

Fábio Macedo Nascimento

# CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

controle, persecução penal e  
déficit institucional no Brasil

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2026

# Sumário

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Introdução .....</b>                                                                  | <b>1</b>  |
| <b>2 A normatividade das finanças públicas .....</b>                                       | <b>13</b> |
| 2.1 Quadro de referência normativo.....                                                    | 14        |
| 2.1.1 A sistematização do sancionamento<br>no campo das finanças públicas no Brasil .....  | 14        |
| 2.1.2 O advento da posição monetarista no país .....                                       | 18        |
| 2.1.3 A opção fiscal brasileira e suas bases .....                                         | 21        |
| 2.1.4 A preocupação quanto ao gasto com pessoal .....                                      | 25        |
| 2.1.5 Os mecanismos de ajuste .....                                                        | 30        |
| 2.1.6 As adaptações para calamidades públicas.....                                         | 36        |
| 2.1.7 O arcabouço fiscal como regime sustentável .....                                     | 41        |
| 2.1.8 Conclusões parciais .....                                                            | 48        |
| 2.2 Elementos dos tipos penais .....                                                       | 51        |
| 2.2.1 Contratação de operação de crédito .....                                             | 54        |
| 2.2.2 Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar....                           | 62        |
| 2.2.3 Ordenação de despesa não autorizada .....                                            | 69        |
| 2.2.4 Não cancelamento de restos a pagar.....                                              | 77        |
| 2.2.5 Assunção de obrigação no último<br>ano do mandato ou legislatura.....                | 80        |
| 2.2.6 Aumento de despesa total com pessoal no<br>último ano do mandato ou legislatura..... | 84        |

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.7 Prestação de garantia graciosa.....                                                | 93         |
| 2.2.8 Oferta pública ou colocação de títulos no mercado .....                            | 100        |
| 2.2.9 Conclusões parciais.....                                                           | 106        |
| <b>3 A institucionalidade jurídico-fiscal da<br/>atividade financeira do Estado.....</b> | <b>121</b> |
| 3.1 Conformações estruturantes .....                                                     | 124        |
| 3.1.1 O controle das contas públicas na<br>ótica dos processos de criminalização .....   | 124        |
| 3.1.2 O ramo do Direito Financeiro em seu caráter didático .....                         | 128        |
| 3.1.3 O orçamento como processo para a<br>consecução dos interesses democráticos.....    | 132        |
| 3.1.4 A densidade normativa constitucional do direito social.....                        | 140        |
| 3.1.5 A intervenção judicial no orçamento público .....                                  | 145        |
| 3.1.6 O espaço institucional para a fiscalização do orçamento ....                       | 151        |
| 3.1.7 O microssistema de combate à corrupção.....                                        | 159        |
| 3.1.8 Conclusões parciais .....                                                          | 164        |
| 3.2 Agendas das agências de controle.....                                                | 168        |
| 3.2.1 O sistema de fiscalização das contas públicas .....                                | 168        |
| 3.2.2 O controle externo das contas públicas.....                                        | 181        |
| 3.2.3 A Controladoria interna .....                                                      | 191        |
| 3.2.4 O Tribunal de Contas .....                                                         | 198        |
| 3.2.5 O Ministério Público de Contas.....                                                | 212        |
| 3.2.6 O Ministério Público comum.....                                                    | 217        |
| 3.2.7 Conclusões parciais.....                                                           | 229        |

|                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4 Um exercício de Direito e Políticas Públicas para o caso Distrito Federal .....</b> | <b>239</b> |
| 4.1 Percurso metodológico.....                                                           | 240        |
| 4.1.1 A tecnologia jurídica aplicada.....                                                | 241        |
| 4.1.2 O método do mapeamento institucional.....                                          | 245        |
| 4.1.3 O empirismo e as representações .....                                              | 247        |
| 4.1.4 A pesquisa e seus elementos .....                                                  | 251        |
| 4.1.4 O questionário instrumentalizado .....                                             | 255        |
| 4.1.5 As entrevistas semiestruturadas.....                                               | 258        |
| 4.2 Achados.....                                                                         | 261        |
| 4.2.1 As primeiras impressões com o survey .....                                         | 262        |
| 4.2.2 As respostas dos entrevistados .....                                               | 265        |
| 4.2.3 As percepções críticas dos atores .....                                            | 297        |
| 4.2.4 O cotejamento final como ápice do exercício.....                                   | 323        |
| 4.2.5 A engenharia institucional como resultado final .....                              | 341        |
| <b>5 Conclusões .....</b>                                                                | <b>353</b> |
| <b>Referências Bibliográficas.....</b>                                                   | <b>359</b> |
| <b>Apêndice A – Perfil dos Entrevistados .....</b>                                       | <b>385</b> |