

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTORLEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

CICERO DIEGO ALVES DE SOUSA

**ANÁLISE ACERCA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

CICERO DIEGO ALVES DE SOUSA

**ANÁLISE ACERCA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Me. Italo Roberto Tavares do
Nascimento

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

CICERO DIEGO ALVES DE SOUSA

**ANÁLISE ACERCA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de CICERO DIEGO ALVES DE SOUSA.

Data da Apresentação ____/ 06 / 2021.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Me. ITALO ROBERTO TAVARES DO NASCIMENTO / UNILEÃO

Membro: Me. CHRISTIANO SIEBRA FELÍCIO CALOU / UNILEÃO

Membro: Me. JORGE EMÍCLES PINHEIRO PAES BARRETO / UNILEÃO

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

ANÁLISE ACERCA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Cicero Diego Alves de Sousa¹
Italo Roberto Tavares do Nascimento²

RESUMO

Diante do histórico a que submete à Administração Pública brasileira, o gerir a coisa pública no Brasil é sem dúvida um dos grandes desafios para qualquer agente público. A Lei de Improbidade Administrativa é um marco legal e representa o início de um novo limiar na busca de conduzir o agente público a agir conforme os princípios constitucionais existentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal nasce com intuito de fortalecer esse entendimento. Teve-se como objetivo maior o de analisar os atos de improbidade administrativa decorrentes da inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa é bibliográfica, teve como métodos de abordagem o dialético, de procedimento o descritivo e o exploratório. Verificou-se que ambas as leis se encontram alicerçadas sob o mesmo manto constitucional de princípios, estes que regem à Administração Pública. Observou-se a necessidade de o agente público assumir uma postura de padrões éticos e morais diante do desempenhar suas funções públicas, tendo respeito e atenção aos problemas fiscais e orçamentários que o cargo exige. Nem todas as condutas descritas na Lei de Responsabilidade Fiscal se configuram como hipóteses de atos de improbidades, conforme artigo 12. I, II e III da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conclui-se que ambas as legislações representam o marco de uma nova realidade do gerir a coisa pública com moralidade, honestidade, eficiência, transparência e perante os ditames da lei. Diante desse quadro de realidade a sociedade organizada deve buscar mais acento às discussões que envolvem a coisa pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal deu esse passo.

Palavras Chave: Improbidade Administrativa. Responsabilidade Fiscal. Agente Público.

ABSTRACT

In view of the history it submits to the Brazilian Public Administration, managing public affairs in Brazil is undoubtedly one of the greatest challenges for any public agent. The Administrative Improbability Law is a legal framework and represents the beginning of a new threshold in the quest to lead the public agent to act in accordance with existing constitutional principles. The Fiscal Responsibility Law was created in order to strengthen this understanding. The main objective was to analyze the acts of administrative improbity resulting from non-compliance with the tax liability law. The research is bibliographic, using the dialectical approach, the

¹ Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio / UNILEÃO. Servidor Público do Estado do Ceará. E-mail: cicero.sousa@sap.ce.gov.br

² Professor do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio / UNILEÃO, graduado pela Universidade Regional do Cariri (2010). Pós-Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2012) - Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS (2015-2017). E-mail: italotavares@leaosampaio.edu.br

descriptive and the exploratory as methods of approach. It was found that both laws are based on the same constitutional mantle of principles, which govern Public Administration. There was a need for the public agent to assume a posture of ethical and moral standards when performing his public functions, with respect and attention to the fiscal and budgetary problems that the position requires. Not all of the conducts described in the Fiscal Responsibility Law are configured as hypotheses of acts of improbity, according to article 12. I, II and III of the Fiscal Responsibility Law. It is concluded that both legislations represent the milestone of a new reality of managing public affairs with morality, honesty, efficiency, transparency and before the dictates of the law. Faced with this reality, organized society must seek more emphasis on discussions involving the public sector. The Fiscal Responsibility Law took this step.

Keywords: Administrative dishonesty. Fiscal Responsibility. Public Agent.

1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios do estado brasileiro é sem dúvida o combate ao uso indevido e desnecessário do dinheiro público, e em consequência os atos de corrupção decorrentes do mau uso desses recursos. E uma das obrigações principais dos agentes públicos é justamente o de agir de maneira proba.

A noção do termo, probidade, está intrinsicamente ligada aos princípios basilares da administração pública, notadamente ao da moralidade, posto que esse princípio reza, no seu cerne, que os agentes públicos devem servir à administração pública com honestidade no exercício de suas atribuições, tendo como teleologia sempre buscar alcançar o interesse público.

O tema alcançou um lugar de destaque nas discussões sociais e políticas em todo o país a ponto de ser inserida ao ordenamento jurídico pátrio uma lei específica ao tema. Surge assim a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sendo um dos grandes marcos jurídicos do combate aos atos de corrupção e do uso indevido do dinheiro público por parte dos agentes públicos imbuídos de zelar pelos recursos arrecadados pela a administração pública.

Muito embora a legislação tratasse da maneira como os agentes públicos deveriam se portar diante dos atos da administração, ainda assim não tratava de maneira específica sobre os gastos e finanças públicas, só então, oito anos após a edição da Lei de Improbidade seria editada uma legislação que versasse sobre o tema, advindo assim a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, com o fim de estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Outras legislações, no entanto, foram criadas com o objetivo de reforçar o tema, moralidade pública, bem como de desencorajar agentes públicos de agir de maneira improba, como é o caso, por exemplo da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

O presente estudo é fruto de uma pesquisa de cunho bibliográfica, tendo como objetivo central o de analisar os atos de improbidade administrativa decorrentes da inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que se pudesse ter alcançado os objetivos propostos de maneira racional e dentro de parâmetros preestabelecidos, houve a necessidade do uso de uma instrumentalidade metodológica que se adequasse ao tipo de pesquisa.

Dessa maneira, a escolha do tipo de pesquisa, bem como de métodos, tivesse uma consistência que propiciasse resultados firmes. Para tanto, como método de abordagem o presente estudo utilizou-se do método dialético. E como métodos de procedimento o descritivo e o exploratório. Este por viabilizar a análise e descrição dos dados coletados. Aquele por facilitar a análise e interpretação dos dados coletados que tem como objetivo familiarizar o pesquisador com o tema estudado.

O presente estudo está estruturado em três e importantes tópicos que se completam. O primeiro trata do ato de improbidade administrativa e sua dinâmica. No segundo, intitulado de Responsabilidade Fiscal, trata das questões de ordem constitucional a que a Lei de Responsabilidade se encontra. Trata de uma análise básica sobre essa lei, notadamente no que diz respeito à sua ordem constitucional.

A intenção maior desses dois primeiros tópicos é justamente o de pilar de apoio ao terceiro e último tópico, o qual se tem como objetivo maior o de analisar as condutas de transgressões da Lei de Responsabilidade Fiscal que configuram ato de improbidade administrativa, e que por sua vez se intitula como (Ir)responsabilidade Fiscal e a (Im)probidade Administrativa.

2. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA DEFINIÇÃO

A base que compõe a definição da improbidade administrativa se localiza justamente na própria base principiológica do ato administrativo. Isso significa que os fundamentos da própria construção do que se apresenta como ato de improbidade é, aquilo que é, contrário a todo o conjunto de princípios que regem a administração pública.

