



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ORÇAMENTO PÚBLICO: FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA
DA GESTÃO PÚBLICA E OS EFEITOS DAS PEDALADAS FISCAIS NO
CENÁRIO BRASILEIRO.**

Luiz Fernando Almeida Peixoto
Felipe Magalhães Moreira

Goianésia/GO
2023

Luiz Fernando Almeida Peixoto
Felipe Magalhães Moreira

**ORÇAMENTO PÚBLICO: FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA
DA GESTÃO PÚBLICA E OS EFEITOS DAS PEDALADAS FISCAIS NO
CENÁRIO BRASILEIRO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), em nível de bacharel, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota

Goianésia/GO
2023

FOLHA DE APROVAÇÃO

ORÇAMENTO PÚBLICO: FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA E OS EFEITOS DAS PEDALADAS FISCAIS NO BRASIL

Este Artigo Científico foi julgado adequado para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pela banca examinadora da Faculdade Evangélica de Goianésia/GO-FACEG

Aprovada em, _____ de _____ de 20....

Nota Final _____

Banca Examinadora

Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota

Orientador

Prof^a. Me. Luana de Miranda Santos

Professor convidado 1

Prof^a. Me. Sara Moraes Vieira

Professor convidado 2

ORÇAMENTO PÚBLICO: FISCALIZAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA E OS EFEITOS DAS PEDALADAS FISCAIS NO BRASIL

PUBLIC BUDGET: LEGISLATIVE OVERSIGHT OF PUBLIC MANAGEMENT AND THE EFFECTS OF FISCAL PEDALING IN BRAZIL

Luiz Fernando Almeida Peixoto
Felipe Magalhães Moreira
Prof. Me. Jean Carlos Moura Mota

¹Discente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: luizfernandoalmeida2010@hotmail.com

felippe063108@gmail.com

²Docente do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia- e-mail: professorjeanmoura@gmail.com

RESUMO: O presente trabalho tem como tema Orçamento público: fiscalização legislativa acerca da gestão pública e os efeitos das pedaladas fiscais no Brasil. A relevância desta pesquisa se justifica no âmbito social, proporcionando aprofundar no entendimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, e no âmbito jurídico, esclarecendo aos juristas e gestores quais consequências decorrentes da prática das pedaladas fiscais. O objetivo geral é compreender quais as possíveis consequências jurídicas da pedalada fiscal no contexto brasileiro? Os objetivos específicos consistem em detalhar a evolução histórica do orçamento público no mundo e também no Brasil; compreender conceitos dos instrumentos legislativos voltados à fiscalização, controle do planejamento orçamentário e identificar as consequências jurídicas associadas à prática de pedalada fiscal no Brasil. O tipo da pesquisa é exploratória, a abordagem metodológica adotada é de cunho dedutivo, de natureza qualitativa, utilizando-se da revisão bibliográfica, baseada em artigos científicos, teses, doutrinas, e análise documental com pesquisas à Constituição, leis federais, documentos do Tribunal de Contas da União, bem como outros documentos pertinentes ao tema. Ao final, nota-se considerável parcela dos gestores públicos e da sociedade em geral carece de conhecimento sobre o modelo orçamentário e suas implicações, uma vez que cometendo tais improbidades o mesmo poderá ser punido na esfera política sofrendo impedimento, no âmbito administrativo com multa e possibilidade de perda do cargo, no âmbito cível ressarcindo o erário e por fim na esfera penal, acarretando condenação por crimes fiscais resultando até mesmo em reclusão. Destaca-se, assim, a relevância da fiscalização orçamentária e das sanções aplicadas.

Palavras-chave: Orçamento Público, Fiscalização Legislativa, Pedaladas Fiscais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Controle do Planejamento Orçamentário.

ABSTRACT: The subject of this work is the public budget: legislative oversight of public management and the effects of fiscal pedaling in Brazil. The relevance of this research is justified in the social sphere, by providing a deeper understanding of the Fiscal Responsibility Law, and in the legal sphere, by clarifying to jurists and managers the consequences arising from the practice of fiscal pedaling. The general objective is to understand the possible legal consequences of fiscal pedaling in the Brazilian context. The specific objectives are to detail the historical evolution of the public budget in the world and also in Brazil; to understand the concepts of legislative instruments aimed at monitoring and controlling budget planning and to identify the legal consequences associated with the practice of fiscal pedaling in the Brazilian context. The type of research is

exploratory, the methodological approach adopted is deductive, qualitative in nature, using a literature review, based on scientific articles, theses, doctrines, and documentary analysis with research into the Constitution, federal laws, documents from the Federal Court of Auditors, as well as other documents pertinent to the subject in question. At the end, it is noticeable that a significant portion of public officials and society in general lacks knowledge about the budgetary model and its implications. Committing such irregularities can lead to political consequences, including impeachment. In the administrative sphere, there may be fines and the possibility of dismissal from office. On a civil level, individuals may be required to reimburse public funds. Finally, in the criminal sphere, there is the potential for conviction on fiscal crimes, even resulting in imprisonment. Thus, the importance of budgetary oversight and the applied sanctions is underscored.

Keywords: Public Budget, Legislative Oversight, Fiscal Borrowing, Fiscal Responsibility Law, Control of Budget Planning.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema Orçamento público: fiscalização legislativa acerca da gestão pública e os efeitos das pedaladas fiscais no Brasil. O problema se baseia na exiguidade de entendimento quanto a fiscalização legislativa e as consequências jurídicas sobre o gestor público que pratica irregularidades.

A presente pesquisa se justifica com base no atual cenário político-financeiro no Brasil, onde os casos de inflação monetária e subsequente destruição do orçamento do governo causada por essa maquiagem contábil gera perda do grau de investimento no país. A relevância desta pesquisa se justifica no âmbito social, ao proporcionar um aprofundamento do entendimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, e no âmbito jurídico, ao esclarecer aos juristas e gestores as consequências decorrentes da prática das pedaladas fiscais.

O objetivo geral é compreender quais são as possíveis consequências jurídicas da Improbidade Fiscal no contexto brasileiro trazendo inicialmente a forma coerente de seguir o planejamento e posteriormente as decorrências em caso de incoerência administrativa. Os objetivos específicos consistem em detalhar como se deu a evolução histórica do orçamento público no mundo e também no Brasil, realizando um breve comparativo diante das Constituições brasileiras, e contexto histórico de outros países quanto ao orçamento. Posteriormente compreender conceitos dos instrumentos legislativos voltados para a fiscalização, controle do planejamento orçamentário. Por fim, identificar as consequências jurídicas associadas à prática de pedalada fiscal no contexto brasileiro observando o ordenamento jurídico.

