

crimes contra
as

FINANÇAS públicas

FRANCISCO ILÍDIO FERREIRA ROCHA



editora
D'PLÁCIDO

crimes contra
as

FINANÇAS
públicas



crimes contra
as

FINANÇAS
públicas

FRANCISCO ILÍDIO FERREIRA ROCHA





Belo Horizonte | **São Paulo**
Av. Brasil, 1843, | Av. Paulista, 2444,
Savassi, Belo Horizonte, MG | 8º andar, cj 82
Tel.: 31 3261 2801 | Bela Vista – São Paulo, SP
CEP 30140-007 | CEP 01310-933

WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Copyright © 2020, D'Plácido Editora.
Copyright © 2020, Francisco Ilídio Ferreira Rocha

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios,
sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.

Editor Chefe Plácido Arraes

Editor Tales Leon de Marco

Produtora Editorial Bárbara Rodrigues

Capa, projeto gráfico Letícia Robini

Diagramação Enzo Zaqueu Prates

Catálogo na Publicação (CIP)

R672 Rocha, Francisco Ilídio Ferreira
Crimes contra as finanças públicas / Francisco Ilídio Ferreira Rocha. - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.
138 p.

ISBN 978-65-5589-101-0

1. Direito. 2. Direito Penal. 3. Infrações contra a administração pública. I. Título.

CDDir: 341.5517

Bibliotecária responsável: Fernanda Gomes de Souza CRB-6/2472

GRUPO
D'PLÁCIDO



*
Rodapé



Para minha família, meu sentido e fim.

Sumário

Prefácio.....	9
Introdução.....	15
<u>CAPÍTULO 1</u>	
Contratação de operação de crédito.....	19
<u>CAPÍTULO 2</u>	
Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar.....	41
<u>CAPÍTULO 3</u>	
Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.....	55
<u>CAPÍTULO 4</u>	
Ordenação de despesa não autorizada.....	71
<u>CAPÍTULO 5</u>	
Prestação de garantia graciosa.....	83

CAPÍTULO 6

Não cancelamento de restos a pagar.....97

CAPÍTULO 7

Aumento de despesa total com pessoal no
último ano do mandato ou legislatura.....111

CAPÍTULO 8

Oferta pública ou colocação de
títulos no mercado.....129

Referências.....143

Prefácio

Muito me honra o convite de prefaciara presente obra intitulada “CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS” do Professor Doutor Francisco Ilídio Ferreira Rocha, pela grande qualidade da obra e profundidade acadêmica do Autor.

Conheci o Professor Francisco Ilídio, nos idos de 2010, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, quando da realização do nosso doutoramento em Direito. Cursamos juntos a disciplina “Ordenamento e Sistema”, ministrada pelo Professor Doutor Tércio Sampaio Ferraz Júnior, e, desde a primeira aula, o Autor já se destacava pelas pertinentes colocações, não apenas pelo arcabouço teórico que as lastreava, mas também pelo momento apropriado dos atos de fala.

A aproximação de nossas ideias ficou evidente na escolha do orientador comum, o Professor Doutor Willis Santiago Guerra Filho, que de forma sempre amável, no trato com seus alunos e orientandos, possibilitou o caminhar mais seguro na árdua trilha da realização de nossas teses.

Com encontros frequentes, em decorrência das aulas do doutorado, outro grande amigo se uniu a nós,

que foi o Professor da PUC-SP Leonardo Massud. O cenário era perfeito para nossas discussões fenomenológicas acerca do *Lebenswelt*. Tive, ainda, o privilégio de conhecer o UNIARAXÁ, onde o Professor Francisco Ilídio leciona e observar o belíssimo trabalho realizado pelo Autor naquela Instituição, instigando os alunos a um estudo aprofundado do direito penal e organizando o consagrado Ciclo de Estudos Criminais, o qual tive a oportunidade de participar, por duas vezes; uma delas, inclusive, ao lado de minha esposa, a Professora Doutora Juliana Abrusio.

Minha amizade com o Autor, entretanto, transcende o ambiente acadêmico. O Professor Francisco hoje é um dos grandes amigos que levo no coração. Mesmo sem o encontrar, com a frequência que gostaria, estamos sempre em contato, pois a distância física é inversamente proporcional aos laços de amizade que nos unem.

Para além de um jurista, o Professor Francisco Ilídio é um estudioso inquieto das mais diversas áreas do saber e que me oportuniza, neste momento, tecer breves comentários a título de Prefácio do seu livro “CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS”.

Como se sabe, todo trabalho científico pretende responder a quatro perguntas de pesquisa, a saber: o quê?; o por quê?; o para quê?; e o como?

A primeira pergunta se refere ao conceito; a segunda e a terceira perguntas referem-se ao objeto de pesquisa e a última ao método.

A Autor, nesse sentido, busca conceituar já no início do livro o que vem a ser crimes contra as finanças públicas, informando-nos que “Os crimes contra as finanças públicas se constituem, em síntese, no reflexo

penal decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n. 101/2000) que, por sua vez, constitui na resposta para um grave problema, ainda crônico, que reside no descontrole dos gastos públicos e as nefastas consequências sociais que dele decorrem”.