Muito embora no ordenamento jurídico pátrio exista uma legislação consistente sobre o direito administrativo, ainda assim, de forma explícita, não se pode afirmar existir uma

definição nesse conjunto legal, coube a doutrina a tarefa de definir levando em consideração uma exegese a partir dos princípios que dinamizam a administração pública, tendo em vista principalmente a contrariedade daquilo que se considera moral³ à mesma (CRETELLA JUNIOR, 1983).

Por isso, a definição doutrinária fora construída levando em consideração o ato do agente público na condução e gestão da coisa pública, por assim que se percebe nas várias definições os termos comissivos e omissivos.

Nesse turno Osório (1997, p. 56), define como sendo a, “[...] violação de preceitos legais e/ou morais que vinculam a atividade dos agentes públicos, violação intencional ou involuntária, dolosa ou culposa”.

Percebe-se que a definição de improbidade administrativa, está ligada diretamente ao ato do agente público⁴, ato esse contrário aos fundamentos constitucionais da administração pública.

Registre-se a simples definição de improbidade administrativa como sendo a insubordinação com os princípios e legislação que regem e nutrem a administração pública, ocasionando para a mesma lesão grave e para o agente público o enriquecimento ilícito.

2.2 ATOS DE IMPROBIDADE E SUA DEFINIÇÃO

Ato corresponde a uma ação comissiva ou omissiva do agente público⁵. A definição do ato de improbidade administrativa⁶ descreve a conduta do agente público contrário aos comandos legais e principiológicos da administração pública. Por tanto, verifica-se que o ato de improbidade pode ser definido levando em consideração duas ordens: doutrinária e legal.

Na ordem doutrinária, o ato de improbidade administrativa, de acordo com Moraes (2013), é o,

[...] desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da Sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções [...] (MORAES, 2013, p. 320).

Para Bezerra Filho (2014), é todo,

[...] ato ilegal que traz na sua índole a falta de boa-fé ou a má-fé, a desonestidade, a deslealdade institucional ou a vontade manifesta e intencional de realizar o comportamento normativo que redunde em dano ao erário para obtenção de vantagem

ilícita para si ou outrem; é quando o agente quis o resultado em detrimento do interesse público, é a forma de dolo direto (BEZERRA FILHO, 2014, p. 50).

Na ordem legal, pode-se definir atos de improbidade administrativa levando em consideração as categorias instituídas na Lei nº 8.429/1992⁷, de modo a considerar as condutas genéricas e específicas do ato do agente público, de acordo com a gravidade do mesmo. Contudo, para efeitos de definição será utilizado a conduta genérica do artigo 11, vez que os demais já serão analisados abaixo.

Sendo assim, o artigo 11 define ato de improbidade administrativa, como sendo aquele, “[...] que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições” (BRASIL, 1992).

Na própria composição material do dispositivo os elementos omissivos e comissivos são molas propulsora à coibição do ato improprio.

2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Considerando como base constitucional da administração pública, a Carta Política de 1988 estabelece medidas de cunho⁸ sancionatórios que, apenas poderão ser efetivamente aplicadas quando observado a existência de certos elementos que caracterizam o ato de improbidade perante a administração pública.

Dessa forma, e levando em consideração a clareza, bem como a melhor exegese da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) na proteção do bem público, pode-se considerar cinco os elementos constitutivos, dividido em dois grupos (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

O primeiro é formado por quatro figuras: sujeito ativo, sujeito passivos, terceiros e a ocorrência do ato danoso; no segundo grupo, estão delineadas as figuras dos elementos subjetivos do dolo e da culpa.

Sobre o primeiro grupo, os sujeitos são inerentes ao ato de improbidade administrativa: Sujeito ativo, o qual consome a conduta, com ou sem auxílio de terceiros; sujeito passivo como ente que sofre as consequências do ato, e o terceiro que induz, concorre e/ou se beneficia com o ato de improbidade administrativa; e o ato danoso, isto é, o ato que provoca o prejuízo ao erário público.

O agente público, como sujeito ativo⁹, em regra é aquele que exerce uma função pública configurada a partir do elo jurídico formal com o ente estatal. Não se refere, porém, do exercício de uma determinada função pública em si, mas em decorrência de uma relação jurídica pré-

estabelecida, formalizada e recepcionada nos moldes do direito público, independentemente da sua natureza ou mesmo dos efeitos que possa produzir.

Nesses termos a exegese da Lei nº 8.429/1992 remete ao entendimento de sujeito ativo da improbidade não somente aos funcionários públicos¹⁰, integrantes dos quadros estatais, direta ou indireta, mas também empregados¹¹ que não pertencem aos quadros da administração pública direta e indireta, mas que são irrigados com dinheiro público ou mesmo aos que são destinatários de subvenções, benefícios ou incentivos por parte do ente estatal¹² (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Interessante observar que a Lei de Improbidade também responsabiliza por atos de improbidade administrativa aqueles que mesmo não configurando como agentes públicos ou agentes delegatário de serviços públicos, mas que de alguma forma contribuíram para a prática do ato de improbidade, ou deste, caso venha a se beneficiar de modo direto ou indireto¹³.

Visto isso, ressalte-se que o terceiro¹⁴, configurado de maneira isolado, não configura sujeito ativo do ato de improbidade, posto que na conduta do ato figurará como coautor e/ou partícipe do processo produtor do ato.

Sobre o terceiro, Di Pietro (2020, p. 1115), assevera que, [...] eles estão sujeitos às sanções cabíveis, desde que alguma forma tenha concorrido para a prática do ato de improbidade, ainda que não tenham obtido qualquer vantagem em seu próprio benefício. ”

Assim, a diferença do terceiro aos demais sujeitos reside tão somente no aspecto de adequação e pertinência, ou seja, o terceiro recebe as mesmas punições dos demais agentes públicos, porém, não será alcançado no tocante a perda do cargo decorrente da sanção a sofrer, uma vez que não o possui.

Já no que diz respeito ao sujeito passivo¹⁵, são tanto os de direito público como os de direito privado que integrem a administração pública direta e indireta, conforme preceituadas na Lei nº 8.429/1992¹⁶. Observe que o legislador ordinário teve a intenção de proteger de maneira mais ampla o patrimônio público, do que mesmo as entidades administrativas em si, tanto que a ela considerou, para efeitos de punibilidade, sujeito passivo a empresa incorporada¹⁷.

Em relação a ocorrência do ato danoso, esse se encontra dividido em atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito¹⁸; atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário¹⁹; atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão indevida de benefício fiscal²⁰ e atos de improbidade que atentem contra os princípios da administração pública²¹.

Resumidamente,²² apesar da Lei nº 8.429/1992 não ter trazido uma definição específica para o ato de improbidade administrativa, se torna real caracterizá-lo pelos danos por ele produzidas, sem prejuízo de outras que não estejam taxativamente expressas, até porque o rol é exemplificativo (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

No tocante ao segundo grupo, tem-se a os elementos subjetivos do dolo e culpa, como constitutivo do ato de improbidade administrativa.