No primeiro tópico do presente trabalho, abordar-se-á o contexto histórico e a evolução do orçamento público, explorando o surgimento desse instrumento em uma perspectiva global, notadamente em países como Inglaterra, França, Estados Unidos e no Brasil. Ademais, será analisado o embasamento inicial para a formulação do orçamento

público no Brasil, compreendendo os primórdios e requisitos fundamentais que delinearam esse processo no cenário nacional. No que tange ao orçamento público no Brasil, o primeiro tópico deste trabalho se dedica à análise do impacto de cada Constituição Federal, desde a promulgação da Carta Magna de 1824 até a atual Constituição Federal de 1988, no desenvolvimento e aprimoramento do cenário orçamentário do país. Cada uma dessas legislações desempenhou um papel crucial na evolução do sistema orçamentário brasileiro, contribuindo significativamente para seu aperfeiçoamento ao longo do tempo. Neste tópico, procedeu-se à análise das constituições federais brasileiras, abrangendo o período desde a promulgação da Carta de 1824 até a atual Constituição de 1988. Onde os principais autores citados no tópico são Giacomoni (2021) e Piscitelli (2023).

Em seguida, explana-se no segundo tópico os conceitos pertinentes a legislação orçamentária juntamente a Lei de responsabilidade fiscal. Com o intuito de estabelecer os mecanismos de elaboração do orçamento e o objetivo da LRF, tal tópico expõe a relevância das ferramentas legislativas que estruturam o orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por fim a Lei Orçamentária Anual (LOA). Somada à legislação orçamentária, o presente objeto comenta a Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) juntamente à Lei Complementar 131/2009, esclarecendo a sua indispensabilidade ao gestor público com a finalidade de estipular os limites e garantir a responsabilidade da administração pública. Para melhor entendimento dos conceitos abordados, fundamenta-se principalmente no autor Harada (2021).

O terceiro tópico abordará as possíveis consequências jurídicas para gestores, juristas e o ente federativo em decorrência do não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Além disso, o texto também explorará o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, contextualizando as circunstâncias que levaram a esse processo e as consequências legais resultantes das irregularidades fiscais alegadamente praticados por ela durante esse período.

Ao final, será abordado o aspecto potencial em que o gestor pode ser responsabilizado por suas irregularidades, contemplando as esferas administrativa como multa ou perda do cargo, eleitoral como o impedimento e criminal em caso de condenação pelos crimes fiscais. Neste segmento, a análise englobou diversos instrumentos normativos e institucionais, tais como a Constituição de 1988, legislação complementar, relatórios do Tribunal de Contas da União, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei N. 8.429 de 1992), utilizou a observância de princípios constitucionais, e a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028, de

2000). Essa abordagem visa proporcionar uma compreensão abrangente das implicações legais associadas às condutas irregulares de gestores, situando-as em um contexto normativo amplo.

A pesquisa em questão e de caráter exploratório, a abordagem metodológica adotada é de cunho dedutivo, de natureza qualitativa, utilizando-se da revisão bibliográfica, baseada em artigos científicos, doutrinas, e análise documental com pesquisas às Constituições Federais, leis federais, documentos do Tribunal de Contas da União, bem como outros documentos pertinentes ao tema em questão. Essa abordagem busca proporcionar uma compreensão aprofundada e embasada sobre o contexto abordado.

1. BREVE CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Vieira (2011) salienta que, *a Magna Charta Baronorum* (Magna Carta) assinada pelo Rei João sem-terra em 15 de junho de 1215 na Inglaterra, e considerada por estudiosos o marco inicial e indispensável para o surgimento do orçamento público, pois através deste documento adveio a primeira forma de controle parlamentar, ou seja, a partir disso torna-se esclarecedor as exigências e garantias.

Em 1688, eclodiu um novo conflito entre o rei Carlos II e o Parlamento britânico, conhecido como a "Revolução Gloriosa". Conforme Giacomoni (2021) O rei Carlos II aproveitou os acontecimentos e baixou, em 1689, a Bill of Rights,⁵ tornando mais claro o disposto no art. 12 da Magna Carta. Nessa mesma oportunidade estabeleceu-se a separação entre as finanças do reino (Estado) e as finanças da Coroa. Essas passaram a ser anualmente organizadas na chamada "Lista Civil" e aprovadas pelo Parlamento. Portanto, o Parlamento promulgou a Declaração de Direitos em 1689, que estabelecia os direitos dos senhores feudais, da Igreja, da cidade de Londres e do judiciário.

Em concordância com Giacomoni (2021) com início em 1822, o Chanceler do Erário (Ministro da Fazenda) apresentaria ao Parlamento um plano orçamentário informando a receita e a despesa de cada exercício. Perante uma visão histórica, essa data marca o início do orçamento, integralmente elaborado, na Inglaterra.

Na França, o sistema orçamentário sobreveio á adesão do princípio do consentimento, que foi posteriormente assinado pela Revolução Francesa em 1789. Durante a ditadura napoleônica, o manejo parlamentar sobre a criação de impostos não foi respeitado. Diante a renovação, a Assembleia Nacional envolveu-se no processo orçamental, inicialmente

promulgando a Lei Financeira Anual em 1815, mas não controlou os detalhes das dotações. A partir de 1831, o controle parlamentar do orçamento tornou-se completo.

Na França a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789. No período napoleônico, claramente autoritário, o controle representativo sobre a criação de impostos não foi respeitado, sendo essa uma das poucas oportunidades em que o princípio foi infringido (Giacomoni, 2023, p. 29).

Nos Estados Unidos, inicialmente não estava claro as responsabilidades financeiras tanto ao legislativo quanto ao executivo. Segundo Pires e Motta (2006, p.18) com o advento da Revolução Americana, que culminou com sua independência, não havia no país de origem – Inglaterra – uma técnica orçamentária possível de ser aplicada pelos mentores da Constituição Americana.

Em 1789, a Constituição designou ao Congresso autoridade para orçar, criar impostos e conceder empréstimos. Nesse mesmo ano, o Congresso transferiu a responsabilidade de preparar e reportar estimativas de receitas e despesas públicas para o recém-criado Departamento do Tesouro. A datar de 1802, o parlamento nomeou uma “Comissão de Meios e Recursos” para desempenhar fiscalização em excelência e administrar o tesouro público.

