



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

SAMUEL JOSÉ DO NASCIMENTO BARROS

**CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

**CAMPINA GRANDE
2018**

**CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, Centro de Ciências Jurídicas, Campus I, Campina Grande - PB, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Me. Herleide Herculano Delgado

**CAMPINA GRANDE
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B277c Barros, Samuel Jose do Nascimento.
Controle dos gastos públicos [manuscrito] : a Lei de responsabilidade fiscal como instrumento no combate a corrupção / Samuel Jose do Nascimento Barros. - 2018.
25 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2018.

"Orientação : Prof. Me. Herleide Herculano Delgado , Departamento de Direito Público - CCJ."

1. Responsabilidade Fiscal. 2. Corrupção. 3. Princípio da Transparência. 4. Controle dos Gastos Públicos.

21. ed. CDD 347.077

SAMUEL JOSÉ DO NASCIMENTO BARROS


**CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**


Artigo apresentado no Curso de Direito da
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB,
Centro de Ciências Jurídicas, Campus I,
Campina Grande - PB, como requisito parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.


**Orientadora: Prof. Me. Herleide
Herculano Delgado**

Aprovado em: 07 / 06 / 2018

BANCA EXAMINADORA


Prof. Me. Herleide Herculano Delgado – DDP/CCJ/UEPB
(Orientadora)


Prof. Me. Tiago Medeiros Leite – DDP/CCJ/UEPB
Membro da Banca


Prof. Me. Maria Cozilene Araújo de Moraes – DDP/CCJ/UEPB

À Deus. Sem Ele, nada seria possível.
À minha mãe, por toda a dedicação e incentivo.
Aos meus familiares e amigos.
À minha namorada, companheira de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo da minha vida, e não somente por esses anos como universitário, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

Agradeço a minha mãe, Maria Aparecida, por ser tudo em minha vida, pelo amor incondicional e por ser o maior exemplo que eu posso ter. Agradeço aos meus familiares de forma geral por todo o apoio e incentivo.

Um agradecimento especial a minha namorada, Hillary Pereira, por ter aguentado todas as minhas agonias, por ter sido meu ponto de equilíbrio quando tudo parecia não ter solução, agradeço infinitamente por todas as palavras de apoio e por você acreditar verdadeiramente em meu potencial, mais do que eu mesmo.

Aos meus amigos, por, muito além de me apoiarem nas decisões mais importantes da minha vida, estarem ao meu lado e entenderem os períodos em que estive ausente.

Agradeço a todos os professores, por me proporcionarem o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre nunca fará justiça aos professores dedicados, os quais, sem nominar, terão os meus eternos agradecimentos.

E, por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente colaboraram para a elaboração deste trabalho de conclusão de curso. Meu coração é só gratidão, por tudo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	6
2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO.....	8
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	8
2.2 RECEITAS X DESPESAS.....	10
2.3 DISCIPLINA NORMATIVA.....	11
2.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS.....	12
3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	14
3.1 ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS DA LRF	15
3.2 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO BASE PARA A RESPONSABILIDADE FISCAL.....	16
4 O PAPEL DA RESPONSABILIDADE FISCAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	18
4.1 DESVIRTUAMENTO DE CONDUTAS ADMINISTRATIVAS: O CRIME DE CORRUPÇÃO E A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.....	18
4.2 INEFICÁCIA DA LRF NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
ABSTRACT.....	24
REFERÊNCIAS.....	24

CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Samuel José do Nascimento Barros¹

RESUMO

A prestação de serviços públicos de qualidade é direito de toda a sociedade. No entanto, tal direito é frequentemente tolhido devido à utilização irresponsável do dinheiro público por parte dos gestores, que, não raras vezes, colocam seus interesses privados acima do interesse público e isso resulta em práticas corruptas com os recursos públicos. A atividade financeira do estado é dotada de discricionariedade, dessa forma, os responsáveis pela gestão do dinheiro público gozam de liberdade para atuar, desde que respeitados os limites impostos por lei, o que nem sempre acontece. Visando um maior controle da gestão do dinheiro público, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de impor regras e limites, trazendo instrumentos para que esse controle seja eficaz e a irresponsabilidade fiscal seja erradicada do cenário brasileiro. Assim, analisa-se de que forma e até que ponto o instrumento normativo citado é eficaz, jurídica e socialmente, bem como os instrumentos apresentados por ele para o efetivo controle, por meio da transparência.

Palavras-Chave: Responsabilidade Fiscal. Corrupção. Princípio da Transparência. Controle dos Gastos Públicos.

1 INTRODUÇÃO

A atividade financeira do Estado e os seus desdobramentos é tema que gera muitas controvérsias no ordenamento jurídico.

A utilização do dinheiro público por parte dos gestores é desenvolvida de maneira discricionária. Apesar da necessidade de respeitar os princípios administrativos da Legalidade, da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público, dentre outros, os responsáveis pelo manejo dos recursos públicos gozam de certa liberdade sua aplicação, desde que respeitados os limites impostos por lei.