Uma vez confirmado o ato de improbidade administrativo supostamente contaminado de vício de imoralidade, contrário aos postulados constitucionais da administração pública, se faz necessário a comprovação do elemento culpa, dolo, ou quer minimamente da existência de má-fé que enseje a configuração de uma ação improba (PEREIRA, 2010; OLIVEIRA, 2020).

Por sua vez, o artigo 10, *caput*, da Lei de Improbidade, exige uma conduta comissiva e omissiva ensejadora de prejuízo à administração pública, seja com dolo ou culpa.

Ao contrário do artigo 9º²³, 11²⁴ e 10-A²⁵, que não admitem a modalidade culposa, mas sim dolosa, o artigo supra por sua vez admite tanto a modalidade dolosa quanto a culposa.

Nesses termos, é de se observar que os atos de improbidades delineados como enriquecimento ilícito, violação aos princípios da administração e o de concessão indevida de benefício fiscal, admitem somente a modalidade dolosa.

Já no que diz respeito aos atos de improbidade que provoquem prejuízo ao bem público²⁶, as penalidades poderão ser aplicadas, caso exista, mesmo que incertas, as modalidades dolosa e culposa.

Ver-se então, a configuração do elemento subjetivo, posto que uma das finalidades centrais da Lei nº 8.429/1992, é justamente o de resguardar a probidade, a moralidade etc., na esfera da administração pública.

Assim, a responsabilidade decorrente de atos de improbidade administrativa é de caráter subjetivo.

Visto isso, passemos a abordar os princípios da administração pública aos quais a conduta proba deve se configurar.

2.4 CONDUCTAS E SANÇÕES DECORRENTES DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente o termo sanção é uma decorrência pela desatenção de uma lei, seja por motivo de conduta omissiva ou comissiva.

Em conformidade com o §4º do artigo 37 da Carta Política de 1988, os atos de improbidade administrativa terão como penas, 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 (BRASIL, 1992). Assim, para efeitos da desatenção da Lei de Improbidade Administrativa as sanções podem ser de ordem cíveis, penais, eleitorais, administrativas e político-administrativas.

Assim, as condutas estão descritas nos artigos 9º ao 11 da Lei de Improbidade Administrativas, enquanto que as sanções e suas cominações no artigo 12 da mesma lei, de modo que o artigo 12, define, a partir da natureza do ato dada nos artigos 9º, 10, 10-A e 11, a sanção.

Ressalte-se que como sujeitos ativos de atos de improbidade administrativos estão elencados nos artigos 2º (agentes públicos) e 3º (terceiros) da referida lei, de modo que a hermenêutica de ambos os dispositivos legais pode se depreender existir duas classificações de sujeitos ativos, quais sejam, os agentes públicos e os terceiros que não se configuram como agentes públicos, porém, traduz-se naqueles que concorrem ou se beneficiam do ato.

Nessa seara, pode-se depreender que enquanto agente público, que é o objetivo maior do presente tema, verifica-se que o espírito da Lei de Improbidade abrange uma gama ampla de agentes, de maneira a considerar o vínculo com as entidades que podem ser sujeitos passivos, bastando assim remeter-se a definição de agente público dada no início do presente trabalho.

Dentre a classificação de agentes públicos estão os agentes políticos, estes considerados responsáveis pelo direcionamento geral das ações da administração pública fazendo como que as diretrizes estruturais do ente estatal se dinamize. São eles considerados: a) o Presidente da República e seu vice; b) Governadores de Estado e seus vices, Prefeitos e seus vices; c) os auxiliares diretos do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos; d) Senadores da República; e) Deputados Federais e Estaduais, e; f) vereadores (BRASIL, 1992; OSÓRIO, 1998; PAZZAGLINI FILHO, 2006; NEVES, 2018).

Contudo, há de se considerar que o Supremo Tribunal Federal, ao tratar sobre o tema considerar que esses agentes políticos não seriam alcançados pela referida Lei de Improbidade vez que a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 é quem regula o tema para esses sujeitos, o que, sobremaneira, a Constituição Federal determina legislação especial para os crimes de responsabilidades envolvendo esses sujeitos, conforme depreende Reclamação nº 2.1386/190-DF julgada pelo pleno em 2002.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça por meio da Reclamação nº 2.790-SC, entende que desses apresentados, excluía-se somente o chefe do executivo federal conforme,

tudo em conformidade com os artigos 85, IV cominado com artigo 86, todos da Carta Política de 1988.

O STJ caminha para a adoção da tese mais ampliativa, entendendo pela incidência da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos, excluindo-se apenas o Presidente da República. Nesse sentido, a Reclamação 2.790-SC, contudo, vale considerar atenção aos princípios da administração pública por todos os agentes políticos, sem exceção, o que remontaria a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, bastando considerar sempre a atenção pelo princípio da moralidade administrativa, cuja maior finalidade é sem dúvida a proteção pelo regime de responsabilidade da improbidade, o que já fora amplamente discutido no presente trabalho (PAZZAGLINI FILHO, 2006; NEVES, 2018).

E por fim, o terceiro, que por sua vez transgredir a Lei de Improbidade Administrativa quando constituir ato de induzimento do agente público à pratica ato de improbidade; quando o mesmo concorrer para o ato ou se dele venha ter benefícios, seja eles direito ou indireto, conforme depreendido pelo artigo 3º da Lei em comento.

3. DA RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1 MATRIZ CONSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Muito embora o tema - responsabilidade fiscal - esteja aparentemente ligado à noção de gestão financeira, principalmente sobre questões de orçamento fiscal, gastos com folha de pagamento de servidores públicos etc., o certo é que ela se tornou parte integrante de toda a dinâmica da Administração Pública como um todo.

A ausência de controle nos gastos públicos, gastos que dificulta o orçamento do ente estatal, bem como a concessão, sem critérios objetivos de vantagens fiscais, e que é mais grave, a falta de transparência na justificação desses gastos, são na verdade pontos, até algum tempo atrás, eram situações fáticas que taxavam a Administração pública nacional de maneira desorganizada e sem nenhuma perspectiva de mudança.

Nesse contexto, e devido a essa realidade, o constituinte originário de 1988²⁷ observando a necessidade de uma providência, buscou garantir uma maneira de minimizar esses problemas, já que por vez, seria dificultoso sanar todo esse estado de coisas, e assim, instituiu dispositivo constitucional que pudesse recepcionar, por Lei Complementar²⁸, uma legislação que coibisse práticas que prejudicassem a gestão financeira do Brasil (NASCIMENTO, 2001).

Por sua vez, fora promulgada, em maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de reduzir o déficit público, estabilizar a dívida pública, criar um ambiente fiscal mais propício, bem como reestruturar as dívidas dos Estados e Municípios, entre outros.

Nesse contexto, é a partir dos artigos 163, 165 em seu §9º, 167 e 169, todos da Carta Política de 1988, que reside a fonte de origem da LRF (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

Uma das funções primordiais da Administração Pública, por meio de seus agentes públicos, é justamente o cumprimento do planejamento e execução da gestão fiscal, de modo que a transgressão à LRF, bem como ensejando penalidades traçadas pela Lei de Improbidade Administrativa.

