

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CAMPUS DE ERECHIM  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**CLAUDIOMIR RODRIGUES**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SUA CONTRIBUIÇÃO NO COMBATE  
AOS CRIMES PRATICADOS CONTRA A GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E  
APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS.**

**ERECHIM  
2018**

**CLAUDIOMIR RODRIGUES**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SUA CONTRIBUIÇÃO NO COMBATE  
AOS CRIMES PRATICADOS CONTRA A GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E  
APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS.**

Monografia apresentada como requisito para  
a conclusão do curso de bacharelado em  
Direito da Universidade Regional Integrada do  
Alto Uruguai – URI – Erechim  
Prof. Orientador(a): Esp. Alessandra Regina  
Biasus

**ERECHIM**

**2018**

**CLAUDIOMIR RODRIGUES**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: SUA CONTRIBUIÇÃO NO COMBATE  
AOS CRIMES PRATICADOS CONTRA A GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E  
APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS.**

Monografia apresentada como requisito para  
a conclusão do curso de bacharelado em  
Direito da Universidade Regional Integrada do  
Alto Uruguai – URI – Erechim  
Prof. Orientador(a): Esp. Alessandra Regina  
Biasus

**ERECHIM, -----/-----/-----**

**BANCA EXAMINADORA**

-----  
**Prof. Orientador(A): Esp. Alessandra Regina Biasus**

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – URI – Erechim

-----  
**Prof. Avaliador(A): Me. Simone Gasperin de Albuquerque**

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – URI – Erechim

-----  
**Prof. Avaliador(A) Me. Sueli Pokogeski**

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai – URI – Erechim

*Posso não concordar com nenhuma das  
palavras que você disser, mas defenderei  
até a morte o direito de você dizê-las.*

(Evelyn Beatrice Hall)

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus por ter me fortalecido ao ponto de superar as dificuldades e também por toda saúde que me deu e que permitiu alcançar esta etapa tão importante da minha vida.

A esta Universidade e a toda sua direção eu deixo uma palavra de agradecimento por todo ambiente inspirador e pela oportunidade de concluir este curso,

Aos professores em especial minha orientadora, agradeço a orientação incansável, o empenho e a confiança que ajudaram a tornar possível este sonho tão especial.

À minha família e amigos, em especial aos colegas Amanda, Brendha, Bruna Farina, Eduardo, Gabriely, Milene e Ramiro, que nunca desistiram de mim e sempre me ofereceram amor. Deixo uma palavra e uma promessa de gratidão eterna.

A todas as pessoas que de alguma forma fizeram parte do meu percurso eu agradeço com todo meu coração.

## RESUMO

Perante os debates quanto aos efeitos dos déficits fiscais na teoria econômica, cabe agora analisar juridicamente os crimes de responsabilidade fiscal e desvios de recursos públicos, sob o enfoque das sanções penais cabíveis aos infratores, no manuseio do dinheiro público. Observa-se que o debate sobre o ajuste fiscal está intimamente ligado aos livros e artigos publicados apresentando, portanto, posições divergentes. Assim o presente artigo tem o objetivo de explanar sobre como é a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando diante de atos ilícitos que servidores públicos cometem na Administração Pública, descriminando cada qual, assim como suas sanções ao combate a corrupção pública. A metodologia é apresentada na forma exploratória nas bibliografias e documento referentes ao assunto, obtendo maior fundamentação do tema abordado. A partir da análise da Lei 8.072/90, define-se quais são os crimes considerados hediondos. Examina o delito de corrupção, suas modalidades, efeitos e penas. Intenta-se, ao final, examinar a pertinência de sua inclusão no elenco dos crimes hediondos.

**Palavras chaves:** Lei de Responsabilidade Fiscal; Corrupção, Crimes Hediondos.

## **Abstract**

In light of the debate over the effects of fiscal deficits on economic theory, it is now a question of what punishments are for corruption in the handling of public money. It should be noted that the debate on fiscal adjustment is closely linked to published books and articles, thus presenting divergent positions. The purpose of this article is to explain the applicability of the Fiscal Responsibility Law, demonstrating the illegal acts committed by public servants in the Public Administration, discriminating each one, as well as their sanctions in the fight against public corruption. The methodology is presented in the exploratory form in the bibliographies and document referring to the subject, obtaining a greater foundation of the topic addressed. From the analysis of Law 8.072 / 90, it is defined what are heinous crimes and what are their distinctive features. It examines the offense of corruption, its modalities, effects and penalties. In the end, it is attempted to examine the relevance of their inclusion in the list of heinous crimes.

**Key words:** Fiscal Responsibility Law; Corruption, Hediond Crimes.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                        | <b>8</b>  |
| <b>2. CONCEITOS HISTÓRICOS .....</b>                                                                           | <b>10</b> |
| 2.1 Administração Pública .....                                                                                | 10        |
| 2.2 Tributo .....                                                                                              | 11        |
| 2.3 Corrupção .....                                                                                            | 14        |
| 2.4 Corrupção Como Crime Hediondo.....                                                                         | 16        |
| 2.4.1 Corrupção passiva.....                                                                                   | 17        |
| 2.4.2 Corrupção ativa .....                                                                                    | 18        |
| <b>3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).....</b>                                                            | <b>20</b> |
| 3.1 Aantecedentes Históricos .....                                                                             | 21        |
| 3.1.1 Críticas a LRF .....                                                                                     | 23        |
| 3.1.2 A LRF No Novo Contexto Da Administração Pública .....                                                    | 24        |
| <b>3.2 A Aplicação Da Lei De Responsabilidade Fiscal Na Administração Pública,<br/>Direta E Indireta .....</b> | <b>25</b> |
| 3.2.1 Administração pública Direta .....                                                                       | 26        |
| 3.2.2 Administração pública Indireta .....                                                                     | 26        |
| 3.2.3 Lei de responsabilidade fiscal na administração pública Indireta e Direta.....                           | 27        |
| <b>4. CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>                                                             | <b>30</b> |
| 4.1 Especies De Corrupção .....                                                                                | 31        |
| 4.2 Efeitos Negativos Da Corrupção.....                                                                        | 32        |
| 4.3 Medidas Cabíveis Contra A Corrupção .....                                                                  | 34        |
| 4.4 Introdução A Corrupção Como Crime Hediondo.....                                                            | 35        |
| 4.5 A Corrupção Na Atualidade.....                                                                             | 37        |
| 4.6 Enquadramento Da Corrupção Como Crime Hediondo.....                                                        | 39        |
| 4.7 Crimes Equiparados Aos Hediondos .....                                                                     | 39        |
| <b>5. CONCLUSÃO .....</b>                                                                                      | <b>42</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                        | <b>45</b> |



## INTRODUÇÃO

Devido ao fato do ambiente de negócios estar se tornando cada vez mais complexo nos últimos anos, chegando na área pública, não somente no Brasil, mas em todo o mundo, vêm se buscando a maior eficiência e eficácia na gestão pública, com a finalidade de tornar o Estado mais produtivo e eficiente, controlando os gastos e dando maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Assim a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 4 de maio de 2000, veio sanar a deficiência dos controles das finanças públicas, pois baseia-se na responsabilidade com o dinheiro público oriundo dos tributos pagos pelos cidadãos, que passam a compor os cofres públicos. Com isso, a Lei trouxe uma série de novos desafios aos administradores públicos do Brasil. Dentre os princípios da Lei estão o planejamento, a transparência em relação aos gastos e a participação da sociedade.

Na sua primeira parte buscou-se definir a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações e a forma de combate aos crimes praticados contra a gestão de recursos públicos bem como a aplicação das sanções cabíveis. Os escândalos envolvendo corrupção estão cada dia mais evidentes no cotidiano do povo brasileiro.

No segundo momento foi estudado a lei de Responsabilidade Fiscal como sendo útil e indispensável para o combate a corrupção, caracterizando o crime de corrupção como sendo considerado hediondo. Ainda a seção da presente pesquisa, demonstra a imersão do Brasil numa teia de vulnerabilidade do Estado Democrático de Direito e enuncia a corrupção como um fenômeno inserido no contexto da internacionalização do direito, que vem se intensificando e se materializando através da produção de normas jurídicas que deem respostas a problemas comuns entre a comunidade internacional.

O presente trabalho tem por objetivo analisar e discorrer sobre o peso dos crimes praticados por bandidos que usam armas para matar diretamente, e os chamados “crimes de colarinho branco”, que são crimes cometidos pela classe mais poderosa da sociedade, entre elas, a dos políticos que possui o poder em suas mãos.

Partindo do pressuposto de que a legislação brasileira já contava com uma legislação dedicada ao combate à corrupção, o texto, promove uma comparação dos mecanismos até então existentes no Brasil, identificando sucintamente o âmbito de atuação e aplicação dos mesmos, buscando demonstrar a necessidade de adoção

de um novo diploma que se voltasse, especificamente, ao combate da corrupção empresarial.

No decorrer do trabalho é possível observar análises e conceitos de crime hediondo. Buscou-se explicar as principais diferenças na aplicação da pena criminal de crime hediondo (lei nº 8.072/1990) e crime não hediondo.

Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizados os métodos de pesquisas bibliográfica e pesquisa documental, através do método de abordagem indutivo e método de procedimento analítico-descritivo.

Esta pesquisa se mostra necessária, visto que, os crimes de corrupção se tornaram rotineiros nas repartições públicas brasileiras como demonstram os mais famosos escândalos apreciados pelo judiciário. Como por exemplo, o mensalão e a operação lava-jato, causando grandes prejuízos ao Erário. Já que recursos deixam de ser investidos pelo Estado, em prol da coletividade, sendo desviados por interesse do particular.

Diante de tal cenário, atendendo ao apelo da sociedade, vários projetos de lei foram apresentados à Mesa do Congresso Nacional, sugerindo a inclusão dos crimes de corrupção no rol dos crimes hediondos. Dessa forma, a pesquisa demonstra importância por esclarecer aos operadores do direito, estudantes, e leitores a possibilidade de tal mudança e as possíveis implicações ou simbolismos decorrentes do feito.

## **2. CONCEITOS HISTÓRICOS**

Neste tópico será abordado de forma geral e conceitual a administração pública, tributos, a corrupção de funcionários públicos que valendo-se de sua posição de poder visam obter ganhos para si, em desconformidade com as normas legais e em prejuízo a Administração Pública.