A partir de 1802, a Câmara dos Representantes designou uma Comissão de Meios e Recursos que passou a assumir forte controle sobre as finanças do governo. A Comissão de Meios e Recursos fazia o papel de órgão de planejamento, consolidava os programas setoriais e possibilitava uma visão de conjunto das finanças do Estado. (Giacomoni, 2023, p.30.)

Somente no ano de 1910, o então Presidente Taft designou a Comissão de Economia e Eficiência para conduzir pesquisas e modernizar o governo federal. Consoante a Giacomoni (2023, p.30) Em 1912, o presidente apresentou o relatório da comissão ao Congresso e recomendou a aprovação de um orçamento nacional verdadeiramente novo. Concluída a favor de um orçamento elaborado pelo Poder Executivo, a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 1919 e traduzida em lei em 1921 como Lei de Orçamento e Contabilidade.

Observando evolução dos orçamentos dos países anteriores e posteriormente comparando com o contexto histórico brasileiro, é perceptível uma morosidade no que tange o aprimoramento das leis orçamentárias previstas nas legislações analisadas. O surgimento dos primeiros requisitos para elaboração de orçamentos públicos era por parte da Constituição Imperial de 1824, e conforme os seus modos, a competência de elaboração da proposta ficou a cargo do Executivo, que após realizada seria destinado a aprovação da Assembleia Geral.

Somente em 1827 foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira. No entanto, mecanismos de cobrança provinciais imperfeitos, dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais dificultaram a sua aplicação. O primeiro orçamento brasileiro teria, então, sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830.

Esse dispositivo, avançado para a época, teve dificuldade de ser implementado nos primeiros anos. Alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil. Porém, os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias, as dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, oriundas do período colonial, foram considerados, por outros tratadistas, como fatores que frustraram aquela lei orçamentária. O primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1-7-1831 a 30-6-1832. (Gioacomoni, 2021, p.45).

Na constituição de 1891 foram implantadas significativas mudanças referentes a distribuição das competências. A elaboração de todos os poderes da nova república passou a ser também de competência do Poder Legislativo. Tal fato trouxe um impasse entre os poderes só superado pela decisão tomada no sentido de que o executivo apresentaria a proposta como subsídio ao poder legislativo que deliberaria. Diante da constituição de 1891, nota-se uma preocupação crescente, tratando a discriminação das receitas tributárias com um maior cuidado. Porém, a constituição foi criticada por não expressar gestão financeira e também outras disciplinas já mencionadas e regulamentadas em outras constituições. Em suma, tudo foi influenciado pela legislação ordinária e assim à mercê da classe política que representa o sistema atrasado, baseada apenas na agricultura.

[...] pouco se evoluiu em relação à Constituição do Império: nos termos do artigo 68, os estados seriam organizados de forma a garantir a autonomia dos municípios; contudo, a ausência de atribuição de fontes próprias de financiamento terminou por, na prática, inviabilizar qualquer independência desses entes (Piscitelli, 2023, p.6).

Ao analisar a Constituição de 1934, Pires e Motta (2006, p.21) enfatiza que o Executivo voltou a reinar, decretar e elaborar o orçamento, fazendo com que o Legislativo perdesse o poder. Nessa constituição, o Presidente é quem tem a autoridade para desenvolver as propostas orçamentárias, ao Legislativo compete a sua votação com auxílio do Tribunal de Contas. A constituição de 1934 deu ao parlamento o poder exclusivo de votar anualmente sobre o orçamento de receitas e despesas e determinar a dívida nacional, regular a emissão de moeda legal e controlar a arrecadação e distribuição de impostos.

Além disso, no texto da época, o inciso IV era especificamente dedicado ao

orçamento, até o artigo 50 e incisos similares estabelecem regras detalhadas relevantes, como declarar o princípio da uniformidade e estabelecer regras para abertura de crédito adicional e seus limites. Sendo assim, um passo importante para elevar a questão do orçamento para patamares constitucionais, não só ao discutir longamente a questão, mas também ao estabelecer algumas regras sobre o alcance dos principais pilares do Orçamento do Estado.

A Constituição de 1937 foi elaborada sob um regime autoritário, as disposições do orçamento estavam sob consideração do cenário constitucional, embora tivesse suas raízes no executivo, que tinha um departamento administrativo responsável pela elaboração do orçamento de acordo com o art. Naquela época, § 67-72 da Constituição. A concepção do orçamento deveria ser estabelecida por um departamento administrativo a ser elaborado junto à Presidência da República. A sua votação e aprovação pertenceriam não só a Câmara dos Deputados, mas também ao Conselho Fiscal, um modelo de Senado Federal, que seria composto por dez membros indicados pelo Presidente da República. No final esse modelo nunca foi instalado, e o orçamento sempre foi de competência do chefe do executivo.

Na Carta Magna de 1946, com a redemocratização, o orçamento voltou a ser do tipo misto. O chefe do Executivo desenvolvia o projeto de lei orçamentária, e o enviava para discussão e votação nas casas legislativas. Consoante a Piscitelli (2023), foi apenas com a Constituição de 1946 que o primeiro passo concreto em direção à existência de normas gerais de finanças públicas e direito tributário foi dado. Nos termos do artigo 5º, inciso XV, conferiu-se competência para a União legislar sobre “normas gerais de direito financeiro”.

A partir de 1964, o Regime Militar, extremamente autoritário, refletiu na estabilidade de poder entre Executivo e Legislativo, especialmente na matéria orçamentária. O quadro de descontrole ocasionou a Lei 4.320/64, que deliberou limitações à possibilidade de emendar.

De acordo com Piscitelli (2023), desde 1964, houve evidente evolução institucional: as normas constitucionais sobre finanças públicas e a publicação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, e suas alterações subsequentes, formam o conjunto normativo que atualmente disciplina a matéria. Embora o direito financeiro tenha se originado formalmente apenas em 1964, indiretamente já era praticado conforme a necessidade política e observado em debates relacionados ao tema se alongando pelas constituições brasileiras, porém por outros ramos jurídicos e com relevância secundária.

A Lei Maior de 1967 consumou por retirar as atribuições do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. Isso impedia que emendas significativas fossem propostas pelo

legislativo. O papel desse Poder passou a ser de homologar o projeto proveniente do executivo. A Emenda Constitucional nº1 de 1969, mudou inúmeros aspectos da Constituição de 67, mantendo, contudo, os recursos sobre orçamento que restringiam a competência de iniciativa do legislativo em leis que causem gastos e em emendas.