É de se perceber que uma gestão fiscal atenta se perfaz pela busca de redução da dívida acumulada, originária de resultados negativos acumulados em exercícios passados (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal fora criada para regulamentar artigos da Carta Política de 1988²⁹, que rezam sobre finanças públicas e do orçamento público.

A estrutura conceitual e normativo-constitucional da LRF se encontra diagramatizada em basicamente três referências: a) a vinculação do planejamento; b) limites objetivos, e; c) tutela patrimonial.

O primeiro diz respeito a impossibilidade, uma vez editada a LRF, bem como a dicção do artigo 165 da Carta Política de 1988, de negar teor e conteúdo às normas constitucionais, gerando assim uma força de obrigatoriedade de maneira a percorrer seu campo de realidade fenomenológica, é justamente por isso que insurgem seu caráter de vinculação do planejamento da Administração Pública, o que, sobremaneira, distancia-se da ideia de norma programática, por exemplo.

Isso se traduz numa certeza legal de que o conteúdo da LRF de cunho principiológico que é, não permite mais uma noção de norma futura, mas sim, de norma presente, que atue com eficácia de realidade eficiente, obrigado/vinculando, o agente público nas diretrizes de planejamento e orçamento público (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

Nesse sentido, Nascimento (2001), comenta que a LRF,

[...] atua como regras de integração entre os princípios constitucionais e a legislação ordinária. Sua função é estabelecer a uniformização do sistema de finanças públicas, que reúne as três esferas tributantes de Federação, compreendendo a União, os Estados-Membros e os Municípios, atuando como instrumento normativo de complementariedade.

Nesse turno, a Carta Política de 1988 delinea os princípios que rege a Administração Pública de maneira expressa, contudo, há princípios implícitos que também estão no bojo da LRF, principalmente aqueles de ordem tributária que estão ligados ao orçamento público, que devem necessariamente serem observados, dentre eles o da eficiência, da publicidade, transparência e moralidade.

Em especial tem-se o da eficiência porque é justamente ele que a LRF trouxe em seu bojo principiológico no que diz respeito à participação popular por meio de audiências públicas para o processo de elaboração e execução dos planos à Lei de Diretrizes Orçamentária, bem como da Lei do Orçamento.

É de se perceber também que a LRF concede destaque ao princípio da transparência, conforme depreende os artigos 48 ao 59, estabelecendo uma amarração jurídica entre a base principiológica o controle e a fiscalização, no que diz respeito às prestações de contas no sentido mais amplo do termo (BRASIL, 2000).

Para externar a concretude do princípio da transparência pode-se levar em consideração o exemplo do orçamento participativo. Neste os cidadãos são chamados escolher a forma mais racional de aplicação do dinheiro público, conforme depreende o inciso XII, do artigo 29 da Carta Política de 1988.

A análise sobre esse ponto nos remete a divulgação dos atos administrativos nas mais variadas modalidades, seja por meio de relatórios exigidos mensalmente ou no fim de cada exercício, seja O art. 48³⁰ da LRF institui a ampla divulgação, nos mais diversos meios de comunicação, de relatórios referentes às despesas, seja em atenção aos planos, orçamentos, Lei Orçamentária, seja na prestação de contas como já dito, bem como os pareceres advindos dos setores de controle fiscais, tudo conforme dispõe o artigo 48 da LRF (BRASIL, 2000).

Assim, o princípio da transparência é sem dúvidas, assim como o já citado, o da eficiência, um princípio constitucional basilar que rege a LRF, o que sobremaneira uma vez violado, viola também as regras de improbidade administrativa (BRASIL, 2000).

No que concerne aos limites objetivos de despesas, a análise é no sentido de que um dos grandes gargalos das despesas públicas é justamente aquelas decorrentes de despesas com pessoal, por isso mesmo a preocupação latente com os gastos públicos, o que, segundo o artigo 169 da Carta Política de 1988, com alteração dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021, estabeleceu ainda mais limites objetivos de despesas (NASCIMENTO, 2001; PAZZAGLINI, 2006).

Caso ocorra de o agente público passe a avizinhar-se desses limites depreendidos pela Carta Política de 1988, então terá que necessariamente atentar às especificidades legais do

artigo 22 da LRF, bem como os limites impostos no campo da terceirização, conforme reza o §1º do artigo 18 da mesma lei (BRASIL, 2000).

E por último, a tutela do patrimônio público, ou seja, a proteção dos bens públicos, como por exemplo o que reza o disposto no artigo 44 da LRF, de modo que fica obrigado o agente público proibido de alienar bens públicos com finalidade de custear despesas (BRASIL, 2000).

As sanções previstas na LRF instituem ao agente público nas hipóteses de descumprimentos dos preceitos principiológico-normativos. As punições estão previstas no artigo 73 da referida lei, o que estão basicamente relacionadas a três grupos normativos: ao Código Penal, a Lei de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e, a Lei de Improbidade Administrativa.

4. (IR)RESPONSABILIDADE FISCAL E A (IM)PROBIDADE ADMINISTRATIVA

4.1 O ELO CRISTALINO ENTRE AS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tanto a Lei Complementar nº 101/2000 quanto a Lei nº 8.429/1992 são de grande relevância não só jurídica, mas política, fiscal e acima de tudo, social. Suas dimensões jurídicas reforçam a necessidade, e o dever, de os gestores públicos (agentes públicos) agirem em consonância cristalina com os postulados constitucionais que regem o ambiente público.

A abrangência de uma e de outra se concentra no agir probo diante da gestão financeira devidamente planejada e harmonizada, de modo a verificar que o agente público proceda com probidade dificilmente transgredirá a LRF, é bem verdade na sua recíproca, se o agente público agir com responsabilidade nas finanças públicas, dificilmente cometerá atos improbos.

Na prática é bem verdade, conforme já depreendido anteriormente³¹, há uma certa dificuldade de lidar com os recursos públicos, principalmente no tocante aos agentes públicos municipais, mas após a promulgação das referidas leis – e suas devidas alterações – os agentes públicos passaram a se precaver mais e melhor, não que isso seja sinônimo do fim de atos de corrupção, por exemplo, mas a legislação em comento, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal deu um solavanco na efetividade normativa da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, os pontos centrais que entrelaçam ambas as legislações estão alicerçadas não só princípios que regem à Administração Pública, mas em outras determinações constitucionais, tais como princípios constitucionais tributários e fiscais.

A eficiência, a moralidade, a honestidade, a legalidade, a transparência e a publicidade seriam assim denominadas como o carro chefe para essa nova mentalidade político-jurídica aos princípios guia da Administração Pública.

Nesse diapasão o princípio da eficiência na Administração Pública, por exemplo, tem como teleologia maior justamente o de evitar e corrigir possíveis desajustes produzidas pelo desleixo e desatenção expensas públicas e sua função como qualidade de executor/gestor que a lei lhe confere.

Por essas razões que o agente público uma vez habilitado nas suas funções e qualificado nas suas ações, notadamente na ordem fiscal e orçamentária, pressupõe o nítido encaixe diagramatizado entre a LRF e a LIA, propiciando assim segurança e racionalidade nos gastos e finanças públicas, e conseqüentemente, promovendo maior aproveitamento de benefícios à sociedade.