### **2.1 Administração Pública**

Para entender de forma clara o trabalho desenvolvido, é importante abranger alguns conceitos básicos, do real funcionamento do aparato público.

O primeiro conceito a ser estudado e conhecido, é referente a administração pública.

No contexto de desenvolvimento da administração pública no longo prazo, também partindo de uma perspectiva de transposição de interesses individuais para coletivos, os fundamentos para compreensão da natureza das relações entre política e administração, historicamente, tem vinculações com o processo natural de formação de diferentes sociedades. Elas, pois, em algum momento, resultaram da ação articulada e de interesses de um líder iniciador, e depois da ação de administradores para atender a interesses coletivos. O papel de líder iniciados normalmente é lastreado em fundamentos políticos e ideológicos, o que culmina por abrir espaço para a formação e firmação de uma identidade coletiva. O papel dos administradores, em tais casos, foi pautando em técnicas de organização racional de recursos e alocação sistemática de competência, com vistas a garantir a sustentabilidade do grupo politicamente organizado durante o exercício do poder. (PROCOPIUCK, 2013 p.12)

Tudo se inicia através dos interesses individuais para os coletivos, isso quer dizer, para a boa execução das políticas públicas o Estado é dividido em departamentos, essa política é executada por agentes ou equiparados a funcionários públicos, ou seja, funcionam como empresas particulares.

Podemos entender melhor essa colocação na citação;

Os agentes públicos são os responsáveis pela movimentação das engrenagens da Administração Pública, sendo indispensáveis ao bom funcionamento da máquina administrativa estatal. São sempre pessoas naturais e podem estar vinculados tanto a Administração Pública direta quanto a indireta, e tal vinculação pode dar-se em caráter permanente ou temporário. Disso resulta que, ressalvadas as poucas exceções legais, todas as pessoas que atuam na Administração Pública são agentes públicos, desde o presidente da República até aqueles agentes temporários, como convocados a atuar na época de eleições e os conscritos no período de realização do serviço militar obrigatório. (GOMES, 2011, p. 253)

Resumindo a colocação de Gomes podemos interpretar que os agentes públicos movimentam e executam todo aparato estatal. Essas pessoas são denominadas de funcionários públicos, empregados públicos, prestadores de serviços públicos e também se encaixam nessa discriminação os mesários que atuam tão somente nas eleições.

## **2.2 Tributo**

De acordo com a nossa legislação o tributo:

É toda a prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Art 3º, lei Nº 5.172 de 25 de outubro 1966.

Conforme o artigo anteriormente citado entende-se que tributo somente deve e pode ser cobrado pelo Estado, mediante legislação que o regule.

Não foram encontrados documentos que comprovem uma data prefixada e nem registros de documentos, do momento no qual foram elaboradas, criadas as primeiras normas as quais se referem a cobrança do tributo. Acredita-se que muito antes de cristo, a prática já era realizada.

Desde a Revolução Agrícola, quando a humanidade conseguiu cultivar as plantas, mudaram radicalmente as condições de produtividade da terra, suplantando as limitações de uma economia de coleta, caça e pesca e gerando excedentes disponíveis para a troca entre diversas regiões. Simultaneamente surgiu a necessidade de organização de coletividade para realizar a produção e para garantir a defesa contra eventuais saqueadores, tornando-se comuns os conflitos entre povos nômades/cavaleiros e os agricultores,. A descoberta da técnica de fundição de bronze, mediante a liga composta de (90%) e estanho (10%), alterou o quadro do poder pela produção das armas metálicas, mas também provocou o estabelecimento de uma rede comercial internacional pelo fato de o estanho não se encontrar distribuído igualmente entre as regiões. A guerra moderna acompanha, assim, a construção da rede comercial; os impérios se associam ao comércio, o qual estimula e também tributa. O comércio interliga e aproxima povos levando e trazendo, além de mercadorias, culturas e religiões, assim como doenças, como a Peste Negra. (GASSEN, 2013, p. 13)

Várias incógnitas são existentes quanto a origem do tributo, como conceitua GASSEN, em sua citação acima, o tributo começou a existir e ser praticado juntamente com o comércio. No decorrer da organização da sociedade em pequenas tribos, começaram a surgir a necessidade por produtos não disponíveis em suas terras forçando assim a negociação com outros povos.

Na antiguidade, os estados obtinham seus recursos muito mais através de guerras, exigindo dos estados vencidos reparações patrimoniais, objetivando cobrir as despesas havidas com o litígio. A guerra entre os Estados era, portanto, meio costumeiro de obtenção de recursos. (BALTHAZAR, 2005, p. 20)

BALTHAZAR, no trecho acima citado, as guerras eram usadas para obtenção de recursos do Estado vencedor ao perdedor, que também era considerada como tributo.

Na antiguidade, o tributo era desprezado pelos cidadãos que o consideravam oneroso, servil e com caráter de dependência entre os países vencedores e derrotados, durante as guerras. Na idade Média, os tributos não eram pagos a um Estado, mas sim a uma pessoa, o senhor feudal, perdendo desta maneira o caráter fiscal. É com o aparecimento dos estados Nacionais que começamos a ter uma noção de tributo mais aproximado da atualidade. O rei, porém, não separava suas riquezas das do erário público. Os tributos eram cobrados de acordo com os interesses do governante e não do Estado. A idéia de tributo e, sobretudo, de imposto consolidou-se após a Revolução Francesa, com a conseqüente distinção entre o patrimônio do governante e o erário público, surgindo daí a noção do orçamento público. (BALTHAZAR, 2005, p. 7)

Ainda busca explicar na citação, que o senhor feudal não tinha seu patrimônio separado do erário público, detinha o monopólio de tudo. Além de possuir todo o

patrimônio Estatal sob seu comando, a cobrança do tributo era feita de acordo com sua vontade e interesse.

As imposições internas, sob o aspecto econômico, evoluíram lentamente, passando de prestação em trabalho (*tributum in labore*) para prestação em espécie (*tributum in natura*) e depois em dinheiro (*tributum in pecúnia*). Segundo uma visão política, elas passaram de contribuições forçadas para contribuições definidas em lei. Nota-se que ainda temos no direito brasileiro imposições sob a forma de trabalho (serviço militar, eleitoral, tribunal do júri) mas que não mais se confundem com tributo. (BALTHAZAR, 2005, p. 20)

Na atualidade o tributo somente pode ser pago em moeda corrente, de acordo com os conceitos do nosso código tributário nacional, na antiguidade o tributo podia ser pago com trabalho, passando a evoluir até chegar ao pagamento em dinheiro (espécie).

A construção princípio lógica começa a ser erguida com a Constituição americana de 1777 e com a Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão. Podemos afirmar que o Direito Tributário, como disciplina jurídica, é de nascimento recente. É comum situar no Código Tributário alemão, organizado por Eno Becker, o início de um verdadeiro sistema tributário. Foi só em 1919 que Becker, juiz alemão, compilou a primeira codificação de normas fiscais, por solicitação do Governo Federal. Criou-se desta forma, pela primeira vez, uma base normativa sobre o assunto. Com o novo código, instituíram-se os fundamentos de uma nova disciplina jurídica. (BALTHAZAR, 2005, p. 22)

A evolução do princípio da tributação começa a ser desenvolvida em 1777 pela Constituição Americana, mas somente em 1919 na Alemanha, que foi desenvolvida a primeira norma regularizando o assunto.

O Direito tributário, porem, somente se consolidaria como disciplina autônoma, em face dos demais ramos do Direito, após a Segunda Guerra Mundial (1945), depois do vertiginosos crescimento do Estado, sua crescente participação na economia, a intervenção deste na disciplina e aplicação das políticas públicas referentes à educação, saúde, transporte etc. É a partir daí que o Direito Tributário adquire foros de matéria jurídica, com princípio, regras e institutos próprios. (BALTHAZAR, 2005, p. 23)

Apesar de ser criado a primeira norma regulamentada do tributo em 1919, ele ganhou força após a segunda guerra mundial através da criação das políticas públicas, para poder executá-las o governo necessitava de recursos, o qual não possuía.

No Brasil, situamos o início de uma efetiva sistematização do Direito Tributário na Emenda Constitucional Nº 18 de 6 de dezembro de 1965. Foi com esta profunda reforma tributária realizada no constitucionalismo brasileiro que o direito pátrio se viu contemplado com um sistema tributário moderno, enxuto e eficiente. Abstraindo a questão ideológica que fundamentou a reforma tributária realizada pelo governo ditatorial militar, podemos afirmar que somente a partir desta data que passamos a contar com um Direito Tributário. Este, entendido como ramo de direito público que engloba as normas e institutos disciplinadores da relação jurídica que se estabelece entre o Estado (sujeito ativo) e o particular (sujeito passivo) no que concerne a atividade de cobrança da receita pública como tributo. (BALTHAZAR, 2005, p. 23)

O Código Tributário nacional vigente é o editado pelo governo militar de Humberto de Alencar Castelo Branco, assinado em 25 de outubro de 1966. Está em andamento na câmara dos deputados, desde 09/04/2007, uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC 31) de autoria do Deputado Virgílio Guimarães de Paula, o qual propõe uma modernização do Sistema Tributário Nacional, gerando maior equilíbrio na cobrança do tributo entre os contribuintes de maior e menor renda.

### **2.3 Corrupção**

Conceituar corrupção não é uma tarefa fácil envolve inúmeros significados, sendo a ética invocada e questionada juntamente com a corrupção. A sociedade pensa que corrupto é somente aquela pessoa que desvia milhares ou milhões de reais, mas corrupção vai além dessa teoria. De um simples ato antiético pode ser considerado um ato corrupto.

Em sentido amplo, é na verdade, qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal ou mesmo antiético para beneficiar alguém ou facilitar alguma atividade, ainda que legítima de outrem, ou, ainda, comportar-se de maneira indevida para obter algum benefício para si ou para outrem, ainda que sem conteúdo econômico. Nesse sentido amplo, por exemplo, também seriam atos de corrupção o do empregado que assina o livro de presença por outro ou o funcionário que pula a catraca controladora de entradas e saídas para burlar a vigilância de horário de expediente. (GREGO FILHO, 2015, p. 16)

Em se falando de corrupção muitas pessoas já cometeram atos considerados corruptos. Temos a falsa impressão que a corrupção acontece apenas em países desenvolvidos e que a corrupção começou a ser praticada recentemente. A corrupção existe desde os primórdios da humanidade.