Em relação à questão orçamentária, a Constituição de 1988 introduziu duas inovações. Desde a divulgação da lei, houve mudanças significativas nas práticas orçamentais, devido às alterações aplicadas. Com isso restaurou a prerrogativa do legislativo de introduzir alterações e propor emendas no projeto de lei orçamentaria e confirmou que planejamento e orçamento como um mesmo sistema.

Foi demandado pela CF de 1988 que exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração, organização dos orçamentos, das normas de gestão financeira e patrimonial seja instrumento de disciplinamento de Lei Complementar, até hoje em discussão no Congresso Nacional. Determinou-se também como obrigatório o envio anual ao Legislativo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Todo o método a locativo de recursos está sob amparo da lei. Não se promove nenhuma ação em relação à despesa pública sem a existência de uma autorização legislativa.

Buscando atender a Constituição Federal, foi criada, em 2000, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal – LRF, de n.º 101/2000, que instituiu novidades na gestão das finanças públicas, estabelecendo meios de transparência fiscal e coordenação social das despesas públicas. Trata-se do principal instrumento com a finalidade de regular as contas públicas, com a imposição de objetivos limitando os gastos para a gestão de Receitas e Despesas. Obriga os administradores (acostumados à irresponsabilidade sem punição) a assumirem compromissos com arrecadação e gastos públicos. É também a principal fonte de responsabilização dos funcionários públicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, em seu art. 165, introduziu o verdadeiro planejamento por meio da criação de novos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que contêm metas e objetivos de longo e médio prazo e estreita vinculação com os orçamentos anuais (Crepaldi, 2013, p.18).

A evolução do orçamento público provocou um importante progresso para a democracia, ao comprovar, no seu curso histórico, a repartição dos poderes, circunstância em prol de um sistema político democrático. Com o passar dos anos tornou-se um recurso para promover o bem-estar social, que se interessa em diminuir os gastos e aliviar a carga fiscal. Isso implica em esclarecer as obrigações dos governantes perante a sociedade. Um orçamento

bem planejado favorece a coletividade e promove desenvolvimento, porém de modo adverso, traz o declínio de todo progresso já obtido.

2. CONCEITOS DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTARIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O orçamento público é um mecanismo cujo objetivo é planejar e especificar a presunção dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a alocação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao abranger receitas e despesas, o orçamento é de extrema importância para garantir o equilíbrio das finanças públicas e também demonstra as prioridades do Governo para a sociedade (BRASIL, 2023).

Portanto, é incontestável a excelência da administração perante os cofres públicos, caso não seja realizado um planejamento para tal. Diante esta definição, Giacomoni destaca que:

[...] Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento, o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro.” [...] (Giacomoni, 2023, p.49).

Em sintonia com Giacomoni, Alvez e Azevedo (2017, p.161). Destaca-se que se trata de um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É também o documento em que o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos.

Em ambas as análises é compreensível a definição do orçamento como um instrumento, ou seja, sem a padronização do planejamento em uma gestão é possível que a “banda” não toque conforme o esperado, acarretando consequências imprevisíveis.

Contudo, atualmente é perceptível que o orçamento público deixa de ser um mero instrumento administrativo de cumprimento da gestão pública, e inova através da sociedade como ferramenta indispensável a fim de definir os objetivos econômicos transparecendo as ações governamentais para tal perspectiva.

Segundo Harada (2021), trata-se de um estado moderno no qual não existe o orçamento público que não esteja em concordância aos interesses da sociedade, sendo assim o

orçamento visa sempre um plano de ação governamental. Somado a ideia de um instrumento representativo da vontade popular, resultando na crescente atuação legislativa neste campo objetivando evitar questionamentos que possam surgir.

Todavia, vale enfatizar que a eficiência do orçamento público está longe do que seria considerado perfeito para muitos doutrinadores, principalmente ao observar o papel do poder legislativo como caracteriza Conti:

[...]Ainda há muito o que fazer para que a lei orçamentária passe a ocupar legitimamente o papel que lhe cabe, e foi corretamente reconhecido, de lei mais importante do ordenamento jurídico depois da Constituição. Para que a lei orçamentária possa ter a eficácia e seriedade que justifiquem estar nesta posição de destaque, e sua elaboração torne-se o foro de discussão apropriado para as decisões sobre a adequada alocação dos recursos públicos, com a definição das políticas públicas, programas e ações governamentais que serão efetivamente realizados, e o Poder Legislativo torne-se o verdadeiro responsável por dar a palavra final, há alguns aperfeiçoamentos que se fazem necessários. (Conti, 2023, p.116).

Facilitando a compreensão da utopia na eficiência do orçamento público, é fundamental o entendimento e objetivos dos planos e leis que buscam facilitar o desenvolvimento e execução orçamentária. A partir da constituição de 1988 nota-se a particularidade e o desenvolvimento de forma detalhada em relação às matérias constitucionais de gestão das contas públicas. De acordo com Harada (2021). Tal conteúdo é dividido em três leis orçamentárias conforme art.165 - aquela que estabelece o plano plurianual, a que determina as diretrizes orçamentárias e a que sanciona o orçamento anual.

De maneira simples, é preciso sustentar que as leis orçamentárias parte de uma mais abstrata tratando-se do PPA (Plano Plurianual), utilizando a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a fim de estabelecer regras ao planejamento e por fim afunilando na LOA (Lei Orçamentaria Anual) a qual busca detalhar as receitas a arrecadar e fixar os gastos e despesas. Assim sendo Piscitelli expõe que:

[...]é possível dizer que o PPA é a lei orçamentária mais abstrata de todas, já que trata dos grandes objetivos da Administração pelo prazo de quatro anos, enquanto a LOA é a mais concreta, pois tem a função de estabelecer, detalhadamente, as receitas e despesas públicas de um dado exercício. (Piscitelli, 2023, p. 53).

Cada uma possuindo sua peculiaridade, entretanto todas de responsabilidade exordial do executivo, cabendo ao Presidente da República à remessa ao Congresso Nacional dos respectivos projetos de lei, no prazo previsto. Agregando ao conteúdo, Moraes *et al.* (2022) ressalta que A LDO é aprovada por lei ordinária, de iniciativa do Presidente da República (art. 165, caput, inciso II, da CF), com período de vigência de apenas um exercício financeiro, sendo os prazos do processo legislativo diferentes dos que regulamentam o PPA, conforme o art. 35, § 2o, inciso II, do ADCT.

O plano plurianual PPA, estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) do governo para as despesas de investimento e outras relacionadas a programas de longa duração. Nenhum projeto de investimento com duração além de um ano fiscal pode ser iniciado sem estar adicionado no plano plurianual. De acordo com Abraham (2023) o PPA visa estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Os planos Plurianuais se definem como ferramenta indispensável a fim de estabelecer o planejamento por um tempo considerável.