Ao delimitar o objeto de pesquisa, o Autor informa-nos que o gestor público deve realizar os gastos públicos sem perder de vista a realidade financeira do Estado, sob pena de responsabilidade.

Ao tratar do método, é clara a adoção pelo Autor do método hipotético-dedutivo, típico das pesquisas jurídicas, além da realização de uma hercúlea revisão bibliográfica. Aliás, segundo João Maurício Adeodato “certamente as principais fontes de pesquisa em direito são os livros e artigos especializados”¹, que são utilizados exaustivamente pelo Autor para fundamentar seus posicionamentos.

O método, destarte, está associado à questão do “como conhecer?”². É justamente o conjunto de princípios que servirão para investigar o objeto. E no presente livro o Professor Francisco Ilídio estrutura a sua pesquisa a partir da delimitação dos elementos constitutivos dos tipos penais³, que envolvem os crimes contra as finanças públi-

¹ ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. In: Anuário dos cursos de pós-graduação em direito, Recife - PE, no. 8, p. 201-224, 1997, p. 209.

² FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A ciência do direito. São Paulo: Atlas, 1980, p. 11.

³ O tipo penal é uma figura conceitual, que descreve formas de como se pode realizar a conduta humana proibida (WELZEL, Hans. El nuevo sistema del derecho penal: una introducción a la doctrina de la acción finalista. Montevideo - Buenos Aires:

cas, bem como as questões que guardam especial relação com modelos abstratos de conduta proibida apreciados.

Destarte, o Autor comenta em sua obra – em cada tipo penal estudado – o bem jurídico tutelado⁴, os sujeitos

BdeF, 2004, p. 74). O tipo irá reunir o conjunto de elementos necessários para se configurar o fato punível descrito na lei penal. Nesse sentido, cada tipo desempenha uma função particular, e a inexistência de um tipo penal acarreta à impossibilidade do per-fazimento da tipicidade, logo se exclui a possibilidade da analogia e da interpretação extensiva para suprir a ausência de um tipo penal (BITENCOURT, Cezar Roberto. Manual de direito penal: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 197).

⁴ A missão da norma penal, assim como as demais normas de direito, é uma missão de proteção. No entanto a diferença existente entre a norma penal e as demais normas do direito encontra-se na especial gravidade dos meios empregados pela norma penal para cumprir a sua função de proteção. Também, há de se destacar que o direito penal, através da norma penal, tem por finalidade a proteção de bens jurídicos, que em direito penal, possui uma importância particular, daí surge a necessidade de entender-se melhor o que vem a ser este instituto (bem jurídico). Conceituar bem jurídica é tarefa bastante árdua, visto que o bem jurídico é um valor, e a dificuldade reside em identificar que valor o direito penal protege, ou seja, que bem jurídico, ou quais bens jurídicos, o direito penal protege. Para Jescheck, os bens jurídicos são interesses da comunidade cuja proteção é garantida pelo direito penal. Dessa forma, o bem jurídico é reconhecido como a base da estrutura e da interpretação dos tipos penais. Segundo Jescheck, deve-se entender o bem jurídico como um valor abstrato de ordem social protegido juridicamente, em cuja defesa está interessada a comunidade e cuja titularidade possa corresponder a um indivíduo ou à coletividade (JESCHECK, Hans-Heinrich, WEIGEND, Thomas. Tratado de derecho penal: parte general. Granada: Comares, 2002, p. 274–275). Muñoz Conde faz uma análise muito interessante acerca do instituto do bem jurídico. A concepção de referido autor representa muito bem o que se quer, definir, no presente trabalho, por bem jurídico. Segundo Muñoz

do crime, além de tecer comentários sobre a descrição típica do delito, a partir de seus elementos constitutivos, quais sejam, o(s) verbo(s) núcleo-típico(s) e demais elementos objetivos; os elementos subjetivos (genéricos e quando existentes os específicos); e os elementos normativos, quando presentes.

O Autor ainda realiza cortes importantes, para tratar de assuntos que denomina “observações pertinentes”, com o objetivo de, sempre, tentar esgotar o tema em estudo.

Nessa toada, o Professor Francisco Ilídio inicia seus comentários sobre os tipos penais a partir do artigo 359-A do Código Penal brasileiro, que versa sobre a “Contratação de operação de crédito” e aprecia os delitos subsequentes que versam sobre os crimes contra as finanças públicas, até o artigo 359-H, que trata da “Oferta pública ou colocação de títulos no mercado”.

