

1 INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um grave problema que afeta a sociedade brasileira. Nos últimos anos, a prática de condutas dessa índole tem se intensificado, visto que diversos entes públicos estão vivenciando a ocorrência de atos dessa natureza. Diante dessa calamitosa situação, foram introduzidas no Ordenamento Jurídico Brasileiro a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este trabalho tem como principal enfoque a relação existente entre os mencionados diplomas normativos, introduzidos no Ordenamento Jurídico Brasileiro, com o intuito de nortear os rumos da Administração Pública.

Com o objetivo de alcançar uma boa administração, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, elevou os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência à categoria de norma constitucional, preceitos basilares para propiciar uma administração sempre voltada para o interesse público, dentre outros princípios previstos na referida Constituição, pois o agente público tem o dever de probidade, ou seja, de agir com honestidade, ética, visando a realização dos interesses públicos.

Diante da realidade de inobservância dos referidos princípios norteadores da Administração Pública e da ineficiência de controle e planejamento dos gastos públicos foram estabelecidos meios de responsabilização pelo uso indevido do poder que é investido em razão do cargo que ocupa ou função que exerce.

A Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiram no ordenamento jurídico, com o intuito de manter a moralidade e ética na Administração Pública, a partir da imposição de limites às atividades administrativas e da ação planejada e transparente da coisa pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal solidificou as previsões da Lei de Improbidade Administrativa, visto que a exigência de um agente público honesto coaduna com a necessidade de uma boa gestão financeira.

A Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal prezam pela transparência na execução dos atos públicos. Nessa seara, implica-se que o planejamento dos atos públicos constitui uma ferramenta fundamental para alcançar o interesse público, objetivo principal da Administração Pública.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar as possíveis interfaces existentes entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que surgiram em busca da revitalização da ética na Administração Pública, a partir da imposição de atividades

administrativas e de ação planejada e transparente das ações públicas.

Como objetivos específicos; pretende-se estabelecer a intenção de identificar a previsão de atos de improbidade na Lei de Responsabilidade fiscal; e apontar a contribuição das referidas Leis para o combate à improbidade administrativa, bem como a necessidade de atos de controle interno de probidade administrativa.

A discussão dessa temática se dá a partir de algumas indagações que, preponderantemente, devem ser feitas para direcionar o desenvolvimento do assunto em foco.

Nesse diapasão, faz-se importante identificar as razões que proporcionam a ocorrência de ações públicas em dissonância com os princípios norteadores da Administração Pública; além da existência de diversos agentes públicos que não prezam pela transparência na execução dos atos públicos, por meio de ações planejadas das finanças, como o controle de gastos, rendas, orçamentos e créditos da Administração Pública Direta e Indireta, conduzindo a Administração às mazelas de uma irresponsável discricionariedade fiscal.

Cumpra-se identificar se tais práticas ocorrem em função do despreparo do agente público ou pela ausência de ética e decoro ao gerir os atos de sua competência. E, ainda, observar de que maneira é possível resgatar a ética na Administração Pública, bem como controlar e prevenir as práticas ímprobas, tendentes a uma irresponsável gestão financeira.

Diante da preocupação em resgatar a ética na Administração Pública é necessário o esforço pela moralização nas condutas dos agentes públicos, conduzindo uma responsável gestão orçamentária e financeira, pois a moralidade e a probidade estão intrinsecamente ligadas, tendo esta a função instrumentalizadora daquela.

O trabalho baseia-se em pesquisa bibliográfica que consiste em consulta a leis, revistas jurídicas, artigos e a uma diversidade de doutrinas.

No primeiro momento, foi necessário realizar um estudo da legislação, principalmente da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Responsabilidade Fiscal, identificando a previsão de atos de improbidade na Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da interação entre as referidas leis, com o intuito de identificar os pontos em comum.

Desta forma, observam-se as posições de vários juristas e doutrinadores que já abordaram sobre o assunto, para que a partir de um conhecimento mais condensado e sistematizado do tema pudesse ser feita uma abordagem coerente do assunto em foco.

A realização desse trabalho, no sentido de propiciar a interação entre os dois diplomas normativos mencionados, é salutar para a produção de um conhecimento que pode ser levado aos agentes públicos aguçando, assim, a consciência ética dos mesmos. Desta forma pode contribuir com a transformação de consciência dos agentes públicos, com a consequente

moralização na Administração Pública.

Cumprir salientar que, através dessa pesquisa, não será possível reparar as condutas irresponsáveis já praticadas, mas pode funcionar como lição ou mecanismo inibidor àqueles agentes que pretendem conduzir, com seriedade e responsabilidade, os atos que executam representando a Administração Pública.