Tais limites, embora impostos constitucionalmente, necessitavam de uma disciplina normativa infraconstitucional, específica, um verdadeiro manual de como o dinheiro público deveria ser utilizado. Em razão disso, foi criada a Lei Complementar 101 de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo diretrizes gerais sobre a atividade financeira do Estado, apresentando regras e definições aplicáveis a todos os entes da Federação.

Tendo em vista o cenário brasileiro, marcado pela má gestão dos recursos públicos, surgiu a controvérsia: seria a Lei de Responsabilidade Fiscal instrumento normativo suficiente

¹ Aluno de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba - Campus I.
E-mail: samueljnb1@gmail.com

e eficaz para erradicar a corrupção, o desvio do dinheiro público e o trato irresponsável dos gestores com o dinheiro público?

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não consegue, sozinha, estabelecer equilíbrio financeiro no âmbito nacional, bem como é insuficiente para acabar com a utilização irresponsável dos recursos públicos. Apesar disso, é instrumento de grande importância no controle dos gastos públicos, pois, apesar de, *per si*, não erradicar a corrupção do cenário nacional, vem, gradativamente, aumentando a transparência na gestão pública e reprovando, cada vez mais, a irresponsabilidade fiscal.

Dessa forma, a análise da aplicação desse dispositivo normativo, bem como os instrumentos trazidos por ele para controlar o gasto do dinheiro público mostra-se pertinente, principalmente diante da realidade vivida no Brasil, em que as práticas de corrupção estão enraizadas historicamente e acabaram tornando-se a regra, prejudicando toda uma coletividade que necessita de serviços básicos como saúde, educação; e os tem prestados de maneira precária, pois o dinheiro que deveria ser aplicado para o bem estar da sociedade acaba nos bolsos dos seus gestores.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e legislativas. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas e doutrinárias. A pesquisa legislativa, por sua vez, baseou-se na análise dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao tema.

Ademais, estrutura-se em três capítulos, apresentando-se, no primeiro, um apanhado geral sobre a atividade financeira do Estado, seus aspectos históricos, diferenciação de receitas e despesas, bem como a disciplina normativa e os princípios aplicáveis. No segundo parágrafo é abordada a Lei de Responsabilidade Fiscal, detalhando sua abrangência e seus objetivos, como também a aplicação do princípio da transparência como base para a responsabilidade fiscal. No terceiro e último capítulo, analisa-se o papel da responsabilidade fiscal, os aspectos jurídicos e sociais da sua eficácia no combate à corrupção, com o objetivo de responder o problema acima apresentado.

2 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

A atividade pública é regida pelo chamado Regime Jurídico Administrativo. Tal regime pressupõe a existência de dois princípios basilares que norteiam toda a atuação estatal, quais sejam, o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado e o princípio da Indisponibilidade do Interesse Público. O primeiro diz respeito ao fato de que todas as

condutas estatais têm como finalidade primordial a satisfação das necessidades coletivas, prevalecendo, estas, diante das necessidades específicas dos indivíduos. A indisponibilidade do Interesse Público, por sua vez, refere-se à impossibilidade de o agente estatal deixar de atuar quando as necessidades da coletividade assim exigirem, visando sempre a satisfação dos interesses do povo.

Dessa forma, resta claro que a finalidade principal do Estado é a realização do bem comum e, para isso, patente é a necessidade do desenvolvimento de diversas atividades, denominadas atividades estatais. A satisfação de tais atividades, obrigatoriamente, resulta em gastos públicos, que devem ser analisados minuciosamente e geridos através de um orçamento público (LEITE, 2016).

A atividade financeira confunde-se com a própria atividade essencial do Estado, a realização do bem comum, que somente é possível com a busca e a aplicação dos recursos financeiros carreados a fim de que sejam supridas as necessidades públicas.

Assim, a atividade financeira é, basicamente, a atividade de obtenção, criação, gerenciamento e despendimento dos recursos necessários à satisfação das necessidades públicas, cuja responsabilidade é do Estado, diretamente, ou através das suas pessoas de direito público (BALEIRO, 2004).

Observa-se, portanto, que a atividade financeira do Estado nada mais é do que a atuação estatal que visa a obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos financeiros necessários para a prática das finalidades estatais que são, basicamente, a realização do bem da coletividade.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Desde antes da existência do modelo federativo de Estado, houve a necessidade de assegurar recursos aos entes públicos. A Constituição Imperial de 1824, conforme o modelo do estado unitário, proibia que as províncias tratassem, autonomamente, da criação dos tributos. Dessa forma, não existia uma divisão de receitas, sendo todo o montante arrecadado destinado ao governo central. Foi apenas com a publicação da lei orçamentária de 1833-1834 que começaram a surgir os primeiros sinais de autonomia financeira das províncias, sendo destinadas a elas, a partir de então, as receitas residuais do governo central. Finalmente, a Constituição de 1889 garantiu o fim da competência concorrente entre União e Estados para tratar das finanças.

Em 1964 foi editada a Lei 4.320, que surgiu como o instrumento central para a delimitação do objeto do Direito Financeiro, estabelecendo as normas gerais acerca da matéria.