Abordá-la sob o viés histórico possibilita uma análise mais realista do problema, uma vez que assim é possível entender o fato de que a corrupção não é um sintoma típico da modernidade: ao contrário, desenvolve-se junto com a humanidade e pode ser considerada, portanto como um dos fenômenos mais recorrentes e típicos das organizações políticas. Isto porque a luta pelo poder, pelas formas de denominação do homem sobre o próprio homem, dificilmente se desenvolve sem a existência, por trás do cenário decisório, de atos de corrupção. Até mesmo na sociedade que hoje são consideradas exemplos de combate a corrupção é possível verificá-la com considerável incidência, o que permite desmistificar ideais errôneos que envolvem noção de que apenas algumas nações sofreriam com os males da corrupção, como é o caso do Brasil, considerado pela mídia e pela opinião pública como o “país da corrupção”. (REVISTA ELETRONICA DIREITO E CONHECIMENTO, 2017, p. 69)

O texto extraído da revista deixa claro, que a corrupção esta presente em todas as partes, inclusive em nações que a repudiam. Códigos antigos como Lei das XII Tabuas em Roma, Código de Hamurabi no Egito, a Bíblia Sagrada, o Código de Manú, já traziam sanções aplicáveis a pessoas que praticavam essa conduta.

A corrupção ou inclinação para ser corrupto ou corruptor, é um dos ingredientes da natureza humana, acionado pelo egoísmo que por sua vez, aciona a ambição, ambos são muito dinâmicos. Logo, a corrupção e seus terríveis efeitos também o são. Alias, tudo no universo é dinâmico, nada é estático; cujo comportamento pode aumentar ou diminuir, segundo as instituições e as regras estatais; partindo do principio de que o Estado representa as instituições de forma globalizada. Daí a importância do Estado ser forte. Haja vista que nos países em que o Estado é estruturado com elevados conceitos éticos e poder de policia sempre vigilante, a corrupção é mínima e o espírito de cidadania desses povos é mais voltado para o bem comum e para o saber. Por conseguinte, com a devida vênia a Jean Jacques Rousseau, a sociedade ou Estado, quando bons, não corrompem o homem, ao contrario: o engrandece. A origem da corrupção e da violência é um tema relevante, com raízes em todos os campos de estudos, particularmente no âmbito da sociologia; da antropologia e da psicologia; clamando por uma revisão das origens e repensamento da ética. (BATISTA, 2000, p. 6)

A corrupção é algo que faz parte do caráter da pessoa que a pratica. Muitas vezes impulsionado por sede de poder e de ambição os valores éticos são consumidos, sendo corrompidos e cedidos a fazer práticas antiéticas.

O homem é por natureza egoísta e ambicioso, , por isso, sujeito a lei do mais forte ou ao princípio de comer ou ser comido, num mecanismo inteligente que alimenta a ambição, sem o qual as coisas não se transformariam dinamicamente. Não obstante, o homem é um ser criativo e muito sensível a reflexos condicionados, coadjuvados pela influência que recebe da instituição familiar, por conseguinte, ao meio que habita, tornando-se bom ou ruim, corrupto ou incorruptível, justo ou injusto, tirânico ou pacífico, avarento ou desprendido, dependendo das circunstancias. Por exemplo, os missionários mórmons se dizem incorruptíveis, por força de condicionamento religioso ou lavagem cerebral a que são submetidos, lhes impondo nova mentalidade, o mesmo ocorrendo em outras religiões, raças, etnias, etc., a ponto de converterem bandidos e drogados em soldados de Deus ou do bem. (BATISTA, 2000, p. 14)



Batista cita em seu texto que o ser humano por natureza deixa-se influenciar por pessoas de seu convívio e até mesmo pelo meio que vive e convive, devido ser de sua natureza a ambição, o egoísmo e a sede por poder.

É relevante salientar e deixar claro, que a corrupção abrange todos os setores, e não somente o funcionalismo público, porém nesse meio é que desenvolve o maior problema, já que o envolvimento é com bens e pessoas de cunho público.

“Na perspectiva de Blankenburg (apud CUNHA), bem como de Johnston a corrupção política está diretamente vinculada à cultura nacional e, muito particularmente ao modo como as elites se relacionam com o bem público. Determinantes do grau e características da corrupção política em cada país ou região são as pressões económicas e políticas de interesses internacionais, tais como 'investidores', 'fundos' e multinacionais e o posicionamento desses países e regiões no mercado global. Deste modo, não se poderá conceber uma escala única de corrupção política aplicável a todos os países, pois cada um terá a sua especificidade cultural”. (CUNHA, v.38, n. 1, 2015).

## **2.4 Corrupção Como Crime Hediondo**

Desde o início da sociedade, o homem, para viver em harmonia tem evoluído. Porém nem todas as relações entre os indivíduos são harmônicas, nascendo então, o acervo de normas disciplinadoras de tais condutas praticadas irregularmente ou contra os costumes de um povo.

O direito penal brasileiro, surgiu com o objetivo de defender a pessoa humana por crimes praticados contra a vida, a honra, a integridade física e os demais bens jurídicos do cidadão.

O primeiro código penal editado em território brasileiro foi o Código Criminal de 1830, LEI, passando por várias mudanças e atualizações até o código vigente, o Decreto Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

Após a formulação do código de 1940, e a onda de violência que atingia a população brasileira, a Assembléia Constituinte de 1988, decidiu ser mais rígida em relação a alguns crimes praticados.

Com a reforma constitucional de 1988, o texto citado anteriormente, autorizou o Congresso Nacional a pensar em um projeto de lei. Este projeto de lei deveria

levar em consideração, os diversos delitos criminais existentes, e quais seriam considerados hediondos, para poder aplicar uma punição mais rígida.

Atualmente, de acordo com o artigo 1º da Lei 8.072/90, são considerados crimes hediondos: I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V); II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine); III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º); IV - extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º); V - estupro (art. 213, caput §§ 1º e 2º); VI - estupro de vulnerável (art. 217-A, caput §§ 1º, 2º, 3º e 4º); VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º); VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, caput § 1º § 1º-A e § 1º-B). Considera-se, ainda, o crime de genocídio, seja na forma tentada ou consumada.

A corrupção é um fenômeno histórico que, portanto, retrocede aos períodos mais remotos da história. No entanto, a tolerância e a legitimidade associadas à corrupção diminuem sensivelmente com a evolução institucional de determinadas sociedades ocidentais, evolução essa que é congruente com a formação das modernas burocracias, com a generalização das relações econômicas de mercados e das democracias constitucionais. (SILVA, 2001, p. 44)

Apesar da prática da corrupção ser muito antiga, para o desenvolvimento da sociedade, é preciso que ela seja no mínimo controlada.

A corrupção social ou estatal é caracterizada pela incapacidade moral dos cidadãos de assumir compromissos voltados ao bem comum. Vale dizer, os cidadãos mostram-se incapazes de fazer coisas que não lhes tragam uma gratificação pessoal. (SIMÃO, 2011, p. 35)

Segundo ensinamento de Simão, o cidadão é incapaz de realizar atos que beneficiem a sociedade como um todo, pois sempre quer ser o maior beneficiado, caso contrário, não tem o porque praticar o ato.

#### 2.4.1 Corrupção passiva

Esta espécie delitiva é um crime praticado contra a Administração Pública e tem previsão no art. 317 do Código Penal Brasileiro (CP), que dispõe:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena – detenção, de três meses a um ano, ou multa..

Fica claro observar os três verbos citados no Art. 317, solicitar, receber ou aceitar.

Em geral, existe na corrupção passiva um acordo entre o funcionário que solicita a indevida vantagem e aquele que a presta, principalmente quando estivermos diante dos núcleos receber e aceitar promessa de tal vantagem. Receber tem o significado de tomar, entrar na posse; aceitar a promessa diz respeito ao comportamento de anuir, concordar, admitir em receber a indevida vantagem. (GRECO FILHO, 2007, p. 20)

Empregado, ocupante de função ou emprego público, ou equiparado a funcionário público que se beneficiar do cargo para cometer ato ilícito, estará infringindo o Código Penal Brasileiro.

Na corrupção passiva o agente público realiza uma ação, quando solicita ou a recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas sempre em razão dela, vantagem indevida, ou ainda, se aceita promessa de tal vantagem. (FAZZIO, 2002, p. 23)

Entende-se que para a caracterização de crime como corrupção passiva é indispensável a existência de um nexos entre a vantagem e a atividade e ou serviço executado pelo corrupto.

#### 2.4.2 Corrupção ativa

Este crime é conhecido quando acontece de um prestador particular atentar contra a administração pública, através da prática de atos consistente em oferecer, prometer ou omitir vantagens indevidas, assim dispõe o artigo 333 do Código Penal Brasileiro (CP):

Art. 333 - **Oferecer** ou **prometer** vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, **omitir** ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

O Código Penal busca proteger a moralidade e probidade administrativa da Administração Pública e o respeito dos seus funcionários.

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. O desvio de recursos públicos não só prejudica os serviços urbanos, como leva ao abandono, obras indispensáveis às cidades e ao país. Ao mesmo tempo, atrai a ganância e estimula a formação de quadrilhas que evoluem para o crime organizado, o tráfico de drogas, e de armas, provocam a violência em todos os setores da sociedade. Um tipo de delito atrai o outro, que quase sempre estão associados. Além disso, investidores sérios afastam-se de cidades e regiões onde vigoram práticas de corrupção e descontrole administrativo. (TREVISAN, 2003, p.17)

A corrupção trás somente conseqüências negativas para a sociedade. Uma sociedade corrupta não evolui, o individuo não consegue pensar na coletividade, pensa apenas em seu bem estar.

### **3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

Neste capítulo abordaremos a evolução dos fatos mais relevantes os quais caracterizaram o planejamento orçamentário antes, durante e depois da Lei de Responsabilidade Fiscal. Fica evidente a necessidade do planejamento orçamentário e procura-se identificar os motivos pelas quais o administrador público deverá estar cada vez mais direcionado ao planejamento.