2 INFLUÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada no Ordenamento Jurídico Brasileiro como forma de contribuir com a reforma do Estado, após a crise fiscal enfrentada no final da década de 80, proporcionando um profundo desajuste fiscal. Surgem, assim, a inflação, a estagnação e os problemas sociais.

O Estado brasileiro tornou-se ineficiente no sentido de atender às demandas da sociedade, intensificando a necessidade de resgatar a autonomia financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no processo de sua elaboração sofreu influências internas e externas. No âmbito interno, a referida lei estabeleceu o ajuste fiscal. Nesse sentido, o governo elabora o Programa de Estabilidade Fiscal destacando a necessidade do equilíbrio das contas públicas para redefinir o modelo econômico brasileiro, a partir de mudanças no regime fiscal do Brasil, com o intuito de consolidar a moeda (Plano real), o crescimento sustentado e melhoria nas condições de vida da população em geral. Tudo isso visando ao equilíbrio fiscal.

No âmbito externo, a Lei de Responsabilidade Fiscal se espelha e se entrosca com os mecanismos e padrões fiscais de países como a Nova Zelândia, Austrália, Islândia, EUA, Suécia, Reino Unido, Holanda, México, Argentina e outros. Assim sendo, o Fundo Monetário Internacional - FMI estabeleceu o “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal” que prevê requisitos para a geral implantação da transparência fiscal. Essa transparência tem o condão de contribuir com a sociedade no sentido de possibilitar a informação dos resultados da política fiscal. A transparência fiscal é fundamental diante da globalização, em virtude da necessidade do crescimento econômico.

O Fundo Monetário Internacional – FMI, com a edição do referido Código, contribuiu para o avanço econômico de diversos países, mas deixou de definir a questão social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu influências significativas da União Européia, EUA e Nova Zelândia. Na União Européia, o Tratado de *Maastricht* estabeleceu o princípio do repúdio dos déficits governamentais excessivos, metas de inflação, parâmetros para o déficit

orçamentário e limite para a dívida pública. No Brasil, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal as referidas restrições foram impostas aos Estados e municípios, ferindo o princípio da autonomia federativa dos entes.

O modelo internacional que influenciou a nossa Lei de Responsabilidade Fiscal de maneira mais marcante foi o dos Estados Unidos e Nova Zelândia. Os EUA influenciaram no estabelecimento de regras e a Nova Zelândia influenciou na previsão da transparência.

A Lei de Responsabilidade Fiscal inspirou-se, também, no *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990, dos EUA, que visa a disciplina das ações públicas futuras no âmbito do orçamento federal. O BEA adotou o *sequestration e pay as you go*, que na legislação brasileira consiste na limitação de empenho e compensação, sendo que qualquer ato que enseje aumento de despesas deve ser compensado com o aumento permanente de receitas ou redução de despesas.

Sabe, hoje, que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, como premissa básica o equilíbrio entre receitas e despesas. Ela almeja a conscientização dos políticos, agentes públicos em geral e da sociedade, no sentido de reconhecer a necessidade da mudança do padrão fiscal do País a partir do equilíbrio fiscal, orçamentário e financeiro. Essa consciência é fundamental para possibilitar a eficácia da Lei.

2.1 Considerações acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101/00 foi editada no Ordenamento Jurídico Brasileiro regulamentando o artigo 163, da Constituição Federal de 1988, e reforçando a Lei de Improbidade Administrativa - LIA, Lei 8.429/92.

A partir de suas disposições visa uma organização responsável das finanças públicas e, conseqüentemente, da gestão fiscal, pois reforça os mecanismos de controle, transparência e planejamento dos recursos públicos, atribuindo responsabilidade aos administradores da coisa pública.

A referida Lei confirma a importância dos princípios fundamentais, que regem a Administração Pública, previstos na Constituição Federal de 1988, em busca de uma boa administração, sobretudo responsável.

Pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo o equilíbrio das contas públicas, a partir da adequação entre receita e despesa, visando à organização financeira e orçamentária, e para isso faz-se indispensável uma gestão planejada e transparente, em consonância com o princípio da probidade administrativa.

O planejamento das ações públicas é mecanismo essencial para uma responsável gestão financeira, uma vez que a Administração Pública tem como dever alcançar o bem da coletividade, e para que isso ocorra deve gerir corretamente os recursos de que dispõe para essa finalidade.