Em seguida, em 1966, foi publicada a Lei 5.172, Código Tributário Nacional, intrinsecamente relacionada à atividade financeira do Estado, tendo em vista tratar-se de disciplina normativa das formas de arrecadação de recursos para os entes da Federação, na forma de tributos.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, houve a especialização e detalhamento da figura do orçamento público, sendo este o instrumento de planejamento financeiro dos entes, tendo como objetivo maior o controle dos gastos públicos. Para isso, fixou a competência do Tribunal de Contas, estabeleceu previsões específicas quanto aos limites de gastos com pessoal e delimitou a competência para o tratamento da matéria.

A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo a necessidade de tratamento especial para matérias financeiras e tributárias, determinando que normas gerais sobre essas matérias só poderiam ser tratadas por Lei Complementar. Devido a isso, tanto a Lei 4.320/64 quanto a Lei 5.172/66 – Código Tributário Nacional – foram recepcionadas com o *status* de Lei Complementar.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram diversas alterações legislativas que atingiam diretamente a relação do Estado com a receita, a despesa e o orçamento, a exemplo da edição da Lei 8.429/1922, a Lei de Improbidade Administrativa, que foi criada como instrumento de repressão a condutas dos agentes públicos que, entre outros, faziam mau uso dos recursos públicos, punindo casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função tanto da administração pública direta, quanto indireta e fundacional, não atingindo apenas os entes federativos, como também suas autarquias.

Por fim, em 2000, foi publicada a Lei Complementar 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio com o objetivo de endurecer o tratamento reservado ao orçamento público, estabelecendo regras direcionadas à responsabilidade na gestão do dinheiro público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é, hoje, o maior instrumento para o controle dos gastos públicos, determinando limites concretos para a utilização desses recursos, fazendo uso de técnicas de organização, planejamento, transparência e controle.

2.2 RECEITAS X DESPESAS

A atividade financeira do Estado consiste, de maneira geral, na obtenção de receitas e na realização de despesas, para a consecução das finalidades estatais, de forma a permitir a

manutenção das instituições e, conseqüentemente, a garantia dos direitos e garantias fundamentais aos seus destinatários, o povo.

A receita pública pode ser conceituada como sendo “a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo” (BALEEIRO, 2004, p. 103). Basicamente, as receitas públicas constituem o ingresso definitivo de valores aos cofres públicos, que serão utilizados como fonte principal para arcar com as despesas públicas. A principal classificação das receitas públicas diz respeito a sua fonte, podendo ser originárias ou derivadas. Conforme Preceitua Ricardo Alexandre (2017, p. 40),

Para obter receitas originárias, o Estado se despe das tradicionais vantagens que o regime jurídico de direito público lhe proporciona e, de maneira semelhante a um particular, obtém receitas patrimoniais ou empresariais.

[...]

Na obtenção de receitas derivadas, o Estado, agindo como tal, utiliza-se das suas prerrogativas de direito público, edita uma lei obrigando o particular que pratique determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar valores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade.

A Constituição Federal, em seu art. 173, prevê que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado – obtenção de receitas originárias – constitui a exceção, sendo permitida apenas quando indispensável aos imperativos da segurança nacional ou a interesse coletivo relevante. Dessa forma, a regra é a obtenção de receitas pela via derivada, ou seja, o Estado utiliza-se do seu poder de Império para obrigar o particular a contribuir, na forma de pagamento de tributos e, assim, carrear recursos para os cofres públicos.

As despesas públicas, por sua vez, consistem no desembolso feito pelo Estado com o fim de realizar os serviços públicos e as obrigações decorrentes do interesse geral da sociedade, ou seja, é o conjunto de gastos efetuados pelo Poder Público para a execução das suas principais atividades, objetivando o financiamento de ações governamentais e visando, sempre, o interesse público.

Para que haja a correta realização das despesas, é necessária a indicação da fonte respectiva de financiamento, bem como a autorização legislativa, ou seja, o gestor público não pode gastar os recursos públicos ao seu bel prazer, mas sim, ao contrário, respeitar as diretrizes estabelecidas em lei, bem como determinar a fonte que irá fazer frente ao gasto realizado. Tal autorização está, via de regra, contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento legislativo que tem como principal objetivo a discriminação das receitas e despesas para um determinado exercício financeiro.

Pode ocorrer, no entanto, de algumas despesas não estarem previstas na Lei Orçamentária Anual, ou estarem previstas de maneira insuficiente. Nesses casos, será

necessária a abertura de um crédito adicional. Dessa forma, a LOA será alterada, durante a sua execução, para atender as necessidades, por meio dos créditos adicionais.

Os créditos adicionais subdividem-se em suplementares, quando destinados a reforçar dotação orçamentária já existente; especiais, quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, que são créditos destinados a realização de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerras, calamidade pública ou comoção interna.

Dessa forma, o importante é destacar que as despesas públicas necessariamente deverão corresponder a um dispêndio direcionado a uma finalidade pública, de interesse coletivo e, invariavelmente, nos termos da lei.