Os Planos Plurianuais (PPAs) tornaram-se o instrumento principal do planejamento orçamentário de médio prazo no atual sistema financeiro constitucional, incorporados ao processo orçamentário regular, válidos para períodos de quatro anos, e começaram a ser efetivamente estruturados na década de 1990. (Lochagin, 2016, p.55)

O vigor de cada PPA começa no segundo ano do mandato presidencial e finaliza no primeiro ano do mandato subsequente. Sempre que necessário o poder executivo pode enviar projetos para revisar o plano plurianual em vigor. Para o seguimento correto e adequado da PPA, é indispensável a observância da LDO, na qual estabelecerá as diretrizes a serem seguidas diante do plano orçamentário.

A lei de diretrizes orçamentárias LDO, define os objetivos são prioridades da administração pública federal, contendo os gastos de capital para o próximo exercício, conduz a preparação do orçamento anual, estabelece, critérios e métodos para controle de empenho, entre outras aplicabilidades. O executivo federal deve enviar o projeto de LDO ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano devendo ser aprovado e enviado para sanção até o dia 17 de julho do mesmo ano.

De acordo com Harada (2021) a LDO tem como finalidade definir e enfatizar o equilíbrio entre receitas e despesas, traçando critérios e a limitação efetiva sempre que observado um risco de não atingir as metas fiscais. Por fim é indispensável a definição da LOA, na qual age de forma detalhada no orçamento a cada novo exercício financeiro. Conforme Ramos Filho (2022) a Lei Orçamentária Anual (LOA) é corresponde em ser aprovada a cada novo exercício financeiro, circunstanciada á união, sendo aprovada pelo poder legislativo federal.

Pode se dizer que a LOA é o próprio orçamento, uma lei que calcula as receitas e define os gastos públicos, para um ciclo de uma atividade financeira. A LOA inclui todas as despesas do governo federal, e sua proposta precisa ser apresenta ao congresso nacional no

máximo até 31 de agosto de cada ano.

Consoante a Crepaldi G. e Crepaldi S. (2013) a LOA englobará três tipos de orçamentos quais são orçamento fiscal: referente aos três poderes, basicamente suas receitas (principal fonte os tributos) e os gastos com a máquina administrativa. O orçamento de investimento das empresas: Com finalidade de transparecer como o estado injetará os seus recursos nas empresas em que o mesmo detém o controle capital social. Por fim o orçamento da seguridade Social tratando de fundos e fundações mantidos pelo poder público.

Contudo é considerado um único orçamento (princípio da unidade orçamentária) LOA deve demonstrar, por meio de anexo específico e de forma regionalizada, os efeitos causados sobre as receitas e despesas decorrentes de “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, conforme o art. 165 da CRFB/88 (Crepaldi; Crepaldi, 2013, p.40).

Todavia o descumprimento das leis orçamentárias acarretará consequências para os gestores públicos envolvidos. Segundo Conti (2016), a Lei de responsabilidade Fiscal exige a ampla divulgação das leis orçamentárias especificamente em seus artigos 48 e 49, a fim de ampliar o acesso público a estas informações sobretudo de incentivar a participação na elaboração das leis orçamentarias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma legislação brasileira (Lei Complementar nº 101/2000). De acordo com o que diz Martins e Nascimento (2014) a LRF se deu origem, amparada pelo capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Onde a Carta Magna prevê em seus art. 163, 165, § 9º, e 169, que, por meio de lei complementar federal, a União edite normas gerais sobre finanças públicas e Direito Financeiro em geral.

Visto que antes de sua elaboração e promulgação Brasil necessitava de uma lei relacionada a responsabilidade fiscal de forma urgente, foi então que segundo Abraham (2020) em 15 de Abril de 1999, o Governo Federal, tendo à época Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República, remeteu ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar 18 (dezoito), sob a motivação de garantir a solvência fiscal. Sendo então promulgada em 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), criando normas e finanças públicas visando o comprometimento e o cuidado na gestão fiscal.

No qual LRF tem como definição, estipular um conjunto de regras para a administração financeira pública com o intuito de garantir responsabilidade na gestão das finanças, por meio de medidas que visam prevenir riscos e corrigir desvios que possam impactar o equilíbrio das contas públicas. Conti (2018) fala que a LRF (Lei Complementar 101/2000) tem como princípios fundamentais o planejamento governamental, transparência

das contas públicas e equilíbrio fiscal, mediante controle das despesas e do endividamento e melhoria da gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em âmbito nacional, parâmetros para o gasto público de cada ente federativo. Conforme diz Abraham (2020) a LRF foi alterada pela Lei Complementar 131/2009, a qual teve por objetivo inserir normas referentes à transparência fiscal, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Isso visa garantir a saúde financeira da Administração Pública, a alocação adequada de recursos e a promoção de uma gestão responsável, deixando um legado administrativo sólido para futuros gestores. Em concordância Piscitelli (2023) diz que, o artigo 1º, § 1º, da LRF estabelece ser condição de tal responsabilidade a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

De acordo com a LRF, qualquer aumento nos gastos públicos deve ser acompanhado por uma fonte de financiamento correspondente, assegurando que os recursos estejam disponíveis para cobrir essas despesas. Além disso, os gestores públicos são obrigados a respeitar os limites fiscais, não ultrapassando as margens definidas, e a entregar as contas públicas em uma condição financeira saudável ao final de seus mandatos, garantindo uma transição tranquila para seus sucessores.

Conforme dito, Abraham salienta que:

O acompanhamento de resultados do orçamento é outro grande objetivo e marco da LRF. De nada adianta um orçamento financeiro bem elaborado e dimensionado, se este não produzir resultados concretos e visíveis. Associar os números orçamentários às metas propostas e mensurar se estas foram alcançadas é uma das virtudes do novo ciclo orçamentário constante da LRF. (Abraham, 2023, p.404).

A LRF define que a União não pode gastar mais do que 50% (cinquenta por cento) de sua Receita Líquida Corrente com despesas de pessoal, enquanto estados, municípios e o Distrito Federal têm um limite de 60% (sessenta por cento). Além disso, a LRF prevê medidas específicas em casos de despesas com pessoal se aproximarem do limite estabelecido. Quando as despesas atingem 95% (noventa e cinco por cento) desse limite, ficam proibidos novos aumentos, concessão de vantagens, criação de cargos e empregos, bem como o pagamento de horas extras, entre outros benefícios relacionados aos servidores públicos.