O planejamento, a transparência, a organização e o controle na gestão fiscal, desde que observados e de fato efetivados, constituem mecanismos que possibilitam a adequação da Administração Pública ao interesse público, alcançando desta forma, as metas da sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prima pela transparência da gestão fiscal, por meio da publicidade dos atos praticados, possibilitando, desta forma, o controle desses atos pela sociedade.

Com o intuito de ampliar o dever de transparência e publicidade da gestão fiscal, a mencionada Lei determina a ampla divulgação dos projetos, planos, orçamentos, prestações de contas e outros instrumentos de administração das finanças públicas, através de meios eletrônicos de acesso ao público (como a internet), bem como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.

Sendo assim, a referida Lei recomenda a restrição a novos empenhos, a partir do estabelecimento de novos compromissos, quando houver situação de desequilíbrio das contas públicas.

A Lei 4.320/64, no artigo 60, estabelece a vedação à realização de despesa sem prévio empenho. Essa previsão tem por objeto o equilíbrio das contas públicas.

Conforme Moacir Marques da Silva, Francisco Antônio de Amorim e Valmir Leôncio da Silva (2004, p. 40) a limitação de empenho deve ocorrer da seguinte forma:

1. não-autorização de novas despesas;
2. redução de despesas em execução;
3. suspensão de despesas em execução e conseqüente cancelamento parcial ou total de Nota de Empenho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu artigo 20, limites de despesas com pessoal, que não podem ser excedidos. Estabelece o limite de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município, quando houver. Esses limites devem ser aplicados sobre a receita corrente líquida.

Foram criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal expressões tais como: resultado primário e resultado nominal, com o objetivo de acompanhar e controlar a dívida pública.

No que tange à receita pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a efetiva

arrecadação de todos os tributos de competência de cada ente da Federação, e proíbe a concessão de benefícios de natureza tributária como anistia, remissão, subsídio, isenção em caráter não geral, crédito presumido sem que tenha sido atendido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Moacir Marques da Silva, Francisco Antônio de Amorim e Valmir Leôncio da Silva (2004, p. 39) estabelecem que devem ser observadas pelo menos uma das condições:

1. demonstração de que o benefício concedido não afetará as metas de resultados fiscais, uma vez que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da Lei Orçamentária, ou seja, a despesa encontra-se devidamente ajustada; ou
2. estar acompanhada de medidas de compensação, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, a ação planejada e transparente almejada pela Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva prevenir os riscos e corrigir os desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. As diretrizes estabelecidas por essa Lei culminam na necessidade de estabelecer uma gestão financeira responsável e conseqüentemente uma Administração moral e proba.

Esse equilíbrio exige o cumprimento de metas e resultados entre as receitas e despesas e obediência a limites e condições no que concerne a renúncia de receitas, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras despesas, dívidas consolidadas e mobiliárias e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

No que se refere a publicidade, a referida Lei, na tentativa de alcançar o controle e transparência da gestão fiscal, estabelece o dever do Chefe do Poder Executivo colocar a disposição as contas por ele apresentadas durante todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão responsável pela elaboração, no intuito de possibilitar o acesso da sociedade a essas contas.

O orçamento público é um instrumento administrativo de controle dos atos da Administração Pública pela sociedade, visando a limitação dos gastos públicos. Pode se dizer que é uma ferramenta que guia o agente público em suas ações, estando, desta forma, interligados orçamento e planejamento.

Primando pelo planejamento na condução dos negócios públicos, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem mecanismos fundamentais de planejamento público: O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei

Orçamentária Anual. A Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece os vínculos específicos entre esses mecanismos de planejamento.

Diante da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal intensificando o sistema de controle das finanças públicas, os administradores públicos, bem como os demais agentes públicos (como assessores administrativos, contábeis e jurídicos) com a intenção de observar e executar as determinações dessa Lei devem buscar sólidos conhecimentos acerca da gestão fiscal e orçamentária. Esses, por sua vez, devem ser capacitados e treinados para gerir a administração de recursos e finanças, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal requer conhecimentos especializados, uma vez que os agentes públicos devem executar suas ações de acordo com as metas e o planejamento traçado pela Administração.

No âmbito da fiscalização das ações dos agentes públicos, vale ressaltar a preponderância da atuação do Ministério Público, principalmente nas pequenas cidades. Mas para isso é necessário o aparelhamento técnico da instituição, bem como das demais instituições fiscalizadoras da gestão fiscal, para que viabilize e possibilite a fiscalização necessária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige uma maior fiscalização, transparência, publicidade, controle dos atos concernentes à gestão fiscal e orçamentária da Administração Pública, possibilitando a punição daqueles que desrespeitam as determinações dessa Lei, ensejando lesão à coisa pública. A inobservância das previsões da referida Lei pode ensejar responsabilização penal, civil e administrativa, com a possibilidade de cessação do mandato, no caso do gestor público.

