
INFRAÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS (OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE) E SUA DIFERENCIAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Administrative Political Infringements (the Crimes of Liability) and its Differentiation of the Crimes of Fiscal Responsibility

Júlio Ramos de Souza¹

Rachel Távora de Castro Queiroz²

Resumo: Recentemente, vivenciamos no cenário político brasileiro um procedimento de impedimento do chefe do executivo (Impeachment). Diante disso, faz-se necessário um esclarecimento à sociedade quanto às razões que podem motivar esse procedimento. Esse mecanismo é aplicado a certos agentes públicos quando cometem os crimes de responsabilidade. O estudo não vem analisar os atos da autoridade pública que motivaram o atual processo, e sim tem por objetivo realizar a conceituação, caracterizar os infratores de tais crimes, as penalidades aplicadas, bem como, promover a diferenciação desses com os crimes de responsabilidade fiscal (crimes contra as finanças públicas). Desenvolveu-se, no decorrer da pesquisa, a descrição desses dois tipos de crimes, os atos que caracterizam cada um, os seus sujeitos ativos e sanções aplicáveis. A metodologia utilizada foi baseada na revisão bibliográfica, através da consulta de livros, artigos e publicações relacionadas ao tema, e na pesquisa documental por meio da análise de dispositivos legais (Constituição Federal, leis e decretos). Conclui-se que o estudo em questão pode ser um mecanismo de disseminação de informações à sociedade, proporcionando conhecimentos para busca de um controle mais efetivo sobre as contas públicas, ao passo que se exigirá dos agentes públicos (governantes e demais administradores) ações mais planejadas e transparentes.

Palavras-chaves: Infração político-administrativa. Crimes de responsabilidade. Impeachment. Crimes de responsabilidade fiscal. Agentes públicos.

Abstract: Recently, we have experienced in the Brazilian political scene a impediment of the chief executive officer (Impeachment). In face of that, it is necessary to clarify to the society the reasons that may motivate this procedure. This mechanism is applied to certain public officials when they commit crimes of responsibility. The study does not analyze the acts of public authority that motivated the current process, but rather aims at conceptualizing, characterizing the offenders of such crimes, the penalties applied, as well as promoting their differentiation with crimes of fiscal responsibility (crimes against public finances). In the course of the research, the description of these two types of crimes was developed, the acts that characterize each one, its active subjects and applicable sanctions. The methodology used was based on the bibliographical review, through the consultation of books, articles and publications related to the subject, and in documentary

¹ Bacharelado em Direito (Faculdade Minas Gerais – FAMIG), Bacharel em Ciências Contábeis (Universidade Norte do Paraná - UNOPAR), Especialista MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal (Centro Universitário Internacional - UNINTER).

² Bacharel em Direito (Faculdade de Direito Milton Campos), Especialista em Direito Público (Centro Universitário Newton Paiva), Professora de Ciências Políticas e Direito Administrativo da Faculdade Minas Gerais, FAMIG.

research through the analysis of legal provisions (Federal Constitution, laws and decrees). It can be concluded that the study in question can be a mechanism for disseminating information to society, providing knowledge to seek a more effective control over public accounts, while it will require the public agents (rulers and other administrators) more planned actions and transparent.

Keywords: Political-administrative infraction. Responsibility crimes. Impeachment. Tax liability crimes. Public agents.

INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário político brasileiro, no qual o país vivenciou novamente um processo de impedimento (impeachment) do Presidente da República, no caso Presidenta, mostra-se necessária à sociedade uma explanação sobre os motivos que podem sujeitar ao titular, desse importantíssimo cargo, a esse tipo de procedimento. Este processo (impeachment), por sua vez, é aplicado quando determinadas autoridades cometem os chamados crimes de responsabilidade.

O estudo em questão não vem analisar a prática, nem tampouco firmar um juízo de valor, sobre os atos que motivaram o processo contra a referida autoridade pública, e sim tem por objetivo apresentar os aspectos conceituais de tais crimes, os sujeitos aos quais se aplicam as penalidades, bem como, sua diferenciação dos crimes contra as finanças públicas, os chamados crimes de responsabilidade fiscal.

Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas (crimes de natureza política) definidas em lei federal que, se praticadas, poderão acarretar no impedimento do exercício da função pública (impeachment). (PAULO; ALEXANDRINO (a), 2011).