A Lei de Responsabilidade atende pela Lei Complementar N° 101 de 04/05/2000, a qual visa normas de finanças públicas direcionadas inteiramente para a responsabilidade na gestão fiscal e de outras providências. “Essa nova resolução vem acrescentando vários comandos, voltado ao condicionamento e cautela à estrutura jurídica nas licitações e contratos, ou seja, zelar pela eficiência na gestão pública. Trazendo assim, alguns aumentos importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública”. (MOTTA, 2002, p. 12).

A Lei Complementar 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, entrou em vigor no dia 04 de maio de 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Pinto, trata-se de um dos mais importantes comandos normativos destinados a mudar o perfil gerencial do Poder Público no Brasil.

A LRF se caracteriza por uma lei complementar de cunho Nacional. Cabe ressaltar a influência externa na adoção de práticas de gestão fiscal bem sucedidas em outros ordenamentos jurídicos e até mesmo em organismos internacionais.

Machado Jr. E Costa Reis (2008) nos trazem a explicação de que a “Lei de Responsabilidade Fiscal, como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público do trato do patrimônio público no trato do patrimônio público que lhe fora confiado”.

Através da LRF, Rosa e Neto descrevem que “o administrador pode ser constantemente avaliado, analisado, fiscalizado e expungido da administração, desde que verificados atos lesivos à coisa pública e obedecido o processo legal”.

### 3.1 Antecedentes Históricos

O Artigo 1 § 1º da LRF, ainda delega a ideia geral do objetivo desta lei:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a 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.

Rosa e Neto (2001), a Lei de Responsabilidade Fiscal “está inserida no projeto de reforma do estado Brasileiro, efetuado no interesse de organismos internacionais e orquestrada pelo Fundo Monetário Internacional”.

Em síntese, tenho tido que o principal, se não o único objetivo do governo federal com a aprovação dessa lei fiscal penal é arrecadar recursos para pagar a dívida externa brasileira. Para atender às exigências oriundas do FMI, do Banco Mundial e dos Estados Unidos, a União apresentou o Projeto de Lei Complementar 18/99 – atual Lei Complementar 101/2000 -, incluindo-o em seus objetos de reforma de caráter estrutural previsto no Programa em curso de estabilidade fiscal e macroeconômica. Aliás, se compararmos algumas normas da referida lei com o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, chegaremos a inequívoca conclusão de que vários conceitos e regras ali estabelecidos são mesmo para atender às condições impostas pelo FMI e assegurar o que o Comitê Interno denomina de boa governança”. (Moura e Castro, 2001, p. 37)

Com o mesmo intuito, Fernandes de Oliveira (2002, p.101) define que:

Adveio a lei por imperativo exigido pelo Fundo Monetário Internacional. O Comitê Interino entendeu que graças a sua experiência na área de gestão de finanças Públicas a á Universidade de seus países membros, o FMI está bem situado em liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países-membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Em sendo assim, no pacote de transações financeiras com o Brasil, o FMI exigiu a aprovação do texto normativo que desse visibilidade as contas públicas.

Quanto a indagação de que a LRF foi designada por exigências do FMI, Rosa e Neto (2001, p. 128) explanam que: “O FMI procura com a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer os limites necessários à solvência brasileira, resguardando, sempre e sempre, a necessidade de quitar os financiamentos”.

Por meio de pessoas, agentes ou gestores incapazes e mal intencionados e movidos pela má-fé ou sem o mínimo de conhecimento da grandeza e da importância do seu papel no grupo social, tem levado o país a um quadro crescente de pobreza e desigualdade.

Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. (MARQUES, 2009, p. 8-9)

Trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal.

A responsabilidade pela gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento de metas, obediência a limites, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros, segundo análise de Cruz (2001, p. 8), essa Lei visa responsabilizar o Administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, bimestral, trimestral, anual e plurianual) para avaliação do desempenho.

Segundo Machado Jr. e Reis (2008, p.14), o ideal da LRF é a “operacionalização dos planos”, ou seja, disponibilizar os planos e relatórios dos recursos financeiros, permitindo que o gestor tenha prudência em face das disponibilidades dos recursos financeiros. Segundo os autores, consideram que a LRF, apontam sobre normas de comportamento ético e profissional para o gestor público no trato do patrimônio público que lhe foi confiado bem como, com relatórios pertinentes as finanças públicas.

A LRF estabelece ainda, diretrizes para os três entes da federação, abrangendo sua atuação os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como os Tribunais de Contas, estaduais e municipais. Em relação ao orçamento público e às técnicas de planejamento, a lei manteve os princípios constitucionais e as três peças fundamentais, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA). A adoção desses três instrumentos fez parte das novas exigências do estabelecimento de uma programação financeira e adoção de cronogramas mensais de desembolso de recursos orçamentários. O objetivo maior foi interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (art. 8º da LRF).

### 3.1.1 Críticas a LRF

Matias Pereira (2008, p.38), aponta uma idéia das dificuldades encontradas mediante a grande dimensão do nosso país, para o autor, as características e distorções culturais que são típicas de cada organização pública, representam grandes obstáculos no esforço de promover mudanças.

Apesar das normas especificadas na LRF, se faz necessário considerar a existência de problemas citados por BERNARDES (2008), que são vivenciados diariamente na gestão pública, dentre os quais descreve: “(...) ausência de formas alternativas de controle por conta das organizações e da sociedade civil; evasão e distorção dos controles mediante pressões políticas sobre os órgãos de controladoria”.

Para Alcântara (2005, p. 47-52), a LRF é contraditória, devido em um primeiro momento ela afirmar que não atribui restrições aos gastos com assistência social e saúde, para em um segundo momento balizar a “implementação dos benefícios e serviços da Seguridade Social”. Essa declaração confirma uma crítica deferida por determinados gestores, os quais asseguram que a LRF, impõe limites e índices que inviabilizam a administração. Contudo, Bernardes (2008), enfatiza que as normas e limites previstos pela LRF, são “condizentes com as regras existentes no ordenamento jurídico e não têm o objetivo de privilegiar o equilíbrio econômico à custa do desenvolvimento social”. Ainda segue o pensamento do autor, que as apreciações realizadas neste questão evidenciam, que a administração pública brasileira possui os graves e irreparáveis efeitos da ausência de planejamento e de gestão pública responsável.

Cada vez mais as críticas à LRF serão frequentes, pois envolve toda a legislação que influencia diretamente todos os bens públicos e a forma de administração desses recursos públicos.

É preciso ter clareza de manter o foco nas críticas que buscam contribuir de forma positiva para esta legislação que é importante para toda a população. Monitorar e fiscalizar para que a LRF funcione de forma correta e assim atinja os reais objetivos, ou seja, seja de fato usada como uma ferramenta fundamental para o tratamento adequado da conduta da atividade pública.



### 3.1.2 A LRF No Novo Contexto Da Administração Pública

Segundo o pensamento de Mourelle (2008, p.96), esta era é um novo tempo de que estamos vivenciado a transição de modelo público-administrativo burocrático para um modelo de administração gerencial. Fortalecendo assim, novos canais de relacionamento entre o estado e a sociedade partindo do pressuposto de iniciativas guiadas para a melhor qualidade na formulação das políticas públicas.

Bresser Pereira (1998b, p.10) “O pressuposto da desconfiança, marca da tradicional administração hierárquica, dá lugar à confiança limitada”. Esta confiança de forma íntima, ajustada a consignação de metas e indicadores e na exigência de relatórios e extratos bimestrais, trimestrais e semestrais, adequadas para tornar a gestão mais controlada e eficientemente monitorada.

Para essa a ideal fiscalização, Mourelle (2008, p.96), sobressai que os resultados apresentados pelos gestores é fruto do seu trabalho e de seus atos no desenvolvimento de suas tarefas, sendo assim a designação e atribuição de toda a responsabilidade será inteiramente do gestor ou agente desenvolvedor de tal tarefa, contudo quando existir um ato ilícito essa responsabilidade também será do gestor.

Verificando o contexto da LRF, percebe-se que o controle das contas publicas contará com uma ferramenta de muita importância. Pois o executivo, não poderá fazer da administração pública, o que bem entender.

A LRF foi criada com o propósito de ser utilizada para aperfeiçoar a Administração Pública e consequentemente ajudar a melhorar a representação dos administradores nos serviços públicos e da administração publica, contudo a população precisa estar presente nesse processo, pois é de suma importância a participação da sociedade nessa transição e também na fiscalização desses projetos.

A colocação acima descrita é defendida e abreviada pela citação de SADDY (2002), que segundo o mesmo, a sociedade tem por obrigação se envolver para que os propósitos da LRF sejam de fato cumpridos, e assim fazer valer essa força transformadora da LRF. No caso da negativa participação da população, perdemos uma oportunidade de implantar uma conduta pública dotado de eficiência, responsabilidade, honestidade e transparência.

Como anteriormente citado e refletido, a LRF através do equilíbrio das contas públicas propõe uma mudança cultural e institucional na administração dos recursos

do Estado. Assim por força dos deveres jurídicos trazidos pela LRF, os agentes públicos ficam subordinados as normas estabelecidas pela lei, na qual a violação desses deveres à responsabilidade acarretará em sanções institucionais e contra os próprios sujeitos que servem ao poder público.

Com a normatização da LRF, os gestores por si temem ser responsabilizados e buscam de forma transparente realizar seu dever de servidor publico, tendo boa conduta para uma melhor gestão e seguindo assim os preceitos da LRF. Esse novo perfil de profissional que vem adentrando no serviço publico, caracterizado ético, também advém do fato que o não cumprimento do disposto em Lei será punido. As punições podem variar como a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, além das sanções previstas no Código Penal e na LEI 621/99 - a qual prevê crimes relacionados à LRF, com penalidades de reclusão ou detenção que variam de 3 meses a 4 anos.

Segundo Culau e Fortes (2006), a fiscalização da conduta da administração publica deverá ser efetuada por órgãos externos, internos e inclusive da sociedade, esse último é de fundamental importância. Segundo os autores, a Carta Magna permite que o cidadão denuncie qualquer ato irregular ou ilegal ao Tribunal de Contas da União. Essa previsão legal avaliza uma proteção especial de assistência de um órgão especializado para auxiliar a população no combate a corrupção, a fim de, melhorar as denuncia de ilegalidade e irregularidade.