A referida Lei estabelece a fiscalização da gestão fiscal almejando o cumprimento das normas estabelecidas. Essa fiscalização pode-se realizar pelo sistema de controle interno de cada Poder, pelo Poder Legislativo diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, Ministério Público, Conselho de Gestão Fiscal e pela sociedade em geral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem por escopo fixar regras, estabelecer instrumentos visando à compatibilização entre receitas e despesas públicas.

Diante da relevância do planejamento, no âmbito da Administração Pública que possibilita a organização e controle da gestão fiscal e orçamentária, os instrumentos de planejamento previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, já mencionados, requerem explicação.

2.1.1 Mecanismos de planejamento

Diante da disposição trazida pela Constituição Federal e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal acerca do planejamento orçamentário na Administração Pública, pode-se afirmar que as atividades da referida Administração devem necessariamente ser planejadas a partir da edição do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Essa exigência é necessária e fundamental para viabilizar a transparência da gestão pública orçamentária.

Desta forma, ressalta-se a preponderante iniciativa da Lei de Responsabilidade Fiscal em prever diversos mecanismos contábeis permitindo o controle por parte dos entes públicos visando ao equilíbrio necessário entre receita e despesa.

2.1.1.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual consiste num instrumento proveniente do mecanismo de planejamento dos atos da Administração Pública, que define metas, objetivos, diretrizes a serem observados pela Administração Pública, visto que o planejamento é a base de uma gestão fiscal responsável e equilibrada. É uma espécie de plano de governo que tem como finalidade precípua evitar que os gastos sejam maiores que a arrecadação e comprometam o orçamento.

A obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual é definida pela Constituição Federal, no artigo 167, na Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano Plurianual é elaborado para planejar o orçamento público durante o período de 4 (quatro) anos, que coincide com o mandato do gestor público Federal, Estadual e Municipal. No âmbito do município, o referido plano abrange os três últimos anos de mandato do Prefeito e o primeiro ano do Prefeito eleito para o próximo mandato.

O Projeto de Lei que estabelece o Plano Plurianual deve ser elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pela Câmara Municipal no primeiro ano de mandato do prefeito eleito. No âmbito municipal, a coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano Plurianual é de competência do órgão municipal de planejamento.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito de cada cidadão manifestar suas idéias. Estabelece que devam ser realizadas audiências públicas, para que a partir de então, elabore o Plano Plurianual. Desta maneira, a elaboração, votação e execução do referido plano devem ser levadas ao conhecimento da população.

O Plano Plurianual estabelece a limitação de investimentos orçamentários dispondo a indispensabilidade de previsão dos investimentos que ultrapassar o exercício financeiro. Sendo assim, o legislador deve verificar se o gasto da Administração encontra previsão no mencionado plano. Vale ressaltar que deve haver compatibilidade no ato de ordenar a despesa, sendo necessário que o ordenador da despesa conheça o orçamento, as previsões do Plano Plurianual, bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Plano Plurianual é estabelecido com o intuito de manter as contas públicas equilibradas, a partir de uma gestão responsável. Desta forma, o planejamento deve ser realizado observando a compatibilidade com a realização das despesas, adequando-se à situação financeira do ente público.

Ele é organizado em programas para melhor desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão. A partir da elaboração desse instrumento viabiliza uma maior transparência na execução das ações da Administração Pública, permitindo maior controle no tocante à aplicação dos recursos públicos, possibilitando a participação e conseqüente controle por parte da sociedade.

O mencionado instrumento de planejamento deve visar o desenvolvimento sustentável. Sendo assim, deve-se verificar e acompanhar a efetivação dos programas, metas, objetivos e diretrizes nele traçados. Ele deve, necessariamente, orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual devendo estas serem compatíveis com aquele.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, ainda, que toda criação de despesa deve apresentar compatibilidade com o Plano Plurianual, conforme o que consta em seu artigo 16, inciso II.

É importante salientar que muitos municípios não possuem planos plurianuais, e em alguns os planos consistem em meras cópias, visto que são elaborados por pessoas leigas, despreparadas que prestam serviço à Administração Pública.

Nesse contexto, faz-se necessário que a previsão do artigo 64, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o apoio técnico e financeiro da União aos municípios para viabilizar o cumprimento das diretrizes do Plano Plurianual, seja colocada em prática, possibilitando uma maior garantia da eficiência do planejamento orçamentário da Administração Pública.