2.3 DISCIPLINA NORMATIVA

A legislação que rege a atividade financeira do Estado, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, é de competência da União, Estados, Município e Distrito Federal, concorrentemente, devendo a União criar normas gerais de modo a uniformizar a disciplina financeira por toda a Federação.

O art. 165, § 9º, também da Constituição Federal, determina que caberá à Lei Complementar a regulação de determinados pontos afetos às finanças do ente estatal:

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

[...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

O instrumento normativo, a que se refere o dispositivo, materializou-se com a Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas gerais sobre a atividade financeira do estado, trazendo regras e definições que deverão ser obedecidos por todos os entes da Federação.

Antes, porém, do advento da LC 101/2000, já havia a Lei nº 4.320/1964, que também trata de temas relacionados às Finanças Públicas. Tal dispositivo, apesar de, formalmente, ser Lei Ordinária, foi recepcionada pela Constituição Federal com *status* de Lei Complementar. De

outra banda, diante da ausência de Lei Federal trazendo normas gerais, os Estados e o Distrito Federal exercerão competência legislativa plena para tratar suas peculiaridades.

Dessa forma, tem-se que a Atividade Financeira do Estado é disciplinada constitucional e infraconstitucionalmente. Na Constituição, a matéria é tratada pelos artigos 157 a 169, e no âmbito infraconstitucional, pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, e pela Lei 4.320/1964, ao lado dos princípios que serão adiante estudados.

2.4 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A atividade pública submete-se, como já exposto, ao Regime Jurídico Administrativo. Tal regime coloca a Administração Pública em uma posição privilegiada perante os particulares, no entanto, também está sujeita a algumas restrições.

O princípio basilar de toda a atividade administrativa é o princípio da Legalidade. Conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), juntamente com o princípio de controle da Administração pelo Poder Judiciário, tal princípio nasceu com o Estado de Direito, constituindo uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais.

De acordo com esse princípio, a Administração Pública só pode atuar dentro dos limites estabelecidos pela lei, amplamente considerada, incluindo todas as espécies legislativas. Dessa forma, não havendo previsão legal, o ente público está proibido de atuar, e toda atividade realizada sem lei anterior determinando será considerada ilegítima. Diferentemente do que ocorre na esfera privada dos cidadãos, na qual prevalece a liberdade de atuação, em que ao indivíduo é permitido fazer tudo que não for proibido por lei.

No âmbito financeiro, “as finanças públicas não podem ser manejadas sem autorização da lei, tem-se na legalidade um princípio que permeia toda a atividade financeira do Estado, seja para arrecadar tributos, seja para efetuar gastos” (LEITE, 2016, p. 96). A legalidade é princípio que abarca toda a atividade financeira do Estado, tanto no que tange à arrecadação como no que se refere ao dispêndio de recursos. Não é possível, portanto, a realização de nenhum gasto de dinheiro público sem que haja previsão em lei, amplamente considerada, por isso, costuma-se afirmar que a lei do orçamento é o início e o fim da atividade financeira estatal.

O princípio do equilíbrio orçamentário diz respeito à necessidade de que as despesas autorizadas na lei orçamentária sejam equivalentes à previsão de receitas, dessa forma, esse princípio busca uma igualdade entre as entradas e saídas da administração, de forma a evitar que haja tanto *déficit* quanto *superávit*. Basicamente, trata-se de uma exigência relativa à necessidade de que as contas públicas apresentem o mesmo montante quando se tratar de

estimar as receitas e as despesas (PISCITELLI, 2018). Tal princípio não vem exposto na Constituição Federal, mas é possível extraí-lo das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, consistindo, portanto, em uma meta que deverá ser atingida quando da elaboração dos orçamentos.

O princípio da Publicidade, assim como a Legalidade, é princípio que norteia toda a atividade administrativa. Tem seu fundamento na Constituição Federal, art. 37, que dispõe:

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

No âmbito da atividade financeira, a publicidade é uma maneira de se promover a transparência, de forma a permitir a fiscalização das despesas e receitas públicas pelos cidadãos, destinatários da atividade pública, “visto que só um orçamento transparente possibilita o cidadão ficar a par das informações necessárias ao exercício da fiscalização” (LEITE, 2016, p. 102). A existência de formas que garantam o controle efetivo das contas públicas fortalece o senso de cidadania fiscal, na medida em que fortalece a atuação ativa do cidadão no controle da responsabilidade fiscal dos agentes públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as premissas para a efetivação desse princípio, que será detalhado adiante, determinando a necessidade de publicização das leis orçamentárias, dos pareceres do Tribunal de Contas, bem como todos os atos que implicam gastos, recebimento de receitas, bem como o fornecimento de documentos referentes aos processos de pagamento e procedimentos licitatórios aos interessados.

Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2011 entrou em vigor a Lei nº 12.527/11, chamada de Lei de Acesso à Informação, que possibilita ao cidadão a requisição de informações do seu interesse ou de interesse geral, aos poderes públicos. Essa lei funciona, também, como um instrumento de controle da atividade estatal, que permite, à sociedade, a obtenção de informações que digam respeito aos gastos públicos.