A Lei de Responsabilidade fiscal foi elaborada para prevenir e fiscalizar todos esses

atos retratados até o momento, evitando e policiando irregularidades, onde umas dessas é a pedalada fiscal. "Pedalada fiscal" é um termo utilizado para descrever uma prática fiscal controversa, na qual o governo adia ou atrasa o pagamento de despesas ou obrigações financeiras, como transferências para bancos públicos, fornecedores, ou até mesmo benefícios sociais, Conti (2018) diz que isso são operações financeiras realizadas pelo governo por diversas vezes, para se obter de um resultado de modo artificial aparentemente melhor nas contas públicas.

Em essência, as "pedaladas fiscais" envolvem o adiamento de despesas que o governo é legalmente obrigado a pagar, com o intuito de maquiar suas contas públicas e parecer que está cumprindo as metas fiscais ou mantendo um superávit primário. Essa prática é controversa, pois desrespeita princípios de transparência e responsabilidade fiscal.

Temos um exemplo recente da prática de pedalada fiscal no qual, a ex-presidente Dilma Rousseff, teve dentre os motivos de seu impeachment, tal ato. No qual segundo Piscitelli (2023) a atual presidente, praticava repasse do tesouro nacional a bancos públicos, onde tinham contrato com a união para efetuarem o pagamento de certos benefícios sociais e previdenciários aos cidadãos, até então estava tudo certo, pois os benéficos são pagos pela união, e os recursos são tirados do tesouro nacional. Porém no período de 2013 a 2015, esses repasses do tesouro para os bancos começaram a atrasar de forma constante, mas apesar disso os cidadãos seguiram recebendo os valores, porque os bancos assumiram com seus próprios recursos. Conforme dito Piscitelli, afirma que:

O resultado era um superávit artificial nas contas do governo que, ao fim e ao cabo, estava sendo financiado pelos bancos públicos. A tese do governo era a de que se tratava de mero inadimplemento contratual, sem que houvesse qualquer ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais alegações eram sustentadas, principalmente, pelo fato de que estados e presidentes anteriores adotavam com frequência a mesma prática, sem que nunca se tivesse cogitado de crime de responsabilidade fiscal (Piscitelli 2023,p.198).

Preponderou que com a quantidade e a constância dos atrasos, constataria uma verdadeira operação de crédito entre a União e os bancos, que a presidente controlava, com isso estaria ferindo os artigos 35 e 36, que de acordo com a LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 diz o seguinte:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída

anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - Financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - Refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Conforme visto nos artigos, a falta de controle das contas públicas pode ser prejudicial a transparência e ao equilíbrio financeiro do governo, se inserindo perfeitamente as pedaladas fiscais. Dessa forma, fica evidente que ao desrespeitar os princípios e os artigos da LRF, constatamos que o administrador sofrerá consequências, que tem a habilidade de ocorrer em diferentes áreas, Conti (2018) expressa que a Lei de Responsabilidade Fiscal existe para ser cumprida, pois atos de irresponsabilidades e ilícitos só nos mostra que haverá consequências ao descumpri-la.

3. PEDALADA FISCAL E SUAS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS JURIDICAS

Na Administração Pública, espera-se que o gestor seja competente e proceda adequadamente, no que se refere a gestão dos recursos públicos, sempre observando os interesses coletivos. No entanto, a violação dos objetivos traçados em uma gestão faz com que o responsável sofra sanções em diferentes esferas jurídicas, de acordo com o ato ilícito que tenha praticado. Para Abraham (2020) o cumprimento espontâneo dos comandos da lei não é, na prática, o que se vê acontecer em nosso país, especialmente se estamos falando do setor público, onde o gestor administra recursos de terceiros (do Estado) e nem sempre o faz com a mesma preocupação e disciplina com que faria caso se tratasse de seu próprio patrimônio.

Não obstante, incumbe ao gestor pátrio observar a legislação, cumprindo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), pois a inobservância destas normas pode configurar ilícito, como no caso do *impeachment* (impedimento) da ex-presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Housseff, que incorreu em atos ilícitos, expresso no relatório do TCU (Acórdão nº 1464/2015, no Processo

nº TC 005.335/2015-9), que assim informa:

2.3.6 Operações de crédito da União com inobservância da lei

Ainda no âmbito do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, merece destaque a constatação da ocorrência de operações de crédito da União, realizadas junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES, sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. A Caixa concedeu adiantamentos à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Os adiantamentos concedidos pelo FGTS destinaram-se às despesas do Programa Minha Casa Minha Vida. O compromisso assumido ante o BNDES envolveu o Programa de Sustentação do Investimento (Brasil,2015, p.254).

Os atos acima apresentados são apenas algumas das várias irregularidades apontadas no relatório, mas, foram estes atos ilícitos que gerou maior repercussão por se tratar da denominada “pedalada fiscal”. Para Conti (2016) os desvios afrontam o artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Violaram também, como constatado pela inspeção realizada pelo TCU, os artigos 32, I e § 1o, e 38, IV, b, da LRF, uma vez que não houve prévia autorização da Lei Orçamentária Anual e consistiu em uma Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato.

A fiscalização do TCU (Tribunal de Contas da União), tem grande impacto na análise das irregularidades, visto que tem como um de seus objetivos fiscalizar o cumprimento das normas previstas na Lei Complementar nº. 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo dar ciência ao Ministério Público sempre que detectar irregularidades.

Além disso conforme Costa (2006), as atribuições do Tribunal estão baseadas nas sanções de sua responsabilidade a aplicar, ensejar multas e definir a restituição dos danos lesado ao erário, todos com caráter de título executivo (art. 71, inciso VIII, § 3º, da CF); sancionar com a inelegibilidade em quaisquer cargos públicos, diante de julgamento pela anormalidade das contas (art. 71, inciso II, da CF, e art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº. 64/1990); ordenar o afastamento de agentes públicos de seus referentes cargos (art. 44 da Lei nº. 8.443/92); bloquear quotas-partes dos recursos tributários das administrações municipais e estaduais na 6 Alguns doutrinadores consideram equivocada a previsão de sequestro em vez de arresto de bens. Hipótese de malversação de recursos (art. 3º, inciso IV, da Lei nº. 7.675/1988); determinar, em prazo que não supere um ano, indispensável os bens do responsável, atendendo a quantidade necessária para o ressarcimento da dívida sem limitações.