2. 1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO prevista pela Constituição Federal de 1988 tem como objetivo principal orientar a elaboração do orçamento. Cabe a ela selecionar dentre os programas estabelecidos no Plano Plurianual, aqueles de execução prioritária no orçamento de determinado exercício financeiro.

É competência do Poder Executivo elaborar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária, devendo posteriormente encaminhá-lo ao Legislativo para aprovação até 15 de abril de cada ano, no âmbito Federal. No município, a Lei Orgânica Municipal deve prever o prazo para encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Legislativo para apreciação e votação. O referido projeto é sujeito a modificações necessárias. Integram a esse Projeto de Lei o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

Cumpra salientar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias serve de mecanismo norteador da Lei Orçamentária Anual - LOA, ou seja, ela orienta a elaboração da referida Lei. Ela estabelece metas para o alcance do equilíbrio entre receitas e despesas, estabelece normas de controle de custos de programas e financiamentos, critérios para a limitação de empenho e requisitos para a transferência de recursos, etc.

Menciona-se algumas previsões indispensáveis da Lei de Diretrizes Orçamentárias: as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; nortear a elaboração da lei orçamentária anual; estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento; manter o equilíbrio entre receita e despesa; estabelecer normas em relação ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos; determinar as condições e exigências necessárias para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas; estabelecer critérios para a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual e estabelecer controle de custos e avaliação de resultados.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 169, reforçada pelo art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda estabelece como papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias: autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, a admissão e contratação de pessoal a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta. A não previsão da referida autorização enseja a nulidade do ato praticado.

Cumpra ao Anexo de Metas Fiscais avaliar o desempenho fiscal dos exercícios anteriores e conduzir a política fiscal para os próximos exercícios. Desta forma, não sendo

cumpridas as disposições contidas no referido anexo deverá se estabelecer à limitação de movimentação financeira e empenho, de acordo com os critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer metas de resultado primário e resultado nominal. O resultado primário consiste em demonstrar se os gastos orçamentários são compatíveis com as arrecadações. O resultado nominal consiste em verificar se o ente público necessita, ou não, de obter empréstimos, de financiamentos para arcar com as despesas.

As concessões de incentivo ou benefício de natureza tributária devem atender à disposição do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta maneira, a Lei de Diretrizes Orçamentária deverá demonstrar o montante de receitas que o ente público deixa de arrecadar em função da concessão de benefício fiscal. Essa exigência permite evidenciar a transparência na gestão dos recursos públicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve necessariamente, conter o demonstrativo evidenciando a meta fixada e o resultado obtido, estabelecendo fatores determinantes que possibilitam desvios em relação à meta estabelecida. Deve avaliar o cumprimento das metas fiscais do ano anterior. Deve estabelecer, também, o demonstrativo de metas anuais, devendo este ser acompanhado dos fatores que justificam os resultados pretendidos para o exercício atual e para os dois subsequentes. Essas metas estabelecidas devem compatibilizar com a previsão de arrecadação de receitas e com a projeção de gastos.

Cumpra-se destacar que a Lei 10.028/00 prevê como infração administrativa a edição de Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma prevista em Lei.

O ente público tem o dever de apresentar demonstrativo que evidencie a situação financeira e atuarial do regime próprio dos servidores, dos fundos públicos e dos programas estatais de caráter atuarial, com a finalidade de verificar a existência de coerência entre os recursos aportados e as ações propostas, além de avaliar a aplicação dos recursos dos regimes previdenciários dos servidores públicos. Desta forma, almeja-se o equilíbrio financeiro e atuarial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a evolução e variação do patrimônio líquido deverá realçar a origem e aplicação dos recursos obtidos na alienação de ativos, apontando a formação e utilização desses recursos nos três últimos exercícios.

O anexo de riscos fiscais, por sua vez, estabelecerá a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

É importante destacar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve disciplinar os casos em que exista previsão de aumento ou redução de arrecadação em decorrência da legislação tributária, seja pela instituição ou extinção de tributos ou alteração das alíquotas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define também a reserva de contingência, que consiste numa reserva para atender as necessidades excepcionais. Esta é estabelecida com base em um percentual a ser aplicado sobre a receita corrente líquida, que deve ser determinada pela mencionada Lei.

3.2.1.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual consiste num instrumento de planejamento orçamentário que deve ser compatível com as disposições do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, que conjuntamente estabelecem regras de planejamento público. Ela estabelece o orçamento fiscal prevendo as receitas e despesas da Administração Pública, o orçamento de investimentos das empresas estatais e orçamento da seguridade social que compreende: saúde, a assistência e a previdência social, conforme prevê o artigo 165, § 5º da Constituição Federal de 1988.