O princípio da moralidade, por sua vez, exige a atuação não corrupta do gestor público, ou seja, a atuação honesta, leal, e a boa-fé de conduta no exercício da função administrativa. A moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador, de atuação que busque alcançar o bem estar de toda a coletividade e dos cidadãos aos quais a conduta se dirige, dentro dos preceitos definidos em lei. “Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas” (CARVALHO, 2017, p.71).

Ademais, o trato com a coisa pública deve se dar de maneira eficiente. O princípio da eficiência estabelece a necessidade de produzir com qualidade e com menos gastos. Busca-se sempre os melhores resultados práticos e menos desperdício, uma atuação verdadeiramente responsável dos recursos públicos, somente naquilo que for necessário e útil.

Por fim, tem-se o princípio da Responsabilidade na Gestão Fiscal. Esse princípio traz a necessidade de que todo o gasto público seja realizado respeitando certos limites e de acordo com regras de restrição, estabelecendo sanções em caso de descumprimento de tais regras. Existem, nas finanças públicas, metas de resultado que precisam ser cumpridas, bem como submissão a condições e limites relativos à despesa, receita e endividamento do ente estatal.

Embora a responsabilidade fiscal constitua princípio basilar não só da Lei de Responsabilidade Fiscal, como de toda a atividade financeira do Estado, a prática no Brasil mostra um cenário diferente. Não raro, ainda que existam tantas medidas normativas voltadas tanto para a responsabilidade na gestão do dinheiro público, quanto para a transparência; o trato com os recursos públicos pelos governantes se dá de forma irresponsável, causando um alto índice de desconfiança por parte da população, e um quadro lamentável de corrupção, conforme se verá adiante.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Ministério do Planejamento, através da Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)², conceituou a LRF como sendo

Um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

Além disso, a Lei consagra a transparência da gestão como mecanismo de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos de execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes.

Dessa forma, a LRF foi criada com o objetivo de limitar os gastos públicos de acordo com a receita arrecadada pelos entes estatais, ou seja, como um instrumento de equilíbrio e controle no trato das Finanças Públicas pelos gestores, impondo limites para o dispêndio de recursos públicos e medidas de prestação de contas perante a sociedade, principal destinatário da atividade estatal.

² Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf

3.1 ABRANGÊNCIA E OBJETIVOS DA LRF

Conforme exposto alhures, a Lei de Responsabilidade Fiscal abrange todos os entes estatais, bem como todos os poderes. Ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário; bem como o Ministério Público, Tribunais de Contas, entes da administração indireta, enfim, todos os organismos que lidarem com recursos públicos, conseqüentemente submetem-se a este comando normativo.

O objetivo principal da LRF é melhorar o trato com o dinheiro público no Brasil, definir medidas que melhorem a administração das contas públicas, estabelecendo metas a serem aprovadas pelo Poder Legislativo e fielmente cumpridas.

Outrossim, busca definir um ajuste fiscal no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, um grupo de medidas que objetivem reduzir os gastos de modo que estes sejam inferiores à arrecadação, como forma de frear o endividamento público³. Ademais, a LRF traz a transparência na gestão pública como um instrumento de controle social, que ocorrerá mediante a publicação de demonstrativos de execução orçamentária, bem como relatórios acerca da utilização dos recursos públicos, que devem ficar à disposição do contribuinte.

Há que se destacar, também, a busca pela redução do *déficit* fiscal, trazendo limitações ao gasto com pessoal e a renúncia de receitas, como também um maior planejamento no que se refere à realização de despesas, que deve ocorrer, sempre que possível, dentro dos limites das receitas.

Além do exposto, a LRF tem como objetivo aprimorar o planejamento orçamentário, trazendo instrumentos de integração do processo orçamentário em âmbito nacional, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – que traz o anexo de metas fiscais a serem cumpridas pelo ente que a editou –, como também a Lei Orçamentária Anual, que, juntamente com a Constituição Federal e a Lei 4.320/1964, traz medidas de arrecadação e controle de gastos.

Por fim, tem-se que o dispositivo em análise buscou aperfeiçoar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, sempre visando o equilíbrio das contas públicas, por meio de ações transparentes, de modo a corrigir desvios e prevenir riscos; como também permitir a

³ A definição de Dívida Pública está prevista na LRF, em seu art. 29, que traz duas qualificações diferentes para o endividamento, quais sejam, a “dívida pública consolidada ou fundada” e a “dívida pública mobiliária”. Conforme lição de Kiyoshi Harada, citando Aliomar Baleeiro, a dívida fundada é a dívida contraída a longo prazo, ou até mesmo sem prazo certo e sem obrigação de resgate com pagamento de prestação e juros. Não varia conforme o fluxo de receitas e despesas e destina-se a financiar investimentos duráveis e rentáveis. Já a dívida pública mobiliária constitui os títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional.

avaliação dos entes submetidos a sua normatividade, a fim de haver controle dos seus recursos e uma maior eficiência da atividade estatal.