Já os crimes de responsabilidade fiscal dizem respeito às ações ou omissões dos agentes públicos que venham a infringir as regras aplicadas às finanças públicas. Nesse escopo, têm-se as penalidades quando há infrações ou inobservância às determinações impostas pela Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Sendo os crimes contra as finanças públicas, de acordo com Reis (2016, grifo nosso), “crimes de ação penal incondicionada e também crimes próprios por exigir qualidade especial do sujeito ativo (agente público) ”.

REFERENCIAL TEÓRICO

A forma de governo de um país diz respeito à maneira como se dá a instituição e transmissão de poder na sociedade, bem como, a relação entre essa e os seus governantes. No caso brasileiro, a forma vigente é a república, caracterizando-se pela escolha eletiva (eleição) e pelo tempo determinado dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), estando esses submetidos ao dever de prestar contas (responsabilização dos governantes). (PAULO; ALEXANDRINO (b), 2011).

Os agentes públicos correspondem a todas as pessoas físicas que exerçam, mesmo que em caráter transitório, com ou sem remuneração, emprego ou função pública, independentemente da sua forma de vinculação (eleição, nomeação, designação ou contratação). Conforme Hely Lopes

Meirelles (*apud* PAULO; ALEXANDRINO (b), grifo nosso), os agentes públicos são classificados em cinco grupos: agentes políticos; administrativos; honoríficos; delegados e credenciados. Os agentes políticos correspondem ao alto escalão do Poder Público, incumbidos da elaboração das diretrizes de atuação governamental e o gerenciamento geral da administração pública, possuindo prerrogativas para o exercício de suas funções, como as competências definidas na própria Constituição; não sujeição às regras comuns dos demais servidores públicos; investidura no cargo por meio de eleição, nomeação ou designação; não são hierarquizados, submetendo-se somente as regras constitucionais. Os agentes administrativos são aqueles que exercem atividade pública de natureza profissional e remunerada, submetidos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelos entes federados, como os servidores públicos, empregados públicos e os temporários. Os agentes honoríficos são os cidadãos que em razão de sua conduta cívica e honorabilidade, não possuindo vínculo profissional, são requisitados ou designados para colaborar com o Estado mediante a prestação de serviços específicos, como os jurados, mesários eleitorais, membros dos Conselhos Tutelares. Os agentes delegados são os particulares incumbidos de determinada atividade, obra ou serviço público, fazendo-os em nome próprio e por conta e risco, sob o regime de permanente fiscalização do poder delegante, como os concessionários e permissionários de serviços públicos, os leiloeiros e os tradutores públicos. Já os credenciados são os agentes que recebem a incumbência da administração para representá-la em determinado ato ou atividade específica, com percepção de remuneração, como um artista consagrado incumbido de representar o Brasil em algum evento sobre a proteção da propriedade intelectual.

Dos Crimes de Responsabilidade

Os crimes de responsabilidade estão estipulados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, sendo ela recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essa lei em questão traz os crimes aos quais serão sujeitos ativos o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, os Governadores e os Secretários de Estado.

No caso da Presidência da República, a acusação para os crimes de responsabilidade, conforme inciso I, do artigo 51 da CF/88, deverá ser admitida pela Câmara dos Deputados (por dois terços dos votos de seus membros), caracterizando assim, a natureza política da análise quanto à admissibilidade ou improcedência da acusação e o julgamento será perante o Senado Federal. Por sua vez, a seção de julgamento, no Senado Federal, será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme previsão do parágrafo único, do artigo 52 da Carta Magna.

Combinado com o artigo 85 da CF/88, tais crimes estão determinados no artigo 4º da referida Lei nº 1.079/50.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os **atos do Presidente da República** que atentarem **contra a Constituição Federal**, e, especialmente, **contra**:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89). (BRASIL (a), 2016, grifo nosso).

Os atos do Presidente da República contra a Constituição Federal dizem respeito à prática de qualquer ato que venha a infringir os preceitos impostos por esse instrumento legal. Segundo Alexandre de Moraes (*apud* MOREIRA; RAMOS, 2016), a Constituição Federal “deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado”.

A tipificação dos crimes de responsabilidade é estipulada nos artigos 5º a 12 da Lei 1.079/50, que realizam um agrupamento de atos que caracterizam cada um desses crimes.