4.2 CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE A PARTIR DA IRRESPONSABILIDADE FISCAL

Como já demonstrado na presente análise, a Lei de Improbidade Administrativa possui elo estreito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, posto às aspirações de um agente público probo se acoplar, inevitavelmente, a uma gestão financeira responsável e transparente. Por essa, e outras razões, se faz as seguintes observações importantes.

A primeira é que o presente tópico está estruturado de maneira a determinar as hipóteses de transgressões da LRF que derivam atos de improbidade administrativa, e não o contrário. Posto serem normas diversas estão ligadas intimamente - conforme dito anteriormente - tanto no tocante a conduta do agente público quanto nas diretrizes dos princípios constitucionais que regem à administração pública a serem observados pelos agentes públicos.

Isso implica resumir que, tanto uma como outra estão norteadas por princípios basilares da Administração Pública³², de modo que havendo desobediência da Lei de Responsabilidade Fiscal configura transgressão legal, o que pode ensejar ato improbo, isto é, violação da Lei de Improbidade administrativa (BEZERRA FILHO, 2014).

A segunda, conforme já visto, é salientar que nem todo o ato de improbidade é decorrente, necessariamente, da transgressão a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, não se tem o objetivo aqui de analisar o elemento “intenção/consciência” de conduta (dolosa ou culposa) do agente público transgressor, para assim seja configurado o ato praticado, notadamente no tocante a violação dos princípios constitucionais que regem a Administração

Pública, o que denota que são hipóteses de transgressões à LRF do qual denota ato de improbidade.

Por fim, não é objetivo do presente trabalho discutir classificação de sanções impostas pelo descumprimento tanto da LRF que denotem transgressões da LIA, nem muito menos as ordens de penalidade, mas somente as que dizem respeito às hipóteses, frise-se, de desatenção da LRF que impliquem e ato de improbidade administrativa.

Pois bem, conforme já depreendido praticamente todos os atos de desatenção por parte do agente público da LRF está sob a égide de princípios constitucionais explícitos e implícitos, o que dificulta fazer uma classificação na ordem principiológica e material da norma em si.

Por essa razão a análise feita fora de modo sistemática, porém, limita-se na sequência de dispositivos da LRF que denotem atos de improbidade.

Dito isso, verifica-se que legislador originário classificou os atos de improbidade administrativa em quatro e importantes grupos, quais sejam: a) os que importam enriquecimento ilícito; b) os que causam prejuízo ao erário; c) decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, e; d) os que atentam aos princípios da Administração Pública.

Passemos agora a estudar as três primeiras, segundo infringência da LRF. O último grupo não é objeto de contemplação da presente análise devido ao fato que apesar de inclinarmos ao entendimento de hipóteses de transgressão ao artigo 10-A por razões de ordem de responsabilidade fiscal, podendo ser interpretado como violação a princípios constitucionais de ordem tributária, porém, se assim o fosse teria o legislador originário a colocado no terceiro grupo, e não ter criado outro, como é o dispositivo 10-A da LIA, Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016, incluiu, na LIA, o art. 10-A (BRASIL, 2000).

4.2.1 Dos atos que importam enriquecimento ilícito

Como a LRF estabelece dotações orçamentário específicas e limitadas ao longo de todo o exercício, conforme depreende o §4º do artigo 5º cominado com o artigo 8º, referente a programação financeira e o cronograma de execução mensal, há para o agente público um limite de empenho imposto, consoante depreende a alínea “b” do inciso I, do artigo 4º da LRF.

Assim, no tocante a limitação de empenho, quando da hipótese de comprovação de conduta omissiva de ato de ofício, por providência ou declaração, fica configurada violação ao preceito do inciso X do artigo 9º da LIA, o que enseja ato de improbidade administrativa.

A partir dessa disposição da LIA, o agente público, ao desejar praticar ato de seu ofício, não poderá ser omissos sem, contudo, apresentar justificativa razoáveis. A conduta omissiva configura além de prevaricação, ato de improbidade (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

A omissão do ato de ofício também fere princípios constitucionais, disciplinado no inciso II do artigo 11³³ da LIA (BRASIL, 1992).

Interessante observar que mesmo não sendo objeto do presente estudo, mas que se registre a aplicação das leis de Responsabilidade e de Improbidade Administrativa às inobservâncias da Lei de Licitações e Contratos Públicos - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - ensejam também violação de princípios, notadamente nos seus dispositivos 102 e 136.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2019), faz o seguinte comentário sobre os a violação aos princípios da administração pública, notadamente em decorrência da omissão de ato de ofício:

O pressuposto exigível é somente a **vulneração em si dos princípios administrativos**. Consequentemente, são pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. A improbidade, portanto, cometida com base no art. 11, pode não provocar lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º nem permitir o enriquecimento indevido de agentes e terceiros. **É o caso em que o agente retarda a prática de ato de ofício (art. 11, II). Não obstante, essa improbidade pode caracterizar-se como gravíssima, permitindo até mesmo a aplicação das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos** (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1.671)³⁴.

Em apertada síntese, o que se deflagra nítida transgressão aos princípios da Administração Pública, notadamente os da honestidade, lealdade e legalidade, configurando ato de improbidade administrativa decorrente de violação à LRF.

4.2.2 Dos atos que causam prejuízo ao erário

Já analisado o ato de ofício no que diz respeito a emissão de empenho nos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, agora passemos a analisar sob a ótica dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário.

Óbvio é que ao enriquecer ilicitamente em decorrência da omissão de ato de ofício, consequentemente é de se causar prejuízo ao erário público.

Carvalho Filho (2019), explica as cinco condutas do artigo 10, *caput*, à configuração de atos de improbidades, veja-se:

[...] o sentido de patrimônio na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão **patrimônio público**. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente

passível de violações. A perda patrimonial consiste em qualquer lesão que afete o patrimônio, este em seu sentido amplo. **Desvio** indica direcionamento indevido de bens ou haveres; **apropriação** é a transferência indevida da propriedade; **malbaratamento** significa desperdiçar, dissipar, vender com prejuízo; e **dilapidação** equivale a destruição, estrago. Na verdade, estas quatro últimas ações são exemplos de meios que conduzem à perda patrimonial; esta é o gênero, do qual aquelas são espécies (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1666-1667)³⁵.

Pois bem, a conduta omissiva de ato de ofício por parte do agente público para configurar prejuízo ao erário público possui gravidade intermediária, de maneira a não produzir enriquecimento do agente público, conforme visto anteriormente, porém, produz danos financeiros ao ente estatal e a sociedade, seja por conduta omissiva ou comissiva, independente de dolo ou culpa, e que muitas vezes irreversível (PAZZAGLINI FILHO, 2006; MAZZA, 2019).

O que importa na verdade é o dano ao patrimônio público, seja nas várias condutas determinadas pelo artigo 10, *caput* da LIA (BRASIL, 1992).

Nesse turno, a LRF trata sobre ordenação ou permissão de realizar despesas que não estejam autorizadas por lei ou regulamento, conforme dicção do inciso II, §1º, do artigo 31³⁶. Há assim proibição para a emissão de empenho.