3.2 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO BASE PARA A RESPONSABILIDADE FISCAL

Inicialmente, o princípio da transparência rege, não apenas o aspecto financeiro do Estado, mas, a Administração Pública como um todo. A Administração deve atuar de maneira plena e transparente, tendo em vista que não age em nome próprio, por isso, é patente a necessidade de que o cidadão, destinatário e principal interessado da atividade estatal, tenha acesso a todos os atos.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXIII, assegura o direito à informação, bem como o instrumento a ser utilizado quando esse direito for violado, o *Habeas Data*. No âmbito infraconstitucional, coube à Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, definir o dever de publicidade a todos os órgãos da Administração Direta, além das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais.

A transparência fiscal tem como principal objetivo permitir um maior controle social da atividade financeira do estado, entendendo-se que, na medida em que o cidadão tem conhecimento das contas públicas, poderá exigir e fiscalizar o seu cumprimento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dedica todo um capítulo à transparência, controle e fiscalização. Especificamente, em seus artigos 48, 48-A e 49, trouxe alguns mecanismos garantidores da transparência. Vejamos:

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 da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Renumerado pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

[...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

[...]

Art. 48 – A. Para fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

Art. 49. 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.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscais e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. **[Grifos nossos]**

Verifica-se que o instrumento normativo busca incentivar a participação da sociedade na gestão do dinheiro público, com a realização, por exemplo de audiências públicas durante o processo de discussão e elaboração dos orçamentos, bem como a obrigatoriedade de disponibilização dos orçamentos no Poder Legislativo para eventuais consultas durante o exercício financeiro.

Todo o processo de elaboração, discussão e execução do orçamento deve ser realizado de maneira aberta, de modo que as informações referentes a toda a atividade financeira do estado sejam fornecidas ao público, sem obstruções, de forma simplificada, atingindo,

inclusive, a população com pouco conhecimento, possibilitando, assim, um maior controle e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas.

4 O PAPEL DA RESPONSABILIDADE FISCAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada com o objetivo de impor transparência e seriedade na gestão dos recursos públicos, garantindo maior eficiência na atividade administrativa. Assim, a LRF surgiu como um instrumento cogente de cumprimento de metas, equilíbrio entre despesas e receitas, combatendo o *déficit* e a dívida pública; e fiscalização no trato do dinheiro público, buscando, dessa forma, dificultar e impedir desvios.

Logo no seu art. 1º, a LRF apresenta pressupostos necessários à responsabilidade na gestão fiscal, ao estabelecer que:

Art. 1º. [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe 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 receitas, 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.

Conforme preceitua o comando legal, a ação do gestor público não deve ser pautada em ações não planejadas ou temerárias, ao contrário, deve ter como base a responsabilidade, no sentido de agir de maneira planejada e transparente, direcionada na satisfação dos interesses da sociedade. Para isso, “todas as ações devem ser planejadas e executadas dentro das metas” (ROSA, NETO, 2001, p. 119).

4.1 DESVIRTUAMENTO DE CONDUTAS ADMINISTRATIVAS: O CRIME DE CORRUPÇÃO E A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal limitou-se, em seu art. 73, a determinar que as infrações contra os seus mandamentos seriam punidas na forma do Decreto-lei 2.848/1940, o Código Penal.

No presente trabalho, a fim de facilitar o tratamento dispensado à matéria, os crimes afetos às finanças públicas foram, como um todo, designados genericamente de “crimes de corrupção”, conforme se verá adiante.

Os crimes cometidos contra a Administração Pública, de maneira geral, e contra as finanças públicas, especificamente, ficaram popularmente conhecidos como sendo “crimes de corrupção”. Tecnicamente, o crime de corrupção engloba apenas duas espécies: corrupção ativa e corrupção passiva. O primeiro diz respeito ao ato de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”⁴, ao passo que o segundo refere-se ao ato de “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”⁵. Vê-se, portanto, que as práticas delituosas contra a Administração Pública vão muito além do restrito conceito de corrupção.

Especificamente sobre os crimes contra as finanças públicas, o Código Penal dedicou todo um capítulo à matéria, buscando dar efetividade não apenas à Lei de Responsabilidade Fiscal, como também aos mandamentos constitucionais acerca da atuação do gestor público, que deve estar pautada nos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, entre outros. Dessa forma, o tratamento penal dispensado à matéria surge como mais um instrumento no combate à irresponsabilidade na gestão fiscal, “coibindo a ação ímproba dos responsáveis pela administração dos mais variados entes da Federação” (CUNHA, 2017, p. 967).

Os crimes cometidos contra as finanças públicas, de acordo com o diploma penal, apresentam-se de diversas maneiras. A primeira delas refere-se à contratação de operação de crédito. Dispõe o Código Penal:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

[...]

O conceito de operação de crédito nos é dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 29, III, afirma ser

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

Assim, enaltecendo o princípio basilar da administração pública, a Legalidade, o dispositivo legal define como sendo crime o ato de assumir compromisso financeiro sem autorização legislativa correspondente.

Na sequência, o art. 359-B, também do Código Penal, trata da inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar, definindo como crime o ato de “ordenar ou autorizar a inscrição

⁴ Art. 333, Código Penal.

⁵ Art. 317, Código Penal.

em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei”.