Neste sentido, tem-se que os crimes contra a existência política da União são aqueles que objetivam o desmembramento da República Federativa do Brasil, dentre os quais temos: a prática de entreter inteligência com governo estrangeiro, instigando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade ou prometer-lhe ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República; tentar submeter os Entes Federados ao domínio estrangeiro, ou separar a União de qualquer Estado ou porção do território nacional; cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade; auxiliar nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República; celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação; declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional; não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor; violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Os crimes contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados referem-se a atos que venham a embargar a independência e separação dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), tais como: tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de quaisquer de suas Câmaras; violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais; permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional; opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário; usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto; intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

Os crimes contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais dizem respeito aos atos que venham a restringir as garantias constitucionais (direitos individuais e coletivos,

políticos e sociais), conferidas aos cidadãos, como: impedir o livre exercício do voto; obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais; violar o escrutínio de seção eleitoral ou manchar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material; utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral; servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder; subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; provocar hostilidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; tomar ou autorizar, durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Os crimes contra a segurança interna do país são caracterizados pelos atos que põem em risco a segurança nacional, dentre os quais se têm: tentar mudar por violência a forma de governo da República; tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município; praticar ou incentivar qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal; ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional; permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública.

Já os crimes contra a probidade na administração abrangem atos que afetam a moralidade e honestidade exigidas para a conduta da vida pública, como: omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; não prestar as contas, relativas ao exercício anterior, ao Congresso Nacional; não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagí-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim; proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Por sua vez, os crimes contra a lei orçamentária, que foram atualizados pela Lei nº 10.028/2000, terão correlação com os atos que não observarem as determinações dos mecanismos orçamentários (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual – LOA), colocando em risco o equilíbrio das contas públicas; tais como: não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento dentro do prazo; exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; realizar o estorno de verbas; infringir dispositivo da lei orçamentária; deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei; ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional; deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite; deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive encargos, até o encerramento do exercício financeiro; ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação; captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não

tenha ocorrido; ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa à autorizada; realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com estabelecido em lei.

Os crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos são atos que, assim como aqueles que afetam contra a lei orçamentária, afetam as finanças públicas, ocasionando o desequilíbrio dessas, como: ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais; abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal; alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal; negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Para os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais serão observados os atos que ponham em risco a segurança jurídica nacional, tais como: impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário; recusar o cumprimento das decisões do Poder; deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral; impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judicial. (BRASIL (a), 2016, grifo nosso).

A prática de tais atos ou ainda que sejam simplesmente tentados, cominará aos agentes em penas, impostas pelo Senado Federal, de perda de cargo, com inabilitação por 08 (oito) anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, conforme determinação do parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL (f), 2016).

Contudo, sempre será observada a competência da respectiva esfera de governo, ou seja, para os agentes da escala federal (Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República) as penas serão aplicadas pelo Senado Federal, já na escala estadual (Governadores e Secretários Estaduais), serão aplicadas pelas Assembleias Legislativas.

No âmbito municipal, os crimes de responsabilidade são tipificados pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Este regulamento traz uma situação atípica aos crimes de responsabilidade, estipulando que os atos serão julgados diretamente pelo Poder Judiciário, independente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, em contraponto ao observado anteriormente, pois o julgamento desses crimes é de competência direta do Poder Legislativo.

Nesse sentido, o artigo 1º do referido Decreto-Lei, que também foi atualizado pela Lei nº 10.028/2000, discrimina tais atos, quais sejam

- I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;
- II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei;

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos

para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (BRASIL (b), 2016).

Sendo essas infrações, acima listadas, de ação penal pública, ou seja, de iniciativa do próprio poder público, no caso, o Ministério Público, sujeitando seus agentes à pena de reclusão, de dois a doze anos, nos casos de apropriação ou utilização de bens, rendas ou serviços públicos em benefício próprio ou de terceiros; e nos demais casos, à pena de detenção de três meses a três anos. Ocorrendo a condenação definitiva, acarretará, ainda, à perda do cargo e a inabilitação por oito anos para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, bem como, a possibilidade da obrigação de reparo civil ao dano causado ao patrimônio público ou particular.

Já o artigo 4º do citado Decreto-Lei traz as infrações político-administrativas (crimes de responsabilidade) que serão julgadas pela Câmara de Vereadores e que terão como pena a cassação dos mandatos dos Prefeitos Municipais, assim apresentadas: impedir o funcionamento regular da Câmara; impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro, praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; omitir-se ou negligenciar-se na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. (BRASIL (b), 2016).