Como o leitor pode perceber, o livro que se tem em mãos é um importante instrumento para os que preten-

Conde, bens jurídicos são pressupostos que a pessoa necessita para sua auto-realização e para o desenvolvimento de sua personalidade em sociedade. Os bens jurídicos ainda podem ser individuais e coletivos. Os bens jurídicos individuais são os pressupostos instrumentais e existenciais mínimos. Os bens jurídicos individuais são os pressupostos instrumentais e existenciais mínimos. Entre os bens jurídicos individuais, podemos citar a vida, a saúde, que é negada pela morte e pelo sofrimento. Enquanto os bens jurídicos individuais afetam diretamente uma pessoa individualmente, os bens jurídicos coletivos afetam toda a sociedade, constituída por um grupo de pessoas individuais. Entre os bens jurídicos sociais ou universais (coletivos) podemos citar como exemplos a saúde pública, o meio ambiente (MUÑOZ CONDE, Francisco; GARCÍA ARÁN, Mercedes. Derecho penal: parte general. Valencia: Tirant lo blanch, 2004, p. 59).

dem conhecer os “Crimes contra as Finanças Públicas” ou aprofundarem seus estudos sobre o assunto, através de uma leitura agradável e didática. Não tenho dúvidas que o entusiasmo na leitura dar-se-á do início ao fim da obra.

Logo, é certo que o livro que ora se apresenta, certamente, ocupará merecido espaço de destaque pela qualidade e atualidade da temática abordada, que auxiliará a todos – autoridades públicas e operadores do Direito – numa análise crítica sobre o assunto da moralidade do gasto da verba pública, sob a perspectiva dos Princípios Constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal, que norteiam a Administração Pública.

São Paulo, 02 de setembro de 2020

*Marco Aurélio Florêncio Filho*⁵

⁵ Coordenador e Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca. Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UFPE

Introdução

Os crimes contra as finanças públicas constituem-se, em síntese, no reflexo penal decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n. 101/2000) que, por sua vez, constitui na resposta para um grave problema, ainda crônico, que reside no descontrole dos gastos públicos e as nefastas consequências sociais que dele decorrem.

Através da leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica evidente “que o controle do endividamento público constituía preocupação central da política econômica do governo: o equilíbrio intertemporal das contas públicas é entendido ‘como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável’” (OLIVEIRA, 2015:42).

O entendimento da responsabilidade fiscal como um bem coletivo passa pela superação da ideia fantasiosa de que os gastos públicos podem ser ampliados demagogicamente ao custo de endividamento pantagruélico sem que existam consequências nefastas sobre a própria população.

É evidente que o Estado tem obrigações constitucionais para com seus cidadãos, entretanto, não se pode

olvidar que as grandes necessidades devem ser satisfeitas atentando-se para os limites ditados pela realidade financeira. Por certo, a “satisfação dessas necessidades, inegavelmente, implica gastos públicos, que devem ser meticulosamente analisados e geridos através de um orçamento público. Se, porventura, a receita arrecadada não for suficiente para custear os gastos, o Estado poderá obter empréstimos públicos, também chamados de créditos públicos, com o fim de atingir o equilíbrio entre receitas e despesas. O conjunto que envolve esses quatro fenômenos, quais sejam, receitas públicas, despesas públicas, orçamento público e crédito público chama-se atividade financeira do Estado” (LEITE, 2016:26). Não se trata, porém, de arbitrário desejo de um Estado superavitário ou sovínice que atenta contra os mais necessitados de nossa sociedade.

Do crescimento descontrolado da dívida pública decorrem consequências particularmente cruéis com os estamentos mais humildes, especialmente a inflação, o aumento das taxas de juros, o comprometimento do investimento público e, em situações drásticas, até mesmo a bancarrota. Ademais, os gastos públicos devem ser regidos pelos imperativos constitucionais inerentes à Administração Pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. “Portanto, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, que transcorram dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas. Nenhum agente público (Governador, Prefeito, Vereador etc.) ou outra autoridade qualquer pode atuar ao seu bel prazer. Todos os agentes públicos têm direitos e obrigações estabelecidos

pela lei, ante o princípio da legalidade, dentre outros, a que está submetida a Administração Pública, nos termos do art. 37 da CF” (GUEDES, 2001:15).

Nesse contexto, apresentam-se a seguir as peculiaridades dos crimes contra as finanças públicas, previstos no Código Penal desde o art. 359-A até o art. 359-H, constituindo-se a face penal dos imperativos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

os crimes

contra as finanças públicas constituem-se no reflexo penal decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal que, por sua vez, é a resposta para o problema, ainda crônico do descontrole dos gastos públicos e as nefastas consequências sociais que dele decorrem.

A concepção de responsabilidade fiscal enquanto bem coletivo passa pela superação da ideia fantasiosa de que os gastos públicos podem ser ampliados demagogicamente ao custo de endividamentos pantagruélicos sem que existam consequências nefastas sobre a própria população. Daí decorre a importância de compreender os limites de atuação na gestão das finanças públicas que, uma vez cruzados, implicam em responsabilidade penal.

Os Crimes contra as Finanças Públicas são aqui esmiuçados em seus aspectos típicos e com vasto arcabouço jurisprudencial para evidenciar o entendimento dos tribunais sobre o tema.



ISBN 978-65-5589-101-0



9 786555 891010