

JOSÉ MAURICIO CONTI  
FERNANDO FACURY SCAFF

*Coordenação*

# ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

# A LIMITAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA PELOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE

BRUNO MITSUO NAGATA

Mestrando em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da USP. Advogado.

**RESUMO:** Identifica-se uma elevada discricionariedade em matéria orçamentária, entretanto, tal prerrogativa não é um campo aberto para arbitrariedades. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê um sistema de fiscalização financeira e orçamentária fundado nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Tais princípios consubstanciam-se em prescrições que limitam a discricionariedade na gestão dos recursos públicos, impedindo que os administradores se afastem da realização do interesse público.

**PALAVRAS-CHAVES:** Discricionariedade – Orçamento – Legalidade – Legitimidade – Economicidade.

**ABSTRACT:** Identifies a high discretion in a budgetary matters, however, this prerogative does not allow arbitrary acts. In this sense, the Constitution of 1988 provides a system of budgetary and financial control based on the principles of legality, economy and legitimacy. These principles reduce the discretion in the management of public resources, preventing state officials to act so as not to make the public interest.

**KEYWORDS:** Discretion – Budget – Legality – Legitimacy – Economy.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Discricionariedade administrativa: breve panorama: 2.1 Limites à discricionariedade – 3. Orçamento e discricionariedade: 3.1 Orçamento e papel do Estado na atualidade; 3.2 Orçamento e discricionariedade: a proeminência do Poder Executivo; 3.3 Limites à discricionariedade em matéria orçamentária – 4. Legalidade, legitimidade e economicidade: 4.1 Sistema constitucional de fiscalização financeira e orçamentária; 4.2 Legalidade, economicidade e legitimidade como princípios; 4.3 O princípio da legalidade; 4.4 O princípio da legitimidade; 4.5 O princípio da economicidade – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

É perfeitamente compreensível que se atribua alguma discricionariedade aos governantes. No entanto, em matéria orçamentária essa discricionariedade é por demais elevada. Tal fato, em si mesmo, não se afigura bom ou mau, pois essa ampla margem de liberdade na condução do gasto público não parece desarrazoada.

Ora, as receitas que custeiam a atuação estatal estão sujeitas às mais variadas influências, sendo necessária certa flexibilidade quando houver queda ou, até mesmo, aumento na arrecadação. O mesmo se diga em relação às transformações sociais que demandam da Administração uma conduta sempre mais versátil e eficaz. Também, não se pode esquecer as crises econômicas que vão e voltam ao sabor dos ciclos do capitalismo, exigindo ora investimentos estatais mais arrojados, ora uma política de arrocho fiscal.

Nesse contexto, não se pode criticar a existência de maior liberdade na condução da atividade financeira do Estado. Reprovam-se, isto sim, os abusos que se cometem no exercício dessa faculdade. São notórios os escândalos que permeiam a elaboração e execução orçamentária, sem contar o uso escancarado de recursos públicos – em detrimento do interesse coletivo – para promoção ideológica dos detentores do poder. Cite-se, ainda, a destinação equivocada de verbas públicas para finalidades que em nada se coadunam com a realização dos direitos fundamentais e do bem-estar social.

Todas essas condutas abusivas não encontram respaldo no ordenamento jurídico, pois, ainda que se possa verificar sua legalidade formal, sempre haverá princípios e diretivas que refutam qualquer desvio na consecução do bem comum. Assim, o trabalho que segue visa a identificar princípios caros à atividade financeira do Estado e que limitam a discricionariedade afeita à gestão dos recursos públicos.

Em especial, o estudo se debruçará sobre os princípios que orientam a fiscalização financeira e orçamentária, sendo tais: a legalidade, a economicidade e a legitimidade. A identificação do conteúdo prescriptivo desses preceitos se circunscreverá a análise do ordenamento tal como posto, buscando em seu interior a lógica necessária para compreendê-los. Desse modo, este estudo fica a dever, tendo em vista a extensão que tomaria um exame sobre o papel do Judiciário e das Cortes de Contas na contenção da discricionariedade inerente à gestão dos recursos públicos.

## 2. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA: BREVE PANORAMA

A Administração Pública participa de maneira muito ativa do ambiente social e nele protagoniza um papel relevante que é a promoção do interesse público. Desse modo as complexidades sociais e o reconhecimento de novos direitos fundamentais demandam da Administração uma atuação versátil e sempre mais ativa.