Observe-se que a conduta omissiva do agente público no ato de ofício, providência ou declaração instituída pelo inciso IX do artigo 10 da LIA, ocorre quando da hipótese de descumprimento da LRF, quando por exemplo, se tratar da certidão para emissão de empenho, conforme exigência do inciso II do artigo 16 da LRF (BRASIL, 1992, BRASIL, 2000).

A LRF determina a expedição de certidão³⁷ para concessão de garantias, a qual deve apontar qual previsão orçamentária usará, para assim, o agente público possa, por meio de ato de ofício, regulamentar a emissão de empenho.

A desatenção ao dispositivo supra enseja a hipótese ato de improbidade administrativa, que ainda terá como nulo ato que autorizou o gasto.

Já em relação a concessão de benefícios públicos, sejam eles administrativos ou fiscais por razões de incidência da redução de arrecadação, o agente público deve, necessariamente, ter por objeto o fim público, bem como está autorizado por lei, conforme preceitua o §1º do artigo 14 da LRF.

Vê-se que a desatenção ao preconizado pela LRF, o agente público incorre no disposto do inciso VII do artigo 10 da LIA, configurando por tanto ato de improbidade por razão de prejuízo ao erário público (BRASIL, 1992, BRASIL, 2000).

Frise-se a diferença de erário público e patrimônio público. Nesse sentido Pazzaglini Filho (2006), faz a seguinte distinção:

O erário é a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro direto. Enquanto o conceito de patrimônio público é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, o de erário, como parte integrante do patrimônio público, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado [...] (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 81).

Observe que o agente público é responsável direto pela concessão fiscal ou mesmo administrativa, e conseqüentemente terá que seguir as formalidades legais imposta pela legislação, notadamente a LRF.

No que se refere ao §1º do artigo 64 da LRF, para que o agente público proceda com a realização de operações financeiras terá que obrigatoriamente atentar ao que dispõe a referida lei, ou seja, ao que concerne às finanças públicas (BRSIL, 2000).

A não observância à LRF configurará ato de improbidade, previsto no inciso VI do artigo 10 da LIA, configurando o agente público que causar prejuízo ao erário público referente a operações financeiras ou mesmo permitir que seja dado como garantia bens insuficientes ou inidôneos, prática de ato de improbidade administrativa.

É de se observar que a desatenção ao referido dispositivo da LRF configura instabilidade da gestão fiscal, bem como às contas públicas, o que causará lesão ao erário público.

Já no que diz respeito ao disposto no §2º do artigo 64 da LRF, ao agente público só é permitido a doação de bens imóveis depois da desafetação do mesmo, de modo que deve haver interesse público devidamente justificado e lei específica autorizando, bem como a avaliação prévia do mesmo e por fim o processo licitatório na modalidade de concorrência³⁸ (BRSIL, 2000).

Nesse contexto, e no que se refere aos bens móveis o agente público deve comprovar a finalidade social do mesmo, ser procedida a avaliação, assim como ser autorizada por lei específica, quando da doação à particulares.

Bem, a não atenção a esses procedimentos legais contidos na LRF, configura ato de improbidade administrativa prevista no inciso III do artigo 10, onde dispõe sobre a doação de bem público à pessoa física ou jurídica por parte do agente público, caso ocorra em inobservância das formalidades que a LRF determina, configurará lesão ao erário, o que decorre como ato de improbidade administrativa (BRASIL, 2000).

Sobre a prestação de contas de bens e valores públicos, o agente público, deve necessariamente agir com absoluta transparência, honestidade e dentro da legalidade. A exigência ao agente público de prestar contas, conforme visto anteriormente, justamente tem

por finalidade maior atenção da probidade no tocante a aplicação dos recursos públicos, segundo se depreende na alínea a, do IV, do §1º do artigo 58, bem como os §§1º dos artigos 25 e 49, da LRF (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, caso se omita ou preste contas incorretas, estará transgredindo ao disposto no inciso VI do artigo 11 da LIA, configurando assim ato de improbidade administrativa decorrente da LRF (BRASIL, 1992, BRASIL, 2000).

Como já especificado, ao agente público incube ao dever de prestar contas, caso contrário estará atentando aos princípios constitucionais que regem a administração pública, bem como a LIA.

Sobre a liberação e aplicação de recursos públicos observa-se que estes são decorrentes da Lei Orçamentária, isso implica asseverar que a liberação e a aplicação das mesmas devem, pelo agente público, atender estritamente à previsão orçamentária, bem como as legislações técnicas e contábeis pertinentes, conforme depreendido tanto na Carta Política de 1988 como especificamente no III, §1º do artigo 19, nos artigos 20, 30, 36 e 37, no §2º do artigo 43, artigo 44, e em especial no artigo 45, todos da LRF (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

Ao analisar a LRF verifica-se ser defeso a intermediação de agente público na liberação e aplicação de recursos públicos, o que sua desatenção configuraria ato de improbidade administrativa, conforme dispõe a dicção dos incisos XI do artigo 10 e I do artigo 11, todos da LIA.

Tanto assim que a LRF - especialmente em seu artigo 45, que remete ao §5º do artigo 5º da referida lei - reza que a liberação ilegal de recursos públicos, bem como a influência de qualquer forma à sua aplicação sem, contudo, observância dos preceitos legais, configura prejuízo ao erário público, o que enseja ato de improbidade administrativa (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

Nesse mesmo contexto, isto é, de dotação orçamentária, é de se observar também que a LRF, nos seus artigos 15, 16 e 17, rezam sobre as responsabilidades do agente público, posto transgredir com o irregular e lesivo o aumento de despesa sem contudo declarar existir recursos públicos específicos e suficiente na Lei Orçamentária Anual, bem como que esse acréscimo esteja esperado dentro dos fins do plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, configura lesão a princípios constitucionais previstos na LIA.

Nesse contexto, e tendo como baliza os crimes contra a Lei Orçamentária definidos pela LRF, de forma ampla têm correspondência com os atos que não atentem às preceituações legais dos mecanismos orçamentários, tais como o plano plurianual³⁹, Lei de Diretrizes

Orçamentárias⁴⁰ e da Lei Orçamentária Anual⁴¹, o que configuram transgressões aos preceitos da Lei 8.429/1992 (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

4.2.3 Da prestação de contas e os princípios da publicidade e da transparência

No que se refere a prestação de contas, tem-se que a ideia primordial da mesma se compreende no sentido de uma pessoa física ou jurídica, justificar a razoável utilização de algum bem ou valor, instrumento ou ato. O termo prestar, como ato administrativo, é sinônimo de comprovação ou demonstração de algo.