Cada vez mais os órgãos reguladores e fiscalizadores contam com o auxilio da população e da sociedade para as denuncias de corrupção, para no momento da repreensão tenham embasamento sólido e conciso dos atos de impunidade e assim tomem as devidas decisões para a punição devida.

### **3.2 A Aplicação Da Lei De Responsabilidade Fiscal Na Administração Pública, Direta E Indireta**

Para podermos entender a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração pública direta e indireta, teremos que entender o que significa a diferença entre a Administração pública direta e indireta. Para tal, será feito uma breve explanação.

### 3.2.1 Administração Pública Direta

A Administração Pública subdivide-se em Administração Direta (centralizada) e Administração Indireta (descentralizada). A Administração Direta é composta pelas pessoas políticas ou entes estatais (União, estados, Distrito Federal e municípios). Correspondem às entidades federativas de nosso Estado. As entidades políticas são pessoas jurídicas de direito público, o que significa dizer que as leis que as regem são eminentemente de Direito Público, em que imperam diversos princípios típicos deste ramo da ciência jurídica, como a supremacia do interesse público. Contrapõem-se às pessoas jurídicas de direito privado, que são regidas por normas de Direito Privado, sem privilégios em relação a outras pessoas físicas ou jurídicas.

### 3.2.2 Administração pública Indireta

Muitas vezes, para um melhor desempenho das funções estatais, procede-se a uma descentralização de competências, outorgando-se funções a pessoas jurídicas diversas do ente estatal, que permanecerão vinculadas a este (não subordinadas), para efeitos de controle e avaliação de desempenho. São as chamadas pessoas meramente administrativas, pois não possuem poder político, como os entes estatais, desempenhando apenas funções administrativas, para uma melhor eficiência do aparelho do Estado. Estas pessoas administrativas compõem a chamada Administração Indireta e podem ser de quatro tipos: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público criadas para desempenhar descentralizadamente atividades típicas de Estado, outorgadas (e não delegadas) pelo ente estatal para seu melhor desempenho. São regidas pelo direito público justamente por desempenharem funções típicas de Estado, como saúde, educação, previdência social. As autarquias não visam ao lucro e são criadas diretamente por lei específica, não sendo necessário o registro de seus atos constitutivos em órgão de registro de pessoas jurídicas. Possuem autonomia administrativa e patrimônio próprio.

As entidades públicas fundacionais são pessoas jurídicas criadas para o desempenho de atividades sociais, culturais, assistenciais. Representam a personificação de um patrimônio para o desempenho de um fim determinado, sem qualquer fim lucrativo.

Antes da emenda constitucional 19/1998, as fundações públicas eram consideradas pessoas jurídicas de direito público, pois eram criadas diretamente pela lei. Após a EC 19/98, elas passaram a ter sua criação apenas autorizada por lei específica (art. 37, XIX, CF/88), devendo a Administração efetuar o arquivamento de seus atos constitutivos em órgão de registro de pessoas jurídicas, situação característica de pessoas jurídicas de direito privado. Entretanto, existem fundações públicas que foram criadas por lei, sendo estas consideradas de direito público.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista são espécies do gênero empresas estatais. Suas características comuns são o fato de serem pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica, para a prestação de serviços públicos ou para a execução de atividades econômicas de comercialização ou de produção de bens ou serviços. No caso de execução de atividades econômicas, só será permitida a criação de empresa estatal quando for indispensável à segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Em razão da natureza de suas atividades, concorrem com a iniciativa privada, razão pela qual não se lhes permite a concessão de quaisquer privilégios tributários ou trabalhistas não extensíveis ao setor privado, exceto no caso das prestadoras de serviços públicos, em que o STF já estendeu a imunidade tributária, em um caso concreto (Correios).

### 3.2.3 Lei De Responsabilidade Fiscal Na Administração Pública Indireta e Direta

Preliminarmente, é preciso lembrar que a autarquia se constitui tal qual prolongamento da Administração; exerce políticas públicas formuladas pelo ente central; se é hoje monetariamente independente, amanhã pode não sê-lo, em razão de modificações na forma de conduzir a máquina governamental, sobretudo nos períodos de mudança do gestor político.

Demais disso, a LRF, na questão polemizada, não tece qualquer distinção e, se assim é, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Nesse sentido, dependente ou não dos recursos centrais, a pessoa autárquica submete-se aos ritos e procedimentos do referenciado código fiscal, entre os quais a limitação de empenho, a compensação financeira de receitas renunciadas ou de despesas continuadas e a declaração do ordenador da despesa quanto à compatibilidade orçamentária de ações de expansão governamental.

No que toca às fundações, parte delas são criadas pelo ente político, mas, ao longo de sua existência, ganham vida própria, divorciando-se dos desígnios estatais e, claro, do dinheiro recolhido compulsoriamente da sociedade. Sua exoneração da Lei Fiscal, está a demandar o ressarcimento dos investimentos e subvenções antes aportados pelo poder público, tudo previsto em lei que retirará a entidade federada da organicidade fundacional. Despiendo tal fundação dos capitais e interesses públicos, só assim, aparta-se ela, legalmente, da máquina pública e, por via de consequência, escapa do novel contexto fazendário. Do contrário, continua integrando a Administração Pública e, nessa condição, obedece aos comandos da LRF, vez que esta, tal qual o fez para as autarquias, não distingue entre as espécies de fundação, abrangendo, de igual modo, as que demandam ou não o erário.

Através de leis punitivas, claras e executáveis é possível combater e controlar a criminalidade, a corrupção nos meios administrativos públicos, punindo assim, independente de nível social ou de nível da função que atende no setor público, deve ser executado o que dispõe a lei.

Quereis prevenir os delitos? Fazei com que as leis sejam claras, simples e que toda a força da nação se concentre em defendê-las e nenhuma parte dela seja empregada para destruí-las. Fazei com que as leis favoreçam menos as classes dos homens do que os próprios homens. Fazei com que os homens as temam, e temam só a elas. O temor das leis é salutar, mas o temor de homem a homem é fatal e fecundo em delitos. Os homens escravizados são mais voluptuosos, mais libertinos, mais cruéis do que os homens livres. (Beccaria, 1997, p.131)

Seguindo o pensamento de Cesare Beccaria, se busca leis que devem ser claras e que possam ser executadas quando necessário, para que assim haja o combate dos crimes. Que os homens as temam apenas por saber que no ato da criminalidade serão aplicadas de forma severas todas as cláusulas constantes na mesma, sem favorecidos, de tratamento igualitário.

Ainda, a realidade tem-nos mostrado outro tipo de fundação, as que utilizam marca de excelência de universidades e hospitais públicos, mantendo com estes convênios permanentes. São as chamadas fundações de apoio. Não se instituem por arbítrio estatal; apenas pelo querer do particular; nem, tampouco, operam às expensas do recurso público. Seu fundamento jurídico e modo de financiamento, de igual modo, afastam-se dos mecanismos de Estado. Bem por isso, não integram a Administração Pública, eximindo-se dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O específico balanço das autarquias, fundações e estatais será remetido, todo ano, aos Tribunais de Contas, independentemente das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (art. 56, LRF); a pessoa jurídica por este representada não se confunde com a de cada uma dessas entidades da Administração direta.

#### 4. CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A corrupção no Setor Público tem com principal fator de proliferação a falta de gestão ética, de legislação que reprima rigorosamente, executando auditorias e aplicando multas, ou seja, há uma enorme necessidade de mecanismos eficientes que controlem as atividades públicas.

A corrupção atualmente reprovada por uns e por outros considerada natural, deve ser banida do serviço público, porque seus objetivos são adversos dos objetivos do Estado, esse ato ocorre do desvio de poder buscando uma finalidade estranha ou pessoal ao que de fato deveria ser.

Yves Meny define a corrupção como intercâmbio clandestino entre dois mercados, o mercado político e/ou administrativo e o mercado econômico e social. Põe em relevo que mencionado tráfico se realiza às escondidas, pois viola normas públicas, jurídicas e éticas, e sacrifica o interesse geral aos interesses pessoais, corporativos, partidários, etc. (FAZZIO, 2002, p. 27)

O estudo da corrupção no setor público e dos meios legais para combatê-la é de extrema atualidade, porém esse assunto não assola apenas o setor público mas também o privado caracterizando-se pelo comportamento ilícito predisposto à consecução de vantagens particulares.

Em resumos todo o servidor público, desembargadores, julgadores e outros cargos do poder público, não devem aceitar e nem se beneficiar de doações, presentes de qualquer pessoa que seja, posto que eles não tragam requerimento de algum despacho. Quando houver o descumprimento do que é abordada em lei a pena é a perda do cargo, e também como “aquele que o tal presente der ou enviar perderá toda sua fazenda, isso mesmo a metade para nossa Câmara e a outra para quem o acusar, e perderá qualquer ofício, encargos e mantimentos, se os de nós tiver, e será degradado cinco anos para África”. (LARA, 1999, p. 223).

O Brasil já vivenciou e enfrentou diversos casos de corrupção que drenaram dezenas de bilhões de reais dos cofres estatais em detrimento do interesse público e em benefício de interesses particulares.

A triste realidade da humanidade, mostrada pela história, é a de que, em todos os lugares e culturas, sempre houve quem corrompesse e quem fosse corrompido, esses atos ilícitos estão intimamente ligados com a cultura e a

educação do povo, bem como o descontrole na prestação de contas e controles de gastos públicos.

#### **4.1 Espécies de Corrupção**

No decorrer do estudo da corrupção, é possível identificar algumas espécies mais comuns de corrupção previstas no tipo penal. No que diz respeito à corrupção passiva, cita em seu parágrafo primeiro, o artigo 317 do Código Penal: “§ 1º. A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional”.

Aborda-se portanto, a corrupção passiva qualificada, consumada a corrupção, continua o sujeito ativo na conduta ilícita. Há três hipóteses: retardamento, omissão e prática de ato. Num primeiro momento, é possível retardar ou afastar por um tempo significável a realização da tarefa funcional a que está obrigado. Em um segundo momento, é quando o funcionário deixa de praticar determinado ato a que estava obrigado e por fim, é um delito comissivo, ou seja, pratica ato de forma indevida, violando o dever da função.

Destarte, corrupção passiva é delito grave e generalizado que acomete a administração pública. O tráfico da função é fundamental para atingir sua concretização, cometido pelo funcionário inescrupuloso, que então, a degrada e a desonra, auferindo proveitos com sua conduta torpe.

