/50, do Decreto-lei n. 201/ 67 e demais normas pertinentes, as quais também se remetem a dar sanções políticas aos agentes ímprobos.

Já as sanções administrativas, a LRF dispõe sobre normas de finanças públicas as quais são impostas aos administradores públicos, atribuindo-lhes responsabilidade na gestão fiscal de seus domínios.

De acordo com Kalife (2004, p. 275), as sanções administrativas previstas por este diploma legal pode abranger:

(...) as que fulminam de nulidade determinados atos, quando praticados em detrimento da boa e regular gestão de recursos públicos (despesa de pessoal, desapropriação de imóvel urbano sem observância do disposto no art. 182, § 3º da Constituição Federal), ou ainda, a que veda o recebimento de transferências voluntárias de outros entes políticos e realização de operações de crédito, dentre outras, o art. 73 prevê a responsabilização pessoal dos Agentes Públicos.

Como definição de responsabilidade administrativa, Justen Filho (2005, p. 664) admite:

A responsabilidade administrativa consiste no dever de responder pelos efeitos jurídico-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito.

Mais estritamente no que tange à questão da sanção administrativa, o gestor público que violar a Lei de Responsabilidade Fiscal também estará sujeito à prática de infração administrativa com a consequente aplicação de multa, nos termos do art. 5º e parágrafos da Lei n. 10.028/2000.

Segundo o referido artigo, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Nessa vereda, qualquer infração aos deveres pertinentes à função pública acarretará alguns efeitos jurídicos, podendo a responsabilização atingir somente a dimensão administrativa, tais como o de prestar contas e esclarecimentos a propósito dos próprios atos.

A manifestação mais grave de responsabilidade administrativa consiste no sancionamento administrativo, mas esta é consequência jurídica cominada à prática de um ato ilícito, o que pressupõe a existência de um elemento subjetivo reprovável. Neste caso, não há ilicitude puramente objetiva no direito brasileiro.

Depois de verificadas as questões atinentes a sanção administrativas, o próximo item explanará acerca das sanções penais advindas com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As sanções penais, em consonância com Meirelles (2004, p. 465), a responsabilidade criminal é aquela que “resulta do cometimento de crimes funcionais”. Ou seja, diz respeito às consequências de condutas tipificadas pelo ordenamento como crimes relacionados ao exercício do cargo, função ou emprego público, por isso se chamam crimes funcionais.

O Código Penal indica tais condutas, nos arts. 312 a 326 e 359-A a 359-H, os últimos constantes do Capítulo IV, intitulado “Dos crimes contra as finanças públicas”, acrescentado pela Lei 10.028/2000, a qual instituiu novos crimes em virtude da Lei de responsabilidade Fiscal, “mas nada impede que lei especial federal estabeleça outras infrações visando proteger determinados interesses administrativos” (MEIRELLES, 2004, p. 465).

Assim, como exemplo de outras previsões de condutas de servidores qualificadas como crime, pode-se citar a Lei 4.898/65, a qual arrola condutas

qualificadas como abuso de autoridade, e a Lei 8.666/93 que estabelece condutas de agentes em matéria de licitação e contratos qualificados como crimes.

De acordo com Medauar (2006, p. 299), entende-se como servidores públicos, para efeitos penais:

(...) quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, função ou emprego público, inclusive em entidade “paraestatal”; equipara-se a funcionário público quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (Código penal, art. 327 e § 1, este com a redação da Lei 9.983/2000); se o réu ocupar cargo em comissão ou função direta de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação pública, a pena será acrescida de um terço (Código Penal, art. 327, § 2).

A apuração da responsabilidade criminal, decorrente de crimes funcionais, se dará mediante instauração, pelo Ministério Público, de ação penal. Ou seja, o conhecimento dos fatos ou atos tipificados como crimes funcionais ou de responsabilidade são resultantes de sindicância, processo administrativo ou relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito, devendo ser remetidos ao Ministério Público.

A respeito das penalidades, pode-se dizer que estas foram classificadas em níveis, tais como: multa, perda do mandato, proibição de exercer cargo público, bloqueio de bens e até mesmo pena restritiva de liberdade. Quando à sentença da ação penal esta transitado em julgado, poderá gerar efeitos na esfera da responsabilidade administrativa e civil dos servidores público.

Porém, mesmo com todas essas “sanções”, a Lei de Improbidade Administrativa aponta para seu “não caráter penal”, desde a forma como a lei foi criada, até os tipos de proteção e sanção estabelecidos por ela. Na lei de improbidade administrativa, ao contrário do que é estabelecido pela norma penal, há descrição de normas de caráter eminentemente constitutivo.

Isto porque o Direito Penal não inaugura condutas e não cria a antijuridicidade: apenas traz àquilo que já era ilícito, baseado em valores nascidos em outros ramos do direito, uma sanção específica que a caracteriza

como coerção penal, que tem apenas um caráter predominantemente sancionador do direito penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe maior transparência para a Administração Pública, entretanto ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas para se chegar a um modelo ideal de transparência nas relações entre Estado, Administração e administrados.

A importância do advento da LRF, a sua cobrança e previsibilidade na Constituição Federal e os caminhos para a sua realização, estão sendo debatidos em diversas esferas governamentais, tanto que o ano de 2021 já começou com duas leis complementares publicadas em janeiro que alteraram outras leis, dentre elas, a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Sabemos que não se controla o que não se compreende, ou, não se mede um ou outro resultado, vez ou outra, sem a consecução de um objetivo, e sem saber se foi efetivado um controle. E é justamente por isso que a avaliação da eficácia da lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser limitada; deve ser realizada de modo integral, com a compreensão de todo seu conteúdo.

Neste sentido, o Estado deve enfatizar e definir conceitos orçamentários concretos, transparentes e probos, sempre atento aos princípios da economicidade e eficácia, para consecução dos objetivos e desígnios programados, para contemplar a possibilidade de efetivação de controles característicos em graus de eficiência.

Precisamos de uma Administração Pública que se encontre a par das alterações sociais e que seja simultâneo com o processo de transformação do Estado, assim como sanções jurídicas objetivas em suas interpretações aptas a serem aplicadas e executadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

_____. **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.

_____. **Lei Complementar Nº 101**, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000, DOU de 20/10/2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Dissertação (Mestrado). Brasília, UNB, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Estado e produção de bens públicos no pensamento econômico**. Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da Federação e do Federalismo fiscal: o caso brasileiro**. FJP: Texto para discussão n. 43. Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, José Idemário Tavares de Oliveira. **Suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa**. Dissertação de Mestrado Interinstitucional UFC/UFBP, 2002.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, FUNCEP, 1986.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho do Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, oct.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real**. Campinas, UNICAMP, 2006.