De acordo com Martins e Nascimento (2014), nota-se ao longo do tempo que uma

das maneiras mais utilizadas para aumentar desmesuradamente a dívida do setor público ocorria pela contratação de empréstimos por parte da União com a instituição financeira por ela controlada. Dessa maneira a dificuldade de fiscalização é consequência dos atos, facilitando o endividamento que exceda os limites máximos permitidos.

Os ilícitos mencionados, como os demais que descumprem a Legislação Orçamentária, possui consequências administrativas previstas na lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), especificamente em seu Artigo 10 Incisos VI e IX. Referente aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário. O Art. 10 segundo Ferreira (2019) faz referência expressa ao elemento subjetivo do agente, abarcando qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa. Entretanto, para Alves e Garcia (2014) o Caput do artigo mencionado possui mera inconstitucionalidade parcial, uma vez que é inconcebível “excluir o dolo do conceito de desonestidade e, conseqüentemente, do conceito de improbidade, tornando-se inimaginável que alguém possa ser desonesto por mera culpa”, logo, não haveria que se falar em ato de improbidade culposo.

Como punibilidade dos atos mencionados no art. 10 da lei 8,428/92, o Artigo 12 Inciso II da respectiva lei define a punibilidade do agente na hipótese de prejuízo ao erário: será submetido a ressarcir os danos, é presumível a perda da função pública; é possível a suspensão dos direitos políticos por prazo não inferior a cinco e não superior a oito anos, poderá ser compelido a pagar multa civil de até duas vezes o valor do dano que causou e além disso ficará proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios públicos por cinco anos.

Apesar da rigorosidade mencionada, Favreto (2016) ressalta a observância da razoabilidade e proporcionalidade das aplicações das penas, considerando a espécie de violação e *Modus Operandi* do agente público. Em seguida o autor destaca que as sanções estipuladas podem ser aplicadas individualmente ou cumulativamente, requerendo a conformidade na imposição das punições com os critérios de proporcionalidade e razoabilidade, além da necessária fundamentação ao impor cada uma delas.

Outrossim a explanar é quanto a suspensão dos direitos político, na qual Favreto diz que

[...]havendo diversos atos da mesma natureza, com igualdade de atuação e que possam ser considerados vinculados entre si, a pena de suspensão dos direitos políticos não deve ser aplicada de forma cumulativa, mas por apenas um período,²⁵ sob pena de tornar-se uma cassação de direitos políticos em perpétua, quando deve ser temporária. Ao optar pela suspensão, o objetivo da norma não foi impor uma pena que pudesse ter a natureza de cassação.²⁶ Esta posição resta ratificada com a aprovação da Lei da Ficha Limpa e a declaração da sua constitucionalidade pelo STF, com uma ampliação dos

efeitos da condenação por ato de improbidade administrativa, conforme comentarei em tópico destacado sobre o tema (Favreto, 2016, p. 351).

Conforme mencionado pelo autor, na situação do procedimento de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, numa votação posterior àquela que a condenou à destituição, optou-se por dispensar a imposição da sanção de inelegibilidade para o exercício de cargos públicos. Diante disso, Fazzio Junior (2016) mensura que os Direitos políticos estão inseridos aos direitos de cidadania, assim sendo caso extintos, figura-se extinção provisória da cidadania. Tal suspensão de parte substancial da cidadania é uma exceção. Logo, os direitos políticos não podem ser suprimidos, embora seu exercício possa ser suspenso por improbidade administrativa. Sanção política posterior a sentença condenatória transitada em julgado, nos termos do art. 20 da Lei nº 8.429/92. Apesar da jurisprudência e doutrina simultaneamente desconsiderarem a perda pelos direitos políticos a CRFB (Constituição da Republica Federativa Brasileira), define:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Os termos do parágrafo 4 do artigo 37 estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Tratando da inelegibilidade do Agente Público de determinada prática ilícita, é indispensável a observância da Lei Complementar n 64/1990. Após acrescentar a alínea I no inciso I do art. 1º da respectiva lei, tornaram inelegíveis “os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”.

De acordo com Alves e Garcia (2014), a inelegibilidade como resultado específico da condenação por conduta de improbidade, é detalhadamente designada para os casos considerados graves, aqueles que resultam em enriquecimento ilícito ou danos ao patrimônio público, e ainda requer a imposição de uma punição excepcionalmente grave: a suspensão dos direitos políticos.

Não somente o administrador ou gestor estará sujeito a sanções, mas também os entes federativos, poderes ou órgãos responderão por negligências que tenham cometido. Conforme diz Abraham (2023) o não cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal acarreta sanções institucionais, as quais impactam diretamente o ente federativo. A primeira sanção institucional resulta da omissão no exercício da competência tributária, conforme estabelecido pelo artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este dispositivo impõe ao ente federativo a obrigação de instituir, planejar e arrecadar os impostos sob sua responsabilidade, sendo a consequência à suspensão das transferências voluntárias.

Outra penalidade institucional mencionada pelo autor refere-se a algum ente federativo que exceda os limites da dívida consolidada, conforme estipulado pelo artigo 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A penalidade será aplicada caso a dívida consolidada de um ente federativo exceda o limite estabelecido e não seja regularizada conforme os termos e prazos determinados pela lei. Durante o período em que persistir o excesso, o ente federativo que o ultrapassar estará impedido de efetuar operações de crédito, tanto internas quanto externas, incluindo antecipações de receita, exceto aquelas destinadas ao pagamento de dívidas mobiliárias. Após o prazo estipulado para a regularização da dívida ao limite, e enquanto o excesso persistir, o ente também ficará impossibilitado de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Existem punições institucionais, que recaem sobre o ente federado infrator como mencionado acima, e punições pessoais aos gestores públicos em diferentes esferas de responsabilidade. No que diz respeito às sanções pessoais, a não observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pode acarretar a imposição de penalidades tanto penais quanto administrativas ao administrador público, conforme estabelecido pela Lei de Crimes Fiscais LEI No 10.028, DE 19 DE OUTUBRO DE 2000. Conforme orientação do Tesouro Nacional, a sanção penal, nos termos da mencionada legislação, será aplicada ao gestor público que negligenciar o cumprimento das disposições gerais da LRF.

As medidas punitivas de natureza pessoal incidirão de forma direta sobre o agente administrativo, segundo Abraham (2023) A Lei nº 10.028/2000, em seu artigo 5º, também estipula uma penalidade na forma de uma multa equivalente a 30% dos vencimentos anuais do agente responsável por violações às leis de finanças públicas, conforme descrito nos quatro incisos previstos. Essa infração administrativa será objeto de processo e julgamento pelos Tribunais de Contas. Essas punições também podem resultar na inaptidão para ocupar cargos públicos e na possibilidade de detenção, com duração variável entre seis meses e quatro anos.