Exemplos colhidos na jurisprudência a respeito da forma qualificada são os seguintes: Recebimento de propina por funcionário da seção de trânsito de delegacia de polícia para fornecimento de carteira de motorista sem os necessários exames (RJTJESP 48/308; RT 536/305; 520/356); recebimento de quantia qualquer por delegado de polícia para colocar em liberdade quem se encontra preso (RT 522/438); recebimento de propinas pelo policial rodoviário para abster-se de lavrar multas diante de irregularidades comprovadas (RJTJESP 42/353); recebimento por chefe de Turmas Julgadoras, da Delegacia Regional Tributária, de dinheiro de comerciantes a fim de “quebrar galhos”, forçar situações e redistribuir processos (RJTJESP 45/352); solicitação de dinheiro para relevar falha em carteira de motorista (RJTJESP 20/337); solicitação de vantagem indevida por escrevente de cartório criminal para influir no andamento do processo, acenando com a eventual prescrição da ação penal (RJTJESP 16/434).

Na primeira e segunda citação, debate-se da corrupção passiva imprópria (ato ilícito ou devido), no terceiro caso, se discute sobre a corrupção passiva própria (ato ilícito ou indevido).



Temos ainda, como disposto no parágrafo segundo, do artigo 317, do Código Penal: “§ 2º. Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem”. (DELMANTO, 2008, p.12).

Define-se a corrupção passiva privilegiada, para esse tipo de caso, a pena é abrandada pelo motivo determinante da conduta do funcionário, uma vez que este não atua em proveito próprio, dispor-se qualquer vantagem indevida para si ou para outrem, mas sim, visa atender pedido de terceiro influente ou não.

Dispomos também, no artigo 333, parágrafo único, a maneira de corrupção ativa qualificada: “Parágrafo único. Se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional”.

O caso de maior punibilidade se trata quando o agente corrompido retardar, omitir ou praticar ato que infringe o dever funcional. Prontamente faz-se necessária a efetividade do negócio, ou seja, no momento que um particular oferecer ou prometer vantagem indevida para um funcionário público usufruindo da sua posição ou cargo, para que o mesmo cometa um ato ilícito, somente nessa negociação, se o funcionário aceita ou recebe a promessa, já se consumou o crime, respondendo, pois, pelo “caput” do artigo. Agora, se efetivar o negócio, responde pelo aumento de pena.

## **4.2 Efeitos Negativos Da Corrupção**

Esse mal social traz como consequências à população o aumento de desemprego, contribui para o crescimento frágil dos sistemas de saúde, moradia, segurança e educação, ou seja, traz a miserabilidade para a população.

Podemos dizer que a corrupção é uma das mais amplas formas de violação dos Direitos Humanos. Quando uma criança morre desnutrida em uma área carente é porque alguém desviou os recursos para desenvolver aquela área. Se um acidente de carro foi causado pelos buracos de uma estrada mal pavimentada é porque alguém ficou com o dinheiro que deveria produzir um pavimento de boa qualidade. Há hospitais sem equipamento e equipamentos sem hospital. Há milhões de pessoas vivendo próximo à linha da pobreza e os recursos não são suficientes para todos, porque parte é desviada para os corruptos. Projetos de capacitação de trabalhadores são feitos de forma fantasma. O dinheiro sai, mas ninguém é treinado. O nível de desemprego continua alto, os homens desempregados, no desespero, buscam a solução nas drogas e crime e, cada vez mais, a violência sobe no Brasil. (SANTOS, 2008, p.8).

Na realidade suborno, sonegação, nepotismo, fraudes, desvio de dinheiro, superfaturamento de obras ou vendas são formas de corrupção que precisam ser combatidas, ou então, controladas. O crime é igualmente proporcional de um político desvia milhões da construção de uma rodovia e um rapaz que mente sobre o preço real e recebe a mais sobre a notinha da farmácia, obtendo um ganho irrisório, ambos praticaram a mesma conduta.

A corrupção não apenas no Brasil, é muito grave, pois já danificou princípios, e além de causar sensações de impunidade, desesperança e indignação social.

A busca pela facilidade para tentar burlar o aparato publico é muito grande. Os mais fracos, pessoas impulsionadas pela ambição, são corrompidos e levam a esse caminho repudiado por boa parte da população. Não paramos para pensar, mas enquanto são desviados recursos públicos, ao mesmo tempo muitas pessoas estão necessitando.

Nesse sentido Greco (2007, p. 357) comenta:

Sem querer exagerar, mas fazendo uma radiografia dos efeitos gerados por determinados crimes praticados contra a Administração Pública, podemos afirmar que o homicida pode causar a morte de uma ou mesmo de algumas pessoas, enquanto o autor de determinados crimes contra a Administração Pública, a exemplo do que ocorre com o crime de corrupção, é um verdadeiro “exterminador”, uma vez que, com o seu comportamento, pode produzir a morte de centenas de pessoas, pois não permite ao Estado cumprir todas as funções sociais que lhe são constitucionalmente atribuídas.

A corrupção está envolvida com a índole da pessoa. Por isso a importância do controle de sua proliferação, pois quanto antes a criança aprender na escola que sua pratica não é correta, mais fácil será seu controle.

Costuma-se usar uma velha máxima em Direito Penal que assevera que nenhum de nós tem condições de afirmar que nunca matará alguém, pois o homicídio encontra-se no rol daquelas infrações penais que, via de regra, são praticadas pelo impulso incontido do homem, atingido, muitas vezes, por um sentimento arrebatador de ira, paixão, ódio, ciúmes, etc. No entanto, outras infrações penais podem ser colocadas no elenco daquelas que jamais serão praticadas pelo homem que procura preservar seu nome, sua integridade, sua dignidade, seu conceito junto à sociedade na qual encontra-se inserido. É o que ocorre com a corrupção. (GRECO, 2007, p. 411).

Os meios de comunicação têm nos mostrado com assiduidade diversos fatos que envolvem a corrupção. “São juízes de Direito, promotores de justiça, policiais, políticos, enfim, pessoas encarregadas de trazer a paz social que, infelizmente, são apontadas como corruptas, envergonhando nosso país”. (GRECO, 2007, p. 412).

Não obstante tantos escândalos se tornem conhecidos na mídia, grande parte deles permanecem sem punição.

### **4.3 Medidas Cabíveis Contra A Corrupção**

A condenação daqueles que praticam atos lesivos contra a Administração Pública é necessário um contínuo controle por parte dos órgãos públicos e fiscalização além de uma harmonia entre os sistemas de prevenção, controle, monitoramento e responsabilização. Acerca do tema, Medeiros (2006) define:

O combate à corrupção é incumbência dos mecanismos constitucionais de controle interno e externo da administração. Tribunais de contas e secretarias de controle têm dever constitucional nesse mister. O Poder Legislativo, não somente por meio de comissões parlamentares de inquérito, mas, sim, no exercício de distintas competências constitucionais - não apenas, mas também, produtoras de normas - é um ator importante e necessário no combate à corrupção.

Ainda para Moreira Neto e Freitas (2014, p.59) é pertinente a citação:

A Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) é um exemplo de como o excesso da burocratização efetivamente fomentou a corrupção. Esse diploma, que tinha o fim de combater a corrupção nos procedimentos licitatórios — editado no auge de uma crise institucional decorrente do impeachment do então Presidente Fernando Collor — teve o efeito reverso. O formalismo procedimental que orientou sua edição acabou engessando de tal forma as contratações realizadas pelo Poder Público que provocou a prática de atos de corrupção por entidades que participam de licitações, notadamente pelo pagamento de suborno a servidores públicos e pela formação de práticas colusivas (cartéis).

A Lei nº 12.846/2013 tem como objetivo combater todos os comportamentos das pessoas jurídicas que, de alguma forma, procurem corromper, influir ou prejudicar a Administração Pública, para beneficiar a si mesmas ou favorecer terceiros. Nesse sentido, são elencados no caput do artigo 5º alguns tipos administrativos gerais, que são divididos em três: i) atos que atentam contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro; ii) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública e iii) atos que atentam contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

“A luta contra a corrupção não é apenas o programa inicial de todos os nossos governos, mas a promessa de todos os nossos candidatos, a divisa de todas as nossas relações e a justificativa de todos os nossos golpes” (CAVALCANTI, 1991, p. 17).

Para Neiva, (2007, p.8), define que:

Todos os que agirem, em qualquer área ou nível, como integrantes de algum órgão público ou exercendo uma função pública devem ser juridicamente responsável por seus atos e omissões. Para a efetivação dessa responsabilidade é preciso admitir que o agente do poder público ou o exercente de função pública possam ser chamados a dar explicações, por qualquer pessoa do povo, por um grupo social definido, ou por um órgão previsto na Constituição como agente fiscalizador. Se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder.

Qualquer pessoa que trabalhe em órgãos públicos, caso questionado, deve explicação para qualquer pessoa da sociedade, não somente a seus superiores.

#### **4.4 Introdução A Corrupção Como Crime Hediondo**

Hediondos são aqueles delitos que possuem grande reprovação social, provocando temor e angústia na sociedade, razão pela qual o legislador, com o intuito de que fosse transmitida à população uma maior sensação de segurança e tranquilidade, achou por bem criar o rol previsto na Lei 8.072/90, designando-se punições mais severas a esta modalidade.

No que concerne à pena, esta pode ser cumprida em regime inicialmente fechado, semiaberto ou aberto, a ser definido de acordo com o quantum condenatório, sendo permitida a progressão de regime com o cumprimento de dois quintos da pena (40% da pena), na hipótese de ser o réu primário, e de três quintos (60% da pena), quando se tratar de réu reincidente. Há, ainda, a possibilidade de concessão de livramento condicional quando não se tratar de réu reincidente e este possuir bons antecedentes. Quanto ao fato de recorrer da sentença em liberdade, esta decisão fica a critério do juiz, que se valerá de análises minuciosas de cada hipótese.

O projeto visa a inclusão de novos delitos ao rol dos crimes hediondos previstos na Lei 8.072/90, tais como o trabalho escravo, o racismo e o tráfico de pessoas. Há, ainda, um maior rigor no que concerne à possibilidade de progressão do regime de pena, devendo ser o benefício concedido apenas com o cumprimento de metade ou três quintos da pena, quando se tratar de réu primário ou reincidente, respectivamente.