Restos a pagar, no conceito apresentado pela Lei 4.320/1964, em seu art. 36, *caput*, correspondem às “despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. Nesse caso, o legislador buscou proteger a execução orçamentárias.

O diploma penal tipificou, também, a conduta do gestor público de assumir obrigação no último ano do mandato ou legislatura, inviabilizando ou dificultando a gestão futura, pois a ordem/autorização acaba por gerar despesa que será passada ao próximo exercício, sem a necessária disponibilidade de caixa.

Outrossim, resta proibido, também, o ato de ordenar despesa não autorizada. Mais uma vez tem-se uma conduta que vai de encontro à estrita legalidade. No entanto, não basta o simples desatendimento ao princípio da legalidade. Para que o ato do gestor público seja, efetivamente, considerado crime, necessária se faz a constatação de lesão ao bem jurídico tutelado. Assim, a inexistência de autorização constitui simples irregularidade a ser punida apenas no âmbito administrativo.

Prestigiando o equilíbrio financeiro, o art. 359-E do Código penal tipifica a conduta de prestar uma garantia em uma operação de crédito, sem que tenha havido, em contrapartida, uma contra garantia em valor superior ou igual ao da garantia prestada. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 40, determina que o gestor, ao realizar qualquer operação de crédito em que seja exigida garantia a ser prestada pelo Poder Público, deve determinar que o beneficiário daquela, preste contra garantia resguardando-se, assim o patrimônio Público. Dessa forma, a tutela penal objetiva evitar que, por falta de contra garantia, o erário seja lesado e venha a perder a garantia dada.

Configura, também, crime contra as finanças públicas, o aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura. Tal tipificação teve por objetivo evitar que gestores aumentassem os vencimentos dos servidores do ente para fins eleitoreiros, para favorecer-lhes em eleições próximas.

Administrativamente, a Lei de Improbidade Administrativa surgiu, também, como um instrumento de combate às condutas ilícitas contra a Administração Pública, mas é direcionada aos servidores públicos, de maneira geral, bem como a todos que obtenham vantagens decorrentes de tais condutas.

Os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando descumpridos, violam não apenas o princípio da legalidade, mas também a moralidade e a eficiência. Contra os atos que

atentem contra os princípios da administração pública, a Lei de Improbidade Administrativa previu uma série de punições, estando o autor do fato sujeito à ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos⁶.

Constata-se, portanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal configura um instrumento que fixa as diretrizes para a atuação do administrador público. Seu papel é o de determinar as condutas a serem realizadas. Embora não tenha tratado diretamente das punições às transgressões aos seus comandos, delegou ao Código Penal esta função.

4.2 INEFICÁCIA DA LRF NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada como um instrumento de incentivo à cidadania, instalando uma nova cultura na gestão dos recursos públicos, estimulando a participação popular no processo de execução do orçamento e aplicação dos recursos públicos que são, de maneira geral, provenientes das suas contribuições.

A participação popular permite não somente a fiscalização por meio dos instrumentos dispostos pela lei, como as audiências públicas, o acesso às contas públicas através de portais da transparência disponibilizados pela administração pública; mas também, e principalmente, permite a influência nos atos de gestão fiscal, legitimando, assim, os atos do Poder Público.

A lei em estudo trouxe não apenas a necessidade de maior participação popular nos atos de gestão pública, mas também uma maior necessidade de prestação de contas dos gestores, que tem função apenas de gerenciar um patrimônio que não é seu, mas do povo. Assim, sua obrigação é atuar de maneira transparente, sempre justificando suas ações e fazendo uso dos recursos públicos da melhor maneira que satisfaça os interesses da sociedade, seu principal destinatário.

Dessa maneira, não resta dúvida de que a LRF criou condições para que fosse instalada uma nova cultura de gerenciamento de recursos públicos, ampliando a participação social e incentivando o pleno exercício da cidadania, principalmente no tocante à participação real e efetiva do contribuinte no processo de planejamento, execução e aplicação do dinheiro público, bem como a avaliação dos seus resultados, dificultando, assim, a prática de condutas ilícitas com os recursos públicos.

⁶Art. 12, III, Lei. 8.429/1993.

No entanto, apesar de tal instrumento normativo constituir-se em grande avanço no combate à irresponsabilidade fiscal e às condutas ilícitas com os recursos públicos, é fato que, por si só, é ineficaz no alcance dos seus objetivos.

A corrupção é prática enraizada na cultura brasileira, e, como já mencionado, acabou por tornar-se a regra. A população viveu, por muito tempo, em situação de conformismo, enquanto o dinheiro público era desviado dos cofres públicos, o que acabou por resultar na grave crise econômica que assola o Brasil atualmente. Nesse cenário, a LRF aparece como um mecanismo de controle das finanças públicas, trazendo, por meio da transparência e da participação popular, instrumentos para o combate dessa situação calamitosa.

Apesar de todos os esforços, é fato que a fragilidade do combate à corrupção no Brasil facilita a ilegalidade na Administração Pública, já que, aos acusados, é possível a apresentação de diversos recursos contra as decisões judiciais, bem como as penas aplicáveis a esse tipo de conduta são brandas e insuficientes, tornando, portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento ineficaz à punição dos corruptos e dos corruptores.