As despesas estabelecidas por essa Lei devem ser compatíveis também com os demais instrumentos de gestão fiscal existentes. Desta forma, pode se afirmar que todas as receitas e despesas devem constar na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual prevê as receitas, as despesas, a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito. Ela é composta de texto, que estabelece a estimativa de receita e a fixação de despesa e a autorização para a abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito; e de anexos que estabelece a programação orçamentária.

De acordo com a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual somente é permitida depois de atendidos os projetos em andamento, evitando desta forma, o desperdício do dinheiro público. Mas na possibilidade de inclusão desses novos projetos deve, necessariamente, haver previsão no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Destaca-se, outrossim, a previsão de reserva de contingência que se estabelece com base na receita corrente líquida para pagamentos de passivos contingentes e outros riscos fiscais não previstos. A Lei Orçamentária Anual deve prevê, também, as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter

continuado.

As determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual pressupõem ação planejada e transparente visando ao controle e equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas, almejando a uma boa administração.

3 ATOS DE IMPROBIDADE DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de responsabilidade fiscal com o intuito de nortear os rumos da Administração Pública. É importante ressaltar que Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal estão intimamente ligadas, pois a exigência de um agente público honesto se coaduna com a necessidade de uma responsável gestão financeira.

Cumpre-se destacar que ambas as leis estão embasadas nos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dentre outros princípios previstos, implicitamente, na referida Constituição.

Nesse sentido, preceitua Wallace Paiva Martins Júnior:

A Lei n.8.429/92 veio a lume na diretriz dada pelo art. 37, § 4º, da CF como instrumento de repressão jurisdicional civil da improbidade administrativa, e a Lei Complementar Federal n. 101/00 traça normas de responsabilidade fiscal, havendo pontos de interligação entre ambos os diplomas legais, pois a exigência social decorrente do direito constitucional e subjetivo público a um governo honesto se entrosou regularmente com a necessidade de parâmetros de uma boa gestão fiscal, até porque ambos convergem ao dovere di buona amministrazione (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 163-164).

Nessa seara, é possível apontar a conexão existente entre esses importantes diplomas normativos, uma vez que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal enseja conseqüências jurídicas configurando ato de improbidade administrativa.

Alexandre Morais da Rosa e Affonso Ghizzo Neto destacam que:

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio disciplinar a gestão pública, fulminando os desmandos e malversações na área fiscal, impondo ao administrador público obrigações de forma cogente, reprimindo com graves sanções as condutas que a desconsideram. O regular cumprimento do planejamento e execução da gestão fiscal é dever do administrador público. A violação da rígida disciplina contida na Lei de Responsabilidade, além da responsabilização civil e penal já tratada, possibilita, também, o enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa

(ROSA e GHIZZO NETO, 2001, p. 177).

Nesse diapasão, pode-se relatar algumas hipóteses de descumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que implicam em atos de improbidade administrativa. A referida Lei remete o descumprimento de suas normas às sanções do artigo 73, da Lei Complementar 101/00.

É possível dizer que a ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resulte em perda patrimonial, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres públicos como: realização de operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares, concessão de benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie, ordenação ou permissão de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, negligência na arrecadação de tributo ou renda, bem como na conservação do patrimônio público, liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes, consiste em ato de improbidade administrativa.

A omissão de ato de ofício, providência ou declaração prevista como improbidade administrativa, na Lei 8.429/92, pode ocorrer quando ferir a determinação estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à declaração exigida para a emissão de empenho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a necessidade de expedição de Certidão que especifique a previsão orçamentária do órgão Público, no sentido de regulamentar a emissão de empenho. A inobservância dessa exigência enseja a responsabilidade administrativa gerando ainda a nulidade do gasto, conforme é estabelecido no inciso IX, do artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe: “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal institui restrições às operações financeiras, sendo necessária a observância dos procedimentos estabelecidos por ela. Essa exigência reforça a previsão contida no VI, do artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa: “realizar operações financeiras sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea”.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o administrador público tem o dever de instituir e arrecadar os tributos. O descumprimento desse dever equivale a disposição do inciso X, artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, portanto: “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”. Conduta dessa índole implica ato de improbidade administrativa.

Conforme determina o artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa, a violação dos princípios que regem a Administração Pública constitui ato de improbidade administrativa. Desta forma, esses princípios estão presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo assim, ocorrer a violação desses, também no âmbito do descumprimento dessa lei.