Atualmente, de acordo com o artigo 1º da Lei 8.072/90, são considerados crimes hediondos: I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V); II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine); III - extorsão

qualificada pela morte (art. 158, § 2º ); IV - extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º , 2º e 3º ); V - estupro (art. 213, caput §§ 1º e 2º ); VI - estupro de vulnerável (art. 217-A, caput §§ 1º , 2º , 3º e 4º ); VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º ); VII-B - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, caput § 1º, § 1º -A e § 1º -B). Considera-se, ainda, o crime de genocídio, seja na forma tentada ou consumada.

Atualmente, as corrupções passiva e ativa estão previstas nos artigos 317 e 333 do Código Penal, respectivamente.

**“Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. “§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa”.

**“Corrupção ativa**

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional”.

A modalidade passiva é aquela praticada em face da Administração Pública, na qual apenas o funcionário público pode cometer. Entende-se por funcionário público, nos termos do artigo 327 do Código Penal, aquele que, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública. Ainda, são considerados equiparados aqueles que laborem em entidade paraestatal ou em empresa prestadora de serviço contratada para execução de atividades típicas da Administração Pública.

Já a corrupção ativa pode ser praticada por qualquer sujeito. Para que seja caracterizado, o funcionário, em decorrência de oferta ou promessa, deve deixar de praticar ou retardar a execução o ato de ofício, consumando-se com a simples oferta de recompensa indevida. Nesse sentido:

Devemos ter sempre em mente que a legislação brasileira não exige a bilateralidade para que fique comprovado o crime de corrupção, ou seja, não é necessário que haja corrupção ativa para que configure a passiva, ou vice-versa, mas nada impede que em uma determinada ação fique configurado tanto o crime de corrupção passiva com o da corrupção ativa. (CAPEZ, 2007, p. 1.)

Em nossa legislação, não há a necessidade de ocorrer simultaneamente os dois crimes para ocorrer o crime, basta apenas uma parte ser infringir. Pois no caso de o agente publico solicitar ao particular vantagem indevida, e ele aceitar ou ceder a vantagem, somente o agente estará cometendo crime.

#### **4.5 A Corrupção Na Atualidade**

Nos ensinamento do doutrinador Livianu, “trata-se de toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos nos exercícios das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e interesses do Estado”. O crescente fenômeno tem adquirido uma dimensão irreal, de forma permanente, em decorrência da benevolência por parte das empresas estatais, bem como de seus agentes, que corroboram com a prática do ato em decorrência de por diversas vezes serem beneficiadas por tal.

Deve ser levado em consideração, ainda, que a corrupção se trata de um delito que foge ao alcance dos cidadãos. Além de ser uma prática crescente, de difícil constatação, cumpre ressaltar que este é um fenômeno que está incluído na modalidade dos denominados crimes de colarinho branco, no qual os infratores possuem um elevado nível de inteligência e escolaridade, geralmente graduados, “que se aproveitam de sua posição para desviar dinheiro”, ocasionando uma violação à lei no exercício de sua profissão.

O crime de corrupção, na sua percepção atual, que atinge uma vítima difusa, sem possibilidade de identificação, tem características próprias: a figura dos agentes, normalmente pessoas influentes, com capacidade econômica sólida, além de um modo de execução diferente dos tipos penais comuns, praticados isoladamente pelos agentes do governo e de fácil repressão. (LIVIANU, 2007, p. 151)

Portanto, tendo em vista a posição social e profissional em que se encontram, os delituosos geralmente tornam-se impunes à prática do crime, percebendo um tratamento privilegiado, porquanto são beneficiados com regalias decorrentes dos cargos em que ocupam, bem como a utilização de terceiros de maneira interposta

para a realização do ato, na figura de partícipe, não havendo, desta maneira, uma envolvimento direto do autor.

A criminalidade de colarinho branco, delinquência econômica profissional, onde os infratores têm um nível de inteligência, levaram-no a considerar que não se pode ligar a criminalidade às disfunções ou à inadaptação dos indivíduos, senão a uma aprendizagem efetiva de valores criminais, o que poderia suceder em qualquer outra cultura. (LIVIANU, 2007, p. 31)

O próprio conhecimento das vítimas acerca das lesões ocasionadas torna-se de complexa constatação, posto que as violações possuem os seus efeitos diluídos em decorrência de atingirem um grande número de pessoas.

O sentimento unânime é de revolta, haja vista que o abuso de poder gera prejuízos à sociedade e provocam uma corrosão do poder do Estado, sendo este a responsável por arcar com todas as deficiências econômicas ocasionadas. A sensação de insegurança e instabilidade é a mesma que ocasionada por crimes diversos, tais como homicídios e roubos.

Os custos econômicos desta criminalidade são suportados pelos cidadãos, motivo pelo qual determinam a instabilidade política e a deterioração dos poderes. Há, ainda, outra consequência desta criminalidade que, além de atentar contra os direitos humanos e a dignidade da pessoa, pode atingir os próprios fundamentos da democracia. Assim, os dados que apresentam uma criminalidade ligada à pobreza ou personalidade omitem os crimes de colarinho branco. (LIVIANU, 2007, p. 27)

Em decorrência da ilicitude do ato e da indignação popular, se faz necessária a intervenção estatal visando conferir um caráter punitivo aos infratores, razão pela qual a corrupção esta diretamente ligada ao Direito Penal.

Além da estrita relação com o direito penal, este fenômeno está diretamente ligado ao Direito Administrativo e à Constituição Federal, porquanto é a Carta Magna a responsável por tutelar os valores e limites por ela estabelecidos. A proteção aos direitos fundamentais deve ocorrer de maneira integral e prioritária, devendo ser enfatizado por Livianu, 2007 “os princípios constitucionais, quanto ao processo penal, são importantes para determinar o âmbito de atuação do Estado, no que diz respeito aos crimes de corrupção”.

A análise dos meios de controle da corrupção no Brasil mostra que a corrupção consiste em fenômeno que ultrapassa os limites normativos, uma vez que não é somente através do Direito Penal ou do Processo Penal que se podem apresentar os instrumentos de combate à corrupção ou à criminalidade organizada. (LIVIANU, 2007, p. 82)

Posto isso, se faz necessária uma reforma no sistema de coerção desta modalidade delituosa, com penas que possam cumprir sua função, seja a punitiva e a preventiva, visando inibir a constante prática deste fenômeno, bem como o atendimento ao clamor da sociedade, que reclama por uma mudança do atual cenário brasileiro.

#### **4.6 Enquadramento da Corrupção Como Crime Hediondo**

Para Monteiro (1999, p.15), crime hediondo é aquele que manifesta extrema abjeção ou depravação nos seus atos, que inspira pelos seus vícios ou crimes repulsa e horror.

O Direito vive atualmente, uma crise criada por sentimentos de impunidade e de injustiça pela população no que diz respeito aos que possuem poder e dinheiro, tendo como princípios e desconfiança a impunibilidade desses agentes e funcionários públicos. Em virtude das diretrizes e linha de pensamentos anteriormente citadas, a má fama dos integrantes deste cenário implica, diretamente, em enfraquecimento das instituições, descrença e colapso geral.

O maior objetivo de uma política de prevenção contra impunidade e a criminalidade no setor público é controlar de forma eficaz e eficiente a corrupção que ocorre em todos os setores e, além disso, controlar de forma razoável.

A situação que a corrupção se encontra na atualidade está descontrolada, e a população solicita urgentemente uma posição das autoridades para o combate da impunidade dos praticantes de tais crimes não podendo permanecer, devido quanto mais perdurar essa impunidade, maior será o índice de prática desse delito.

Enquadrar o crime de corrupção em crime hediondo não é o suficiente, mas nesse momento é um passo importante para o Brasil, já que uma parcela da população ainda não enxerga a corrupção nem como crime. A corrupção é o reflexo da impunidade e de um sistema político que em muitas vezes favorece os criminosos. Para que esse cenário mude é necessária à legislação eficaz, eficiente e punitiva para assim evitar que novos agentes cometam esse delito.

#### **4.7 Crimes Equiparados Aos Hediondos**

A Lei 8.072/90, em seu artigo 2º, equiparou os crimes de tortura, terrorismo e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins aos crimes hediondos, muito embora



não possam ser chamados de hediondos. Essa equiparação se dá no momento em que a lei veda a esses crimes benefícios como a anistia, indulto e a graça.

O crime de terrorismo foi o que mais recebeu críticas, devido não haver nenhuma previsão legal, e nem tipificação em nosso Código Penal. Uma outra discussão é a respeito do princípio da reserva legal, segundo Fernando Capez (2007) não em que se falar em ofensa ao princípio da reserva legal, mas Marisya Souza E Silva (2009 p.16-18), discorda e afirma que a sim ofensa ao princípio da reserva legal, como expressa em sua obra:

A Lei 8.072/90 ainda dispõe sobre terrorismo, mas a legislação nacional não tipificou o delito de terrorismo nem as figuras típicas que lhe são afins, mostrando-se inócuas as regras da Lei dos Crimes Hediondos para o terrorismo. De fato, não há na legislação um tipo autônomo definido como crime de terrorismo. Entretanto, a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170, de 14.12.1983) prevê condutas como a de praticar atos de terrorismo contra a segurança nacional, mas não define de forma clara e definitiva o tipo penal terrorismo. A Constituição Federal de 1988 garante o princípio da reserva legal e, como inexistente o tipo penal incriminador, não há como aplicar as regras da Lei de Crimes Hediondos ao terrorismo, por ausência de previsão legal.

Um outro crime equiparado aos crimes hediondos é a tortura, que está expressamente referida na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XLIII. Em 1997, devido a postura de policiais, que praticavam arbitrariedades principalmente na favela Naval, em diadema, Estado de São Paulo, fatos estes que se tornaram internacionalmente conhecidos, o legislador formulou a Lei 9.455/97, que oficializou de vez, ou melhor tipificou oficialmente, o delito tortura.

A conduta criminosa, de acordo com a Lei 9.455/97, consiste nas condutas humanas, representadas pelos verbos, constranger, omitir, submeter. A consumação do crime em comento ocorre com o sofrimento físico ou mental da vítima, decorrente do constrangimento, no caso manifestamente ilegal.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, já o sujeito passivo só pode ser a pessoa que estiver presa, sofrendo o devido constrangimento ilegal. A pena aplicada ao crime em questão em sua forma simples varia de dois a oito anos, já em suas formas qualificadas, se resulta lesão grave ou gravíssima, apenas varia entre quatro e 10 anos, se resulta a morte, a pena mínima é de oito anos e máximo de 16 anos.