A Carta Política de 1988, tem o ato de prestar contas como um princípio constitucional inerente à administração pública, conforme preceitua, por exemplo, inciso XXIV do artigo 84, o inciso III do artigo 30 e a alínea “d”, do inciso VII, do artigo 34, de modo que em hipótese de descumprimento a referida Carta, a mesma autoriza a União intervir na unidade federativa, e esta por sua vez no município, com a finalidade de retornar ao seu estado anterior de normalidade na prestação de contas (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

Carvalho Filho (2019, p. 170), ao tratar sobre o direito inerente à sociedade de saber aonde, e como, seu dinheiro está sendo gasto, comenta que a prestação de conta é, “[...] o que basta para demonstrar que esse dever é inerente a qualquer agente que atue em nome dos interesses coletivos”

Nesse contexto, os princípios da transparência e da publicidade são pressupostos basilares que ensejam à prestação de contas⁴² por parte do agente público, de modo que se definem como alicerces da LRF à harmonização de todos os atos da Administração Pública, o que os tornam, como bem sabido, imperiosos sua observância.

Assim, o dever de prestar contas tem como teleologia maior a atenção e cuidado, ou seja, conduta proba, da aplicação dos recursos públicos, o que se traduz como dispositivo de controle previsto na LRF (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

Dessa forma, o elo existente entre as LIA e a LRF são latentes, o que denota a relevância inclusive da ação de improbidade administrativa na busca pela responsabilização do agente público que não presta regularmente suas contas de gestão e de governo, configurando assim nítida transgressão aos princípios da publicidade e da transparência.

Importante frisar que o princípio da transparência apesar da íntima relação com o princípio da publicidade, na verdade não são a mesma coisa. Os atos a denotarem transparência são aqueles que estejam de boa compreensão aos olhos da população, sem maquiagem ou qualquer outro artifício que induza a sociedade quando da condução das funções públicas, e

assim possa essa mesma sociedade fiscalizar e contabilizar o que de fato ocorreu ou está ocorrendo. Assim, nem sempre que se publica um ato administrativo, necessariamente se estar diante de um ato transparente (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

Nessa ordem, o princípio da publicidade enseja à LRF o objetivo de buscar atingir o controle e a transparência da gestão fiscal, inclusive determina, por exemplo, Presidente da República publicar todos os seus gastos deixando à disposição de todos, a que venham interessar – sociedade de um modo geral - as contas por ele apresentadas ao longo de todo o seu exercício no cargo, com a finalidade a que toda a sociedade tenha acesso a esses gastos, conforme dispõe o artigo 49 *caput*, da LRF (BRASIL, 2000).

É de se perceber que a regularidade na prestação de contas se traduz tanto numa melhor fiscalização da gestão pública, bem como numa melhor regularidade dos atos tomados pelo agente público, dos quais devem ser publicados nos meios oficiais (PAZZAGLINI FILHO, 2006).

A prestação de contas por parte do agente público é - além de dever de transparência - também, dever de moralidade e honestidade. A exemplo disso basta observar os dispostos nos artigos 48, 51, 56 e 67, II, da LRF que obriga a prestação de contas por parte dos agentes públicos determinados (BRASIL, 2000).

É o que preconiza o inciso VI do artigo 11 da LIA, o agente público uma vez deixando de prestar contas ou as prestando de forma equivocada incorre em ato de improbidade administrativa decorrente da violação de preceitos constitucionais e violação a LRF.

Nesse contexto, o dever de prestar contas está consubstanciado no próprio controle determinado pela LRF nos artigos já devidamente enumerados, bem como aos princípios constitucionais implícitos. O ato de não prestar contas também configura a desatenção de ato de ofício.

Os princípios constitucionais explícitos⁴³ e implícitos⁴⁴ são revigorados pelos dispostos na Lei nº 8.429/1992, notadamente quando da desatenção do que dispõe seu artigo 11, o que configura, conforme já dito, transgressão aos princípios que regem à administração pública e, por sua vez, ato de improbidade administrativo. Certo também, como visto, que a LRF obriga a atenção desses princípios nutrindo ainda mais o que dispõe a Carta Política de 1988 e a LIA BRASIL, 1992; BRASIL, 2000; BRASIL, 1992).

Mais uma vez ser valendo do inciso II do artigo 11 da LIA, há, em decorrência do retardamento ou omissão dolosa, a desatenção aos atos de ofício, o que configura ato de improbidade administrativa decorrente da transgressão à LRF.

Veja que a figura do ato de ofício, é na verdade o elemento volitivo da conduta do agente público, isso em outras situações – por exemplo no caso de ato que enseja enriquecimento ilícito e o ato que enseja corrupção – há para a LIA uma diferenciação apenas no tocante à pena e aos efeitos da condenação, mas que são reprimidos da mesma forma no seu bojo jurídico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da cuidadosa análise entre as Leis de Improbidade e da Responsabilidade Fiscal, na qual as hipóteses de condutas que violam esta última e que têm recepção pela segunda, são que, os resultados encontrados além de ter sido possível alcançar todos os objetivos propostos inicialmente, possibilitam reflexões, de modo a se alcançar novas revisões, e que se possibilitou a realizar algumas considerações, conforme se segue.

A primeira consideração reside nos aspectos legais a alcançar o agente público nas hipóteses de incidência de transgressão da Lei de Responsabilidade Fiscal que configuram atos de improbidade administrativa.

Como visto, não é de todo as hipóteses de violação da Lei de Responsabilidade Fiscal que ensejam atos de improbidade administrativa, assim, as hipóteses de desatenção da Lei de Responsabilidade Fiscal que configuram atos de improbidade administrativa estão centradas no descumprimento dos artigos 9º ao 11 da Lei de Improbidade, conforme depreendido no artigo 12 e incisos I, II e III da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme analisado e comentado no item três do presente estudo, e em acordo com a classificação dos atos de improbidade administrativa utilizada na presente pesquisa.

A segunda é sobre a questão dos papéis que elas representam - seja nos seus mais diversos aspectos: legais, políticos, econômicos e sociais. Ambos os instrumentos jurídicos não são apenas uma legislação em si, são na verdade um reflexo social, político e econômico que desagua na concretude principiológica, ou de pressupostos, que regem à Administração Pública que direto e indiretamente impacta na vida de cada brasileiro.

Assim, uma nova realidade no gerir dos recursos públicos e do patrimônio público nasce inicialmente em 1992 e é reforçada nos idos de 2000, mecanismos relevantes à manutenção do próprio Estado Democrático de Direito.

A terceira, se alicerça na íntima ligação entre ambas, no entrelaçamento legal e principiológico. Verificou-se apesar dos oito anos de diferenças de uma para outra, elas estão ligadas por um cordão umbilical constitucional.

É justamente nesse ponto de incidência que tanto uma como outra norma jurídica são diplomas importantes à dinâmica da Administração Pública, posto reforçar, como demonstrado, os postulados constitucionais do agir probo dos agentes públicos, centrados em uma base principiológica que perfaz toda uma realidade administrativa do ente público nas suas três esferas de atuação.

Muito embora os conteúdos sejam diversos, ainda assim a essência normativa é por demais una, de modo a ofertar instrumentalidade para punir os transgressores de uma e de outra contra o erário público ou mesmo contra os princípios da Administração Pública. Sejam pelas especificações sancionatórias na esfera civil, como é a da Lei de Improbidade Administrativa, seja na esfera também penal e de responsabilidade como o é da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebeu-se dessa forma que ambas são normas jurídicas que não se enquadram como prioridade do Poder Legislativo, mas sim, um grande mecanismo para proteger os princípios de manutenção de um Estado Democrático de Direito, como bem depreende o primeiro artigo constitucional brasileiro.