De acordo com Conti (2018) há crimes como o de contratação de operação de crédito, que envolve a prática de realizar, autorizar ou ordenar operações de crédito, seja no âmbito interno ou externo, sem a devida autorização legislativa prévia, onde desrespeita a LRF, conforme diz o autor tal crime e pouco reconhecido até mesmo por estudiosos e operadores do direito penal. Essa violação está atribuída como crime contra as finanças públicas, onde se encontra na Lei 10.028, de 2000, (arts. 359-A a 359- H), com pena de reclusão de um a dois anos.

Em conformidade Abraham (2023) sustenta que existem oito tipos de condutas caracterizadas como crimes de finanças públicas, todas originárias das inovações introduzidas pela Lei nº 10.028/2000, com a expectativa de punições que privam o infrator de sua liberdade, como a detenção (a ser cumprido em regime semiaberto ou aberto) ou a reclusão (a ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto), essas penas podem ser substituídas por medidas alternativas ou multa, nos casos autorizados pelo artigo 44 do Código Penal.

Conti (2018) destaca que na esfera penal, também são passíveis de punição os delitos relacionados à assunção de obrigações durante o último ano de mandato ou legislatura, o art.359-C da Lei 10.028 fala o seguinte “Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa”. No qual a pena pode ser de um a quatro anos de prisão.

Com base nos estudos realizados, observa-se que as repercussões não se limitaram apenas ao administrador, mas também atingiram o órgão ou ente federado responsável pelos atos. Nesse sentido, as sanções serão impostas de acordo com a natureza das ações praticadas, determinando a responsabilidade tanto do ente federativo quanto da pessoa envolvida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, observando o contexto da pesquisa diante das situações apresentadas, conclui-se inicialmente que boa parte dos gestores públicos são desconhecedores do modelo orçamentário, somado à diversidade das consequências jurídicas. Portanto tal afirmativa demonstra fragilidade ao ente federativo, uma vez que é necessário total compreensão dos regulamentos referente à Administração Pública, afinal o responsável cuidará do interesse coletivo e sua displicência poderá acarretar consequências econômicas à sociedade brasileira.

Nota-se, com a presente pesquisa o despreparo da sociedade brasileira em cobrar seus representantes na efetividade e cumprimento do orçamento brasileiro, considerando o que foi planejado inicialmente e posteriormente a realização da devida estruturação orçamentaria. É evidente que após as eventualidades envolvendo investigações de representantes da união e o episódio de *impeachment*, alarmou perante a coletividade a importância do acompanhamento e cobrança da administração. Entretanto, para Conti (2016) a realidade não é muito coerente com a teoria, uma vez que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes conforme o parágrafo único do art.1º da Constituição de República Federativa Brasileira (CRFB/1988).

O acompanhamento, a cobrança e as ferramentas legislativas que moldam o orçamento público, conforme mencionadas nos textos e nas leis destinadas à fiscalização, perdem sua eficácia quando os gestores públicos responsáveis pela administração não possuem um entendimento adequado da legislação ou, em alguns casos, fingem desconhecê-la. Alguns gestores cometem infrações cientes das possíveis consequências e persistem em suas práticas, desconsiderando um princípio fundamental para ocupantes desses cargos: o princípio da boa-fé. Este princípio, um conceito ético e jurídico, demanda uma atuação honesta, leal e transparente por parte do indivíduo, sendo de vital importância para qualquer gestor na esfera da Administração Pública.

Por conseguinte, é perceptível ao longo do trabalho as variedades de consequências em diferentes esferas ao gestor público se constatado irregularidades na administração. Observa-se tais desfechos na esfera política sofrendo impedimento, no âmbito administrativo com multa e possibilidade de perda do cargo, no âmbito cível devendo ressarcir o erário. Por fim responsabilizado na esfera penal, acarretando condenação por crimes fiscais resultando até mesmo em reclusão.

Diante da relevância destacada no presente trabalho, as sanções discutidas, independentemente da esfera em que se manifestem, emergem como um instrumento crucial para conter irregularidades. Essas medidas disciplinares exercem um papel fundamental ao incitar uma abordagem mais cuidadosa e disciplinada por parte do ente federativo ou gestor em relação à administração dos recursos, especialmente no contexto do setor público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647408. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647408/>. Acesso em: 11 out. 2023.

AZEVEDO, Iraneide S S.; ALVES, Aline. **Orçamentos, custos e finanças no setor público**. [Porto Alegre]: Grupo A, 2017. E-book. ISBN 9788595021310. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021310/>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Orçamento Público. Ministério da Economia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

CONTI, José M. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Editora Blucher, 2018. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/1541.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

CONTI, José M. **Levando o direito financeiro a sério**. [Digite o Local da Editora]: Editora Blucher, 2016. E-book. ISBN 9788580391442. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580391442/>. Acesso em: 29 out. 2023.

CONTI, José M. **Levando o direito financeiro a sério**. [Digite o Local da Editora]: Editora Blucher, 2016. E-book. ISBN 9788580391442. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580391442/>. Acesso em: 08 nov. 2023.

FERREIRA, V. M. P.. (2019). **O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública**. *Revista Direito GV*, 15(3), e1937. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201937>. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/artigo-para-entender-as-pedaladas-fiscais/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes R. **Direito financeiro e econômico (Coleção Esquematizado®)**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555597134. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597134/>. Acesso em: 29 out. 2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Minha Biblioteca, (18th edição). Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=524218>. Acesso em: 08 nov. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo. Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://minhabiblioteca.com.br/wp-content/uploads/2019/01/catalogo-digital-de-livros-direito.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da União**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 08 nov. 2023.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 10 out. 2023.

LOCHAGIN, Gabriel L. **A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo** - Série Direito Financeiro. [São Paulo]: Editora Blucher, 2016. E-book. ISBN 9788580392074. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788580392074/>. Acesso em: 11 out. 2023.

MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MARTINS, Ives Gandra da S.; Carlos Valder do Nascimento. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502230477. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502230477/>. Acesso em: 25 out. 2023.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. [São Paulo]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775231. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775231/>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SANTO DAL BEM PIRES, José; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3071/307127127002.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

VIEIRA, Vanessa Morais. **A Importância do Orçamento Público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã**. 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34856/000784840.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

XEREZ, Sebastião. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, n. 000043,

2013. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf.
Acesso em: 29 out. 2023.