A despeito disso, não se pode esquecer que a Administração Pública está sujeita a um regime de legalidade mais vigoroso. Essa concepção de legalidade nasce con-

juntamente com o Estado de Direito que preconiza uma limitação do poder estatal pela lei. Assim, com o fim de se evitar desmandos e arbitrios dos governantes, cunhou-se o adágio, repetido à exaustão, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente lhe determina ou autoriza, ao contrário dos particulares a quem é lícito fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Impõe-se, portanto, o questionamento sobre como coadunar a necessidade de pronta atuação da Administração Pública – diante dos mais variados reclames sociais – e a sua sujeição ao princípio da estrita legalidade. É, pois, incontestável a incapacidade do legislador em regular, por meio de normas jurídicas, todas as condutas que a Administração deve realizar. Nesse sentido, Massa-Arzabe transcreve Habermas, afirmando “que a moderna prática administrativa ‘caracteriza-se por um elevado grau de complexidade, dependência conjuntural e incerteza que não pode ser inteiramente antecipado pelo legislativo e, conseqüentemente, determinado no nível normativo’”.<sup>1</sup>

Diante desse panorama, apresenta-se como solução plausível um instituto muito prestigiado pelo direito administrativo, a discricionariedade administrativa. Domingo Sesin,<sup>2</sup> ao comentar a rigidez do princípio da legalidade, “entendida como férrea sujeição da administração à lei”, conclui que esta elaboração teórica nunca teve aplicação efetiva, sendo que o rigorismo dessa concepção encontrou abrandamento na discricionariedade e na concepção de legalidade como “bloco de legalidade”, ou seja, além de se conceder certa margem de liberdade para a atuação administrativa, também se abrandou a concepção de legalidade que passa a compreender não só as regras jurídicas, mas também, os princípios gerais de direito.

A discricionariedade é assim uma construção lógica do ordenamento jurídico que faculta certa liberdade ao administrador para melhor atender aos reclames do interesse público. Essa liberdade, no entanto, não significa atuação arbitrária, antes encontra limites no próprio ordenamento jurídico. O próprio reconhecimento das situações em que se pode exercitar a discricionariedade há de ser consentâneo com o disposto no ordenamento, pois se diante da hipótese descrita a norma predetermina de modo completo qual o único comportamento a ser tomado, não há que se falar em discricionariedade.

Dessa feita, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> elenca três hipóteses em que pode existir a discricionariedade, a saber: (a) quando a lei expressamente confere à administração a faculdade de optar pela atuação que se mostre mais conveniente ao

1. MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 56.

2. SESIN, Domingo. *Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial, analisis jurisprudencial*. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 6.

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 83.

interesse público; (b) quando a lei é omissa; e (c) quando a lei estabelece a competência, mas não prevê a conduta a ser adotada. Assim, seja por falta da lei ou porque ela assim autoriza, a discricionariedade administrativa comporta um juízo de conveniência ou oportunidade em que o agente optará pela conduta que melhor satisfaça ao interesse público.

Não há grandes dificuldades em reconhecer a existência de uma faculdade para a atuação discricionária, o esforço maior está em lhe precisar os limites. Em outras palavras, a celeuma gravita em torno das escolhas que comporta o exercício da atuação discricionária; destarte, impende verificar se a eleição feita pelo administrador encontra limitações no direito.

## 2.1 Limites à discricionariedade

Como se expôs, um primeiro limite ao exercício da discricionariedade administrativa consistiria na identificação das hipóteses em que se permite ao administrador atuar com maior liberdade. No entanto, a conformidade da atuação discricionária com essas hipóteses não faz pressupor a correção da conduta administrativa. Não basta comprovar a autorização legal ao exercício discricionário, é preciso que o juízo de conveniência e oportunidade que orientará as escolhas da Administração esteja em consonância com o ordenamento jurídico.

Note que a lei formal não é o único parâmetro de correção da conduta administrativa. De forma alguma seria um pleonasma dizer que a Administração deve se submeter à lei e ao direito. Advoga, nessa esteira, o texto da Constituição alemã ao dispor que o Poder Executivo está submetido à lei e ao direito. Igualmente inscrevem as Constituições espanhola e a argentina.<sup>4</sup>

Exigir que a Administração observe a lei e o direito é uma consequência da compreensão do que seja o Estado de Direito. Vale, nesse sentido, invocar o ensinamento de Manuel García-Pelayo, que ao traçar notas sobre a gênese do Estado de Direito faz o seguinte comentário:

“O Estado de Direito, em seu primitivo sentido é um Estado cuja função capital consiste em estabelecer e manter o direito e cujos limites de ação estão rigorosamente definidos por este, ficando bem entendido que o direito não se identifica com qualquer lei ou conjunto de leis, independentemente do seu conteúdo – pois, como acabamos de dizer, o Estado absolutista não excluía a legalidade –, mas apenas com uma normatividade conforme com a ideia de legitimidade, da justiça, dos fins e dos valores a que devia servir o direito, em suma, com uma normatividade segundo a *ideia de direito* [grifo do autor]. O Estado de Direito significa, assim, uma limitação do poder do Estado pelo direito, mas não a possibilidade de legitimar qualquer critério, dando-lhe forma de lei: invertendo a famosa fórmula decisionista

4. SESIN, Domingo. Op. cit., p. 8