A violação dos princípios que regem a Administração Pública consiste na violação dos deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade, sem causar prejuízo ao erário. É possível apontar algumas condutas que implica nessa violação, tais como: negativa de publicidade aos atos oficiais, prática de ato colimando fim diverso do previsto em lei, regulamento ou da regra de competência, retardamento ou abstenção indevida de prática de ato de ofício e ausência de prestação de contas.

Cumprir salientar que a publicidade, transparência, que culmina na exigência de prestação de contas, são princípios basilares previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para regular o desencadeamento de todos os atos da Administração Pública, que são indispensáveis em decorrência de todas as disposições dessa Lei. Desta forma, a inobservância desses princípios implica em improbidade administrativa decorrente da violação de princípios que regem a administração pública, presentes em toda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, o descumprimento de um princípio constitucional implica ato de improbidade administrativa. Nesse diapasão, é possível perceber que a desobediência às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal desencadeia na desobediência ao princípio da legalidade, portanto constitui ato de improbidade administrativa decorrente da inobservância de princípio que rege a Administração Pública. Sendo assim, a desobediência ou inobservância de qualquer dispositivo da referida Lei é ato de improbidade administrativa, decorrente da violação do princípio da legalidade.

Mas vale lembrar que para a ocorrência da violação de princípio constitucional é necessário que o agente público tenha consciência da ilicitude do ato praticado, que está violando princípio que rege a Administração Pública. Deve existir dolo, má-fé, desonestidade para que seja configurado o ato de improbidade administrativa.

Todas as condutas acima mencionadas ferem determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, confirmando, portanto, a interligação desta com a Lei de Improbidade Administrativa. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige preponderantemente, a transparência para que possa haver controle e fiscalização por parte dos sistemas de controle

externo, permitindo, desta forma, a eficácia da referida Lei, que objetiva zelar pela ordem econômica da Administração Pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal, são importantes e indispensáveis diplomas normativos editados no Ordenamento Jurídico Brasileiro reforçando as disposições da Constituição Federal acerca da previsão de princípios e regras que visam a uma boa Administração.

Pode-se afirmar que existem interfaces entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que a necessidade de uma administração ética, honesta se entrosa com a necessidade de uma gestão financeira planejada e equilibrada.

Os princípios jurídicos previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como aqueles implícitos na referida Constituição são reforçados pela disposição da Lei de Improbidade Administrativa, especificamente quando caracteriza em seu artigo 11 a violação dos princípios que regem a Administração Pública, como atos de improbidade administrativa. A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe também a observância desses princípios reforçando ainda mais as disposições da Constituição Federal e da Lei de Improbidade Administrativa.

As Administrações Públicas, principalmente aquelas dos municípios menores, após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal encontram-se em dificuldades no que se refere à aplicação e observância desta Lei. É perceptível a insegurança e o despreparo de diversas assessorias contábeis, administrativas e jurídicas, que ensejam margens a falhas e irresponsabilidades, inviabilizando a correta administração da coisa pública.

Cumpre-se destacar que a eficiência é um princípio basilar da Administração Pública que deve ser observado, criteriosamente, evitando e corrigindo as falhas geradas muitas vezes pela desorganização e despreparo daqueles que executam as funções públicas.

Os agentes públicos devem congregiar conhecimentos fiscais e orçamentários fundamentais devendo estes ser capacitados e constantemente treinados, visto que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal gerenciar a coisa pública pressupõe o domínio de conhecimentos especializados, garantindo maior segurança à Administração Pública e conseqüentemente à sociedade.

É fundamental a união de diversos entes da Administração Pública, em busca de uma gestão fiscal e orçamentária transparente, planejada e equilibrada, evitando gastos superiores à arrecadação.

A improbidade administrativa ocorre, devido à desonestidade, ausência de ética e decoro de diversos agentes públicos que objetivam interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade ou interesses públicos que não condizem com o objetivo da Administração Pública.

Conforme a Lei de Improbidade Administrativa, os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito e os que violam os princípios da Administração Pública, somente se configuram com a existência de dolo e os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário podem ocorrer tanto com a existência de dolo, como de culpa. Mas, a nosso ver, a culpa não condiz com o termo improbidade que enseja desonestidade, má-fé, não sendo possível desta forma, que o agente público seja desonesto por culpa. Sendo assim, conforme nosso modesto entendimento, somente a conduta dolosa do agente público caracteriza ato de improbidade administrativa.

O ato praticado pelo agente público, prejudicial à Administração Pública em função da inabilidade, do despreparo não configura ato de improbidade administrativa. Mas os agentes têm que ressarcir os danos provocados ao erário.