Adicionalmente as penalidades informadas, os infratores dos crimes de responsabilidade poderão eles ser declarados inelegíveis pelo prazo de 08 (oito) anos, conforme condições estipuladas pela Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que regulamenta os casos de inelegibilidade

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; (BRASIL (e), 2016, grifo nosso).

Percebe-se que no sistema presidencialista de governo, há a precaução de se determinar a

responsabilização dos agentes públicos em contrapartida ao exercício do poder. Esse exercício sem nenhum tipo de controle, de acordo com Gallo (1992, p. 1), “acerca-se da tirania, do despotismo, do arbítrio”, sendo tal situação não suportada no Estado de Democrático de Direito.

Dos Crimes de Responsabilidade Fiscal

Os crimes de responsabilidade fiscal, que na realidade são tipificados como crimes contra as finanças públicas, foram inseridos no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940) pela Lei nº 10.028/2000. Tal lei acrescentou o Capítulo IV no código penal, discriminando os crimes contra as finanças públicas, bem como, prescreve as penalidades quando da prática desses, que seguem: contratação de operação de crédito (pena de reclusão de um a dois anos); inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar (pena de detenção de seis meses a dois anos); assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura (pena de reclusão de um a quatro anos); ordenação de despesa não autorizada (pena de reclusão de um a quatro anos); prestação de garantia graciosa (pena de detenção de três meses a um ano); não cancelamento de restos a pagar (pena de detenção de seis meses a dois anos); aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura (pena de reclusão de um a quatro anos); oferta pública ou colocação de títulos no mercado (pena de reclusão de um a quatro anos). (BRASIL (c), 2016, grifo nosso).

Os crimes de responsabilidade fiscal (contra as finanças públicas) são infrações de ação penal pública, pois compete ao próprio poder público, representado pelo Ministério Público (MP), postular ao Estado a aplicação da sanção pela prática da infração. Sendo essas ações incondicionadas, pois, por se tratar de infringências que promovem danos diretamente ao interesse público, iniciam-se apenas com a denúncia do MP. Diferentemente da ação penal pública condicionada, que apesar de também possuir o intuito de proteção do interesse público, transgredir para a esfera particular (privada) do ofendido, sendo necessária a sua representação legal ou de uma requisição do Ministério da Justiça. Dessa forma, para a ação condicionada, a representação e a requisição representam condições para a sua procedência, além da denúncia que será naturalmente efetuada pelo Ministério Público. (MORAES, 2016).

Também são considerados crimes próprios, caracterizados como aqueles que somente podem ser cometidos por determinadas pessoas, exigindo uma qualificação específica do sujeito ativo (infrator), que no caso será o agente público. (SANTOS, 2016).

As tipificações dos crimes contra as finanças públicas vieram a respaldar as penalidades impostas por infrações às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Dessa forma, além das penalidades administrativas, passou a ser possível a cominação de penas criminais aos gestores/administradores que não respeitarem ou buscarem o equilíbrio das contas públicas.

As determinações da LRF se aplicam a todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Por sua vez, a responsabilidade na gestão fiscal preconizada por esse dispositivo legal será alcançada, conforme o §1º do artigo 1º, mediante

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL (d), 2016).

De acordo com Nascimento e Debus (2016), a ação planejada consiste aquela baseada em planos previamente delineados, e no caso da área pública, esses são elaborados pelo Poder Executivo de cada esfera do governo e sujeitos à apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo, garantindo-lhes legitimidade para sua execução. Os instrumentos dispostos para esse planejamento, que também estão prescritos na Constituição Federal de 1988, são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A transparência, além da ampla divulgação dos instrumentos de planejamento, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, será concretizada através do conhecimento e participação da sociedade em todo o processo do gasto público, por meio de mecanismos como a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos (orçamento participativo), a disponibilidade das contas dos administradores para consultas e apreciações (prestações de contas), emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, sendo o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de periodicidade quadrimestral e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), bimestral.

Por sua vez, a prevenção de riscos e a correção dos desvios devem estar presentes em todo processo de planejamento. A LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto das contingências (como ações judiciais e outros eventos não rotineiros), sendo esses imprevistos atendidos com recursos da reserva de contingência, bem como, para a correção de desvios, adotando providências para a eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa, como as medidas corretivas para o aumento da despesa com pessoal, a limitação de empenhos, entre outros. Todo esse aparato tem como objetivo maior o controle da dívida pública, que será alcançado com o equilíbrio das contas públicas. (NASCIMENTO; DEBUS, 2016).