Teoricamente, o ordenamento jurídico tem todo um aparato de combate às práticas lesivas ao patrimônio público, com sanções cíveis, administrativas e penais para as transgressões aos comandos da LRF. Sabe-se, no entanto, que não depende apenas do que está positivado, mas também da honestidade daqueles que a sociedade escolhe para gerir os recursos provenientes das suas contribuições, de um Poder Judiciário eficiente e apto a aplicar o Direito ao caso concreto, sob pena de a Lei tornar-se apenas um pedaço de papel desprovido de eficácia; e de um sistema punitivo mais rígido e eficiente.

A LRF apresenta um sistema de controle duplo. Cabe ao Poder Legislativo, com a ajuda do Tribunal de Contas, controlar internamente cada ente, bem como ao Ministério Público. Dessa forma, constata-se que o controle pode ser efetuado internamente por cada ente público, por meio da autotutela, como também ao Ministério Público.

A LRF não consegue, sozinha, estabelecer um equilíbrio financeiro em âmbito nacional. Não se mostra suficiente, portanto, para acabar com a utilização irresponsável dos recursos públicos, sendo necessária uma maior conscientização popular na hora de escolher seus representantes, bem como de um sistema Judiciário cada vez mais eficiente no combate às práticas ilícitas, de modo que, gradativamente, a LRF atinja seu objetivo de aumentar a transparência e reprovar, de maneira cada vez mais rígida, a irresponsabilidade fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, a atividade financeira do Estado consiste na atuação estatal que busca obter, gerenciar e aplicar os recursos financeiros utilizados nas finalidades estatais, ou seja, o bem-estar da sociedade.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 169, determinou que Lei Complementar regularia o exercício da atividade financeira. Tal Lei surgiu com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, por submeter-se ao Regime Jurídico Administrativo, o trato com os recursos públicos norteia-se por alguns princípios, quais sejam, a Legalidade, determinando que as finanças públicas não podem ser manipuladas sem que haja lei autorizativa; o Equilíbrio Orçamentário, que sustenta a ideia da necessidade de que despesas e receitas sejam equivalentes; Publicidade, que tem como corolário o princípio da Transparência, princípio que rege toda a Administração Pública e possibilita aos cidadãos um maior controle da utilização do dinheiro público; Moralidade, princípio que exige a atuação não corrupta do gestor público e, por fim, o princípio da Responsabilidade na Gestão Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para ser um instrumento de regulação da atividade financeira do Estado, visando limitar os gastos públicos com base nas receitas arrecadadas pelos entes estatais, trazendo como objetivo principal a imposição de uma maior transparência na gestão dos recursos públicos, de forma a garantir uma atividade eficiente e evitar desvios.

Apesar de ter facilitado o controle dos gastos públicos, incentivando a cidadania e implementando uma cultura de fiscalização por parte da sociedade na gestão dos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, sozinha, é incapaz de erradicar, no Brasil, práticas de irresponsabilidade fiscal e desvios de recursos públicos. A justiça brasileira é lenta. Na maioria das vezes, processos judiciais de improbidade administrativa são iniciados, mas os acusados só são julgados após o cumprimento integral dos seus mandados. Assim, na maioria das vezes, os políticos corruptos acabam por alcançar o seu objetivo, que é a impunidade.

Para que isso seja cada vez menos visto, é necessária uma maior participação popular, seja por meio da fiscalização direta durante a gestão, por meio dos portais da transparência e audiências públicas, seja na hora de escolher seus representantes por meio do voto, a fim de que cada vez mais o dinheiro que sai da própria população seja bem utilizado ao seu favor e o objetivo principal da atividade administrativa seja alcançado: o bem-estar da coletividade.

CONTROL OF PUBLIC EXPENDITURE: THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AS AN INSTRUMENT IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

ABSTRACT

The provision of quality public services is the right of the whole society. However, this right is often hampered by the irresponsible use of public money by managers, who often place their private interests above the public interest and this results in corrupt practices with public resources. The financial activity of the state is endowed with discretion, so that those responsible for the management of public money enjoy the freedom to act, as long as they respect the limits imposed by law, which does not always happen. Aiming for greater control of public money management, the Fiscal Responsibility Law was published with the objective of imposing rules and limits, bringing instruments to make this control effective and fiscal irresponsibility eradicated from the Brazilian scenario. Thus, it analyzes how and to what extent the normative instrument cited is effective, juridically and socially, as well as the instruments presented by it for effective control, through transparency.

Keywords: Fiscal Responsibility. Corruption. Principle of Transparency. Control of Public Expenditures.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 mar. 2018.

_____. **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. Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 23

mar. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF, 7 dez. 1940. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 25 mar. 2018.

_____. **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. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm>. Acesso em 25 mar. 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 4 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: Parte Especial (arts. 121 ao 361).** 9 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 26 ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** 5 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2016.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro.** 6 ed. rev. e atual. – São Paulo: Método, 2018.