Lei 9.455/97 traz em sua redação, que a condenação por tortura implicará na perda do cargo, função ou emprego do agente público. Como costume existiu uma discussão sobre o crime de tortura, isso porque, a Lei de Crimes Hediondos não

permitia a progressão de regime prisional, e já a Lei 9.455/97 permitia tal benefício, quem bem demonstra isso é Marisya Souza e Silva (2009, p. 16):

A Lei dos denominados Crimes Hediondos não admitia a progressão no cumprimento da pena, porém a Lei 9.455/97 a admitiu. Aí surge a confusão legislativa, porque, se a tortura é equiparada aos crimes hediondos pela própria Constituição Federal, como podem crimes de mesma gravidade receber tratamento diverso? A solução seria aplicar a lei nova, mais benigna, aos crimes hediondos, mas o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, não admite a interpretação sistemática.

Em 2007, a Lei 11.464/07, estabeleceu que deve ter igual tratamento o crimes hediondos e seus equiparados. Por último vale lembrar que a Lei 9.455/97, criou uma exceção ao princípio da territorialidade, dispondo que se aplica a lei em questão ao crime praticado fora do país desde que a vítima seja brasileira ou se encontre em local sob jurisdição brasileira.

Por fim o último crime equiparado aos crimes hediondo é o delito tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. A lei não diz quais substâncias são essas, mais estão relacionadas pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia do Ministério da Saúde, e segundo Marisya Silva e Souza<sup>95</sup>, essa é a razão pelo qual se torna uma norma penal em branco.

## 5. CONCLUSÃO

Ao fim deste trabalho verificou-se que a Lei de Crimes Hediondos foi editada no contexto de uma sociedade leiga, em relação às leis e princípios constitucionais, comovida e passional. Tal conjuntura fez com que o legislador criasse a Lei 8.072/90, com intuito de eliminar a violência existente em nossa sociedade de forma momentânea, acentuando as penas aplicadas a fim de diminuir a criminalidade clássica, tratando o Direito Penal como último meio de controle social.

O principal e o maior objetivo de uma política eficaz de prevenção a corrupção é o controle desses crimes que ferem toda a população. Não é através do Direito Penal que se resolverão todos os problemas relacionados aos crimes e a corrupção. O Direito Penal não pode resolver todos os problemas, porque atua em poucos casos deste setor e do sistema político da conduta dessas atividades.

Quando um crime de tamanha grandeza e de potencial ofensivo é esclarecido e se torna público é anunciado com grande alvoroço, dando a sensação de a população estar segura e protegida ao ver a resolução do caso e a prisão de alguns dos envolvidos no delito. Por outro lado, mascaramos a ideia de que outros crimes de cunho relevante estão esquecidos ou ainda são desconhecidos por toda a nação.

O Brasil em seus dias atuais, está diante de uma realidade adversa da época que a lei foi promulgada, os crimes de corrupção crescem alarmantemente todos os dias, e o que é visível é que o Estado não consegue reverter essa trajetória de desvios, fraudes e comportamentos antiéticos e corruptos.

O mais alarmante é o nosso sistema judiciário fazer pouco caso da inconstitucionalidade da lei,

O que mais chama a atenção foi o fato do nosso sistema judiciário ter fechado os olhos para a inconstitucionalidade da lei, desvirtuando nossa constituição, deixando-a na marginalidade, tomando por base jurisprudência formados e não se baseando no sistema jurídico nacional.

Ao que tudo indica os delitos não começaram a ser praticados após a década de 80, mas o seu aumento relevante após essa década pode ser notado anualmente. Devido a falta de uma punição severa e válida, os crimes continuam crescentes, sendo reincidentes ou até mesmo de novos agentes que se espelham em antigos atos, devido não ter tido punição cabível para a prática delituosa.

Como exemplo da prática de crime, um corrupto ou agente, desviar verba destinada, para a saúde está matando muito mais pessoas que um agente praticante do homicídio qualificado. Esse tipo de morte da população que espera por uma verba da saúde é lenta e dolorida, são pessoas que definham em uma fila de espera de atendimento, ou em macas nos corredores dos hospitais, os quais não disponibilizam de estrutura para o atendimento de toda a população.

Esses registros retrata a realidade, de muitos que poderiam ser salvos da morte se o dinheiro destinado à manutenção e contratação de pessoal fosse realmente aplicado ao seu devido fim. Contudo o dinheiro desviado desses fins, não apenas da saúde, mas da educação, da cultura, da infraestrutura geralmente é usado na aquisição de bens ou artigos de luxo.

Para que o Brasil se torne de fato um país desenvolvido o crime de corrupção deve ser banido ou controlado, pois é por esse motivo que o nível de pobreza cresce, desigualdade social aumenta e o nível cultural e da educação caem drasticamente todos os dias.

O crime de corrupção contra patrimônio público ou contra bens com destino para a saúde, a educação e a segurança pública, que atendem, principalmente, a parcela mais pobre da população, vai contra todos os princípios do país. O direito penal trás respostas rígidas e rigorosas para que se previna e sancione esses delitos. Com isso é possível uma análise minuciosa dos danos causados pelo crime praticado no Estado e a sua equiparação com os denominados “crimes hediondos”, por se tratar de um crime altamente danoso para toda a população.

O que podemos concluir é que não haverá Lei Penal suficiente para eliminar de forma total a criminalidade. A falta de condições e de investimentos mais ostensivos e também preventivos. Falta policiais devidamente equipados, um policiamento mais ativo, ostensivo e preventivo, uma corregedoria capaz de acabar com os policiais corruptos e que tenha plenos poderes para destituir os cargos se assim se fizer necessário, isto num plano de segurança pública. Quando falamos de políticas públicas sociais, seria necessário uma melhor distribuição de rendas, educação, emprego, equilíbrio nos impostos para assim beneficiar as classes mais pobres, combate à fome, orientação ao controle de natalidade e fazer valer todos os direitos elencados constitucionalmente.

Por fim, o começo de uma nova etapa ou repaginação, é através da efetiva prevenção do bem jurídico tutelado. Buscar tratar o delinquente conforme seu crime,

bem como seja punido na mesma proporção que o dano causado se transformará, buscando que a justiça seja de fato concreta. Acima de tudo é reconhecer que um corrupto é um homicida de multidões, se beneficiando de um bem comum e coletivo para satisfazer uma vida de regalias, do poder e do dinheiro, o que, no meu entendimento, é mais grave do que os fatos que motivam a média dos homicídios em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Gisele Oliveira de. **RESPONSABILIDADE FISCAL SIGNIFICA IRRESPONSABILIDADE SOCIAL?** In: jornada internacional de políticas públicas, 2. 2005, São Luis - Ma

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Fundação Boiteux, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BATISTA, Antenor. Corrupção: **Fator de Progresso?** 5ªed, Editora Letras & Letras. 23 de abril de 2000.

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos delitos e das penas**; tradução Lucia Guidicini, Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BERNARDES, Flávio Couto. **A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO MECANISMO DE IMPLANTAÇÃO**. Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. \_\_\_\_ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

CAPEZ. Fernando. **Curso de Direito Penal** Parte Geral Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991.

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Fabio M. de Almeida; DELMANTO, Roberto; DELMANTO Jr, Roberto. **Código Penal Comentado**: Legislação. 7 edição. Editora Renovar Ltda. 2008.

FAZZIO, Júnior Waldo. **Corrupção no poder público**. São Paulo: Atlas, 2002.

FILHO, GREGO, Vicente. **O combate a corrupção** e comentários a lei de responsabilidade de pessoas jurídicas : lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013. 1. ed. Saraiva, 2015.

GASSEN, Valcir. **Tributação na origem e destino**: tributos sobre o consumo e processos de integração econômica, 2º Edição. Saraiva, 04/2013. BIBLIOTECA VIRTUAL

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito administrativo**, 2. ed. Saraiva, 2011

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Legislação penal especial**: crimes hediondos, tóxicos, terrorismo, tortura, armas de fogo, contravenções penais e crimes de trânsito. São Paulo: Saraiva, 2005.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 3. ed. Niteroi: Impetus, 2007, v. IV. Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - Publicação Original..

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal** – um diagnóstico da corrupção no Brasil. **São Paulo: Coimbra, 2007.**

MACHADO JR. J. Teixeira; COSTA Reis, Heraldo da. **A Lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibm, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. (2008). **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: 2008 Atlas.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. 2. ed. Millennium, 2000. v. II, p. 200-201, item n. 349.

MEDEIROS, Humberto Jacques de. **O papel do Ministério Público no combate à corrupção**. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia\\_2\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia_2_lugar.pdf). Acesso em: 25 de set. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MONTEIRO, Antônio Lopes. **Crimes Hediondos**: texto, comentários e aspectos polêmicos. 6ª ed. atual., de acordo com as Leis ns. 9.677, de 2-7-1998 e 9.695, de 20-8-1998. São Paulo: Saraiva, 1999.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção** – Reflexões e interpretações prospectivas. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOURELLE, José Indalécio Moreira. **A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL NA** . Dissertação (Pós Graduação) - FGV, Rio De Janeiro, 2008.

**PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/prevencaodacorrupcao/index.asp>. Acesso em 17 d et. 2018

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. Atlas 2013.

**Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, n. 2, v. 1, 2017, Jul./Dez./2017, Arapiraca/AL Cesmac Faculdade do Agreste.

SANTOS, Rogério dos. **Cartilha contra corrupção**. Disponível em:  
<https://pt.scribd.com/document/265669730/Cartilha-Contra-a-Corrupcao-UNODC>:  
Acesso em: 25 de set. 2018.

SILVA, Marisya Souza. **Crimes hediondos e progressão de regime prisional**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves de. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2001.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa - Teoria e Prática**. Leme: J.H. Mizuno, 2011.

SOBRINHO, Manuel de Oliveira Franco. **Da competência na atividade administrativa**, Revista Tribunal. Disponível em:  
<http://www.tce.rj.gov.br/revista/artigos/r35c001.htm> Acesso em: 07 de jun 18.