Cumpra-se destacar que aqueles agentes que agem com lisura, com boa-fé, mas mesmo com essa conduta é consumado ato prejudicial ao erário, não devem ser responsabilizados por ato de improbidade administrativa, aplicando-lhes entretanto, o parágrafo 6º do artigo 37 Constituição Federal.

É importante ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal visa planejamento, controle e transparência na Administração Pública, sendo necessário e fundamental para a observância dessa previsão a exigência de preparo, habilidade e eficiência dos agentes públicos.

O Ordenamento Jurídico conta com essa gama de leis que almeja a revitalização da ética na Administração Pública, pois estabelecem sanções que reprimem as condutas ímprobas do agente público.

Mas, para que haja a inibição dessas condutas tendentes às mazelas da irresponsabilidade, da imoralidade e da improbidade, necessita-se de maior efetividade das leis existentes, com o conseqüente aprimoramento da prestação jurisdicional para que as sanções culminadas aos agentes ímprobos sejam de fato aplicadas, de forma célere, sob pena de se tornarem inócuas; como ocorre com grande parcela da legislação brasileira. Os agentes públicos que praticam condutas dessa índole devem ser responsabilizados, independente da hierarquia que ocupam.

No que concerne à gestão financeira e orçamentária, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal preveja limitações, planejamento, rigidez em referência aos recursos públicos, é difícil obter o fim das ilegalidades e irregularidades. Muitos agentes públicos não prezam pela observância dessas condutas, dessas limitações; almejam sempre o interesse próprio ou de terceiro, desvirtuando a Administração de seu real objetivo, o interesse público.

Os mecanismos de controle são primordiais na tentativa de combater e inibir a improbidade administrativa. É tarefa de toda a sociedade, bem como da própria Administração Pública, Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário modificar a cruel realidade da Administração Pública no Brasil.

A sociedade deve-se conscientizar da necessidade de sua participação na fiscalização e controle dos atos da Administração Pública, participando com assiduidade das audiências públicas como aquelas realizadas para discussão e elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

O que se observa é que a população não está preparada para exercer a democracia, dessa forma deve existir um trabalho de conscientização realizado pela parcela da população mais consciente e participativa e pelos órgãos públicos, preparando e instigando a participação da outra parcela da população nas questões sociais, políticas, estimulando dessa forma a cidadania e a democracia. A sociedade não pode ficar estática.

A Lei de Improbidade Administrativa, embora não possua índole criminal, prevê penas rígidas, merecendo assim, maior eficácia visando à diminuição ou a eliminação da corrupção no Brasil. Conforme disposição desta Lei, o agente público pode ser responsabilizado civilmente, independente de responsabilidade penal. No âmbito municipal, o prefeito responsabiliza-se, criminalmente, por delitos funcionais ou por infrações político-administrativa de acordo com o Decreto-lei 201/67.

O resgate da ética na Administração Pública, almejado pela sociedade é possível através da efetiva aplicação das sanções previstas aos agentes ímprobos; da instituição de mecanismos de controle interno e externo que sejam eficientes e impessoais; maior preocupação da Administração com o planejamento de seus atos; da conscientização e participação social; do preparo e treinamento dos agentes públicos, assessores contábeis, administrativos e jurídicos; do exercício da cidadania a partir de um voto consciente e da existência de pessoas que acreditam que esse resgate é possível, que é possível existir agentes públicos éticos e honestos, e conseqüentemente, uma Administração proba.

Desta forma, objetiva aguçar a consciência ética dos agentes públicos, com uma conseqüente transformação e moralização na Administração Pública.

E esta travessia chega a seu fim; não no sentido de esgotar o assunto, mas provocando o futuro leitor a conhecer a abordagem histórico-política dos Atos de Improbidade na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito brasileiro. In: **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL, **Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Define as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos.

BRASIL, **Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

BRASIL. **Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Lei de Crimes Fiscais.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti, FERRON, Fabiana. **Monografia Jurídica: uma abordagem didática**. Belo Horizonte: 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 10 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

Decreto-lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: Comentários, artigo por artigo, da Lei nº. 8.429/92 e do DL 201/67**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício, *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os**

tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles, FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do, (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000.** 2. ed. Ver. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a Lei da Improbidade. In: **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ROSA, Alexandre Moraes da, GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal: conexões necessárias.** Florianópolis: Habitus, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Revista atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Moacir Marques da. AMORIM, Francisco Antônio de, SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os municípios: uma abordagem prática.** São Paulo: Atlas, 2004.