A quarta, e última, está pautada na necessidade mais efetiva da participação popular na condução do gerir a coisa pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme visto, trouxe um implemento popular de condicionamento, ou seja, um controle feito pela sociedade organizada no sentido de poder acompanhar a o gerir da coisa pública por meio de audiência de feições transparentes, como um dos pressupostos da referida lei, bem com um dos postulados constitucionais que regem à Administração Pública. Não é só uma questão de consciência por parte dos cidadãos, mas também de sensibilidade.

Ressalte-se por derradeiro que ao presente tema se faz necessário uma expansão de estudos direcionados as legislações envolvidas, notadamente no que se refere aos aspectos de processualística, o que não foi objetivo do presente estudo. Esse tipo de abordagem passaria a complementar toda a dinâmica do direito material e processual, sendo importante não só à Academia, mas à sociedade de um modo todo, pelas inúmeras razões já apresentadas.

Por fim, é de se considerar que o presente estudo em uma vez obtendo resultados satisfatórios, a Academia cumpre nesse momento seu fiel papel na busca da construção de conhecimento e compreensão desses mesmos conhecimentos, para a melhoria da qualidade de vida material e intelectual.

REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de improbidade**: lei nº 8.429/1992 anotada e comentada. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Institui o 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: Congresso Nacional, 1992.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2002.

_____. **Lei nº 10.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1950.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre Licitações e Contratos Públicos. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CRETILLA JUNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. v1. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HUSSERL, Edmund. **A idéia da fenomenologia**. Lisboa: Edições 70, 1986.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013

NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NEVES, Daniel Amorin Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6 ed. Rio de Janeiro: Método, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**: observações sobre a lei 8.429/92. 2 ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SPITZCOVSKY, Celso **Direito administrativo esquematizado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

³ Cf. Art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ Cf. Art. 4º da Lei nº 8.429/1992.

⁵ Ou de terceiro investido na função pública, conforme artigo 1º cominado com o 2º, todos da Lei nº 8.429/1992.

⁶ Ressalte-se para a distinção entre ato de improbidade administrativa e má gestão, de modo que, a má gestão é reflexo de comportamentos desonestos e/ou ineficientes, de maneira a considerar nem todo ato do mau gestor se configure como ato de improbidade

Administrativa, isso pelo fato da má gestão se encontrar ligada a ética, independente de medidas de punição. Já o ato de improbidade tem em seu cerne a conduta transgressora de um regramento legal e/ou moral que lhe une a atividade de agente público, seja com dolo ou culpa.

⁷ A Lei nº 8.429/1992, adotou o critério *ratione materiae*, isto é, classificou os atos de improbidade administrativa em quatro categorias conforme os valores violados pelos atos do agente público: artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário), 10-A (concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários) e 11 (contra os princípios da administração pública).

⁸ Cf. §4º do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁹ Cf. Art. 2º da Lei nº 8.429/1992.

¹⁰ Como regra, Servidores e empregados públicos.

¹¹ De agente de delegatária de serviço público.

¹² Cf. Parágrafo único do artigo 1º, da Lei de Improbidade.

¹³ Cf. Art. 3º da Lei nº 8.429/1992.

¹⁴ Observe-se que no artigo 3º da Lei de Improbidade há 3 verbos de comando (induzir, concorrer e beneficiar), de modo que, no induzimento, implanta no agente público a noção da realização do ato; no concurso de pessoas, presta auxílio material ao agente público para a realização da conduta ilícita, e beneficia-se quando da prática, haja qualquer espécie de vantagem decorrente do ato.

¹⁵ Cf. Art. 1º da Lei de Improbidade.

¹⁶ Analogicamente ver-se na Lei nº 4.717, de 29 de junho, de 1965, que podem ser sujeito passivo de atos de improbidade administrativa tanto agentes públicos como particulares, desde que esses últimos possuam elo jurídico com o ente estatal, de maneira que estão inclusos os órgãos da administração direta, bem como as entidades de administração indireta, independentemente de direito público quanto de direito privado, contudo, ressalte-se que no que diz respeito aos entes particulares, somente são tidos como sujeitos passivos os que têm relação jurídica específica com a administração pública.

¹⁷ Entendemos que o termo “incorporada” já contempla as demais categorias especificadas no artigo 1º da mencionada lei.

¹⁸ Cf. Art. 9º da Lei nº 8.429/1992.

¹⁹ Cf. Art. 10, *ibidem*.

²⁰ Cf. Art. 10-A, *ibidem*.

²¹ Cf. Art. 11, *ibidem*.

²² Não se tem interesse algum de fazer citação de todos os incisos comportados pelos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei de Improbidade, posto ser desnecessário aos objetivos propostos do presente trabalho. A finalidade assim, é somente para que o leitor possa ter condições de compreender os elementares dos mesmos e assim possa ter um entendimento melhor sobre a dinâmica do item 3 do presente estudo.

²³ Atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito.

²⁴ Atos de improbidade administrativa que violem contra os princípios da administração pública.

-
- ²⁵ Atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão indevida de benefício fiscal.
- ²⁶ Cf. Art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.
- ²⁷ Cf. artigo 163 e seus 7 incisos, na versão original, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- ²⁸ Cf. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- ²⁹ Cf. artigos 163, 165, 167 e 169 da Carta Política de 1988.
- ³⁰ Ver também §3º do artigo 165, da Carta Política de 1988.
- ³¹ Cf. Itens 1 do presente trabalho.
- ³² Ver tópicos 1 do presente estudo. Importante observar que tanto os princípios explícitos contidos no artigo 37 da CF/88, como os implícitos, deve-se atentar para os princípios contidos na Lei de Improbidade Administrativa, conforme já abordado.
- ³³ Rol exemplificativo.
- ³⁴ **Grifo nosso.**
- ³⁵ **Grifo nosso.**
- ³⁶ Cf. §4 do artigo 16 da LRF.
- ³⁷ Basicamente a LRF possui exigências de três espécies de certidões: a) certidão para transferências voluntárias; b) certidão para concessão de garantias, e; c) certidão para obtenção de novas operações de crédito.
- ³⁸ Cf. alínea a, II, artigo 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- ³⁹ Cf. inciso II do artigo 16 e inciso II do §1º do mesmo artigo; §4º do artigo 17; §5º do artigo 5º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ⁴⁰ Cf. artigos, 4º *caput*, 5º *caput*, §2º do artigo 7º, artigos 8º *caput* e 14, *caput*, artigo 26, inciso I, do §1º do artigo 48, bem como o *caput* e inciso I do artigo 62 e III do artigo 63. *Ibidem*.
- ⁴¹ Cf. artigo 5º e inciso I do artigo 62. *Ibidem*.
- ⁴² A conduta omissiva de prestar contas se apresenta como obstáculos criados pelo agente público a dificultar a eventuais fiscalizações, isto é, controle externo das contas públicas.
- ⁴³ Cf. artigo 37 da Constituição Federal de 1988.
- ⁴⁴ Cf. artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, em atenção aos princípios orçamentários, tais como unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, não vinculação, orçamento bruto e equilíbrio.