Como já explicitado, o descumprimento das determinações da LRF, além das penalidades impostas à instituição (limitação de empenho, redução de despesas, proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, entre outras), acarretará a aplicação de sanções administrativas e/ou penais diretamente ao administrador público causador da infração, seja por ação ou omissão, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção ou reclusão variando entre 6 (seis) meses a 4 (quatro) anos, conforme apresentado no quadro abaixo:

<u>QUADRO 1</u>	
Infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal e respectivas penalidades	
Infração	Sanção/Penalidade

Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, § 1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, § 1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia sem o oferecimento de Contra-garantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).

Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI)
Não liquidar integralmente as Op. de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano.	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei.	Cassação do mandato
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Inscriver, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea “b”).	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).
Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: (NASCIMENTO; DEBUS, p. 103-104).

Diante das penalidades aplicáveis a esses crimes, em comparação as penas inicialmente aplicadas aos crimes de responsabilidade (perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública

por 08 anos), observa-se um tratamento mais rigoroso aos infratores, tendo em vista a prescrição direta de penas de restrição de liberdade (detenção ou reclusão) e aplicação de multas que os afetam pessoalmente. Contudo, aos infratores dos crimes políticos (crimes de responsabilidade) poderão ser cominadas outras penalidades, conforme o estipulado no parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal de 1988, o qual determina que a condenação, pelo Senado Federal, limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (BRASIL (f), 2016, grifo nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, evidenciou-se, de modo geral, que os crimes de responsabilidade dizem respeito aos crimes de natureza política (infrações político-administrativas), e ainda, quais os atos que são caracterizados como tais, e quem são os agentes públicos passíveis de sua execução, quais sejam os agentes políticos (Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores, Secretários de Estado, Prefeitos e Vereadores), que possuem suas competências e prerrogativas estipuladas pela própria Constituição Federal (CF/88). Também constatou-se que as penas aplicáveis a estas infrações são estipuladas pela Lei 1.079/1950, conjuntamente com o Decreto-Lei 201/1967 e Lei Complementar nº 64/1990, quais sejam perda do cargo, inabilitação do exercício da função pública pelo prazo de 08 anos, bem como, a inelegibilidade, pelo mesmo prazo, para qualquer cargo público.

No tocante aos crimes de responsabilidade fiscal, que são os crimes contra as finanças públicas, demonstrou-se as sanções aplicáveis, estipuladas no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), quando da ocorrência das infrações às disposições legais, em especial, quanto à inobservância das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), estando os infratores (administradores públicos) passíveis tanto a sanções administrativas (ressarcimento ao erário, perda da função pública, entre outras), quanto penais (detenção ou reclusão). Observa-se também que, na área das finanças públicas, ocorre um alargamento quanto aos agentes sujeitos a esse tipo de controle/obrigação, abrangendo todos os agentes (administrativos/administradores) que gerenciam recursos públicos.

Tais informações e esclarecimentos precisam ser amplamente divulgados para a sociedade, contribuindo para a disseminação de conhecimentos que servirão como ferramentas para um controle social mais efetivo sobre as contas públicas, possibilitando exigir dos agentes públicos (governantes e demais administradores) ações mais planejadas e transparentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL (a). Palácio do Planalto. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

____ (b). Palácio do Planalto. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**,

Brasília, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. (c). Palácio do Planalto. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. (d). Palácio do Planalto. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. (e). Palácio do Planalto. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de maio de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. (f). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de Responsabilidade: do impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992, p. 1.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 26 ago. 2016.

MORAES, Henrique Viana Bandeira. **Da ação penal: Conceito, espécies, características e princípios - Um olhar crítico sobre o instituto**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,da-acao-penal-conceito-especies-caracteristicas-e-principios-um-olhar-critico-sobre-o-instituto,47745.html>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

MOREIRA, Luiz Fernando; RAMOS, William Junqueira. **A responsabilidade do Presidente da República nos crimes políticos perante a Constituição Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=432>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2ª ed. atual. Brasília. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo (a). **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011, p. 650.

_____. (b). **Direito Administrativo Descomplicado**. 19ª ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011, p. 126-129.

REIS, Jair Teixeira dos. **Crimes e infrações administrativas contras as finanças públicas**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/261107.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

SANTOS, Vivian Ribeiro. **Classificação dos crimes**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2362>>. Acesso em: 26 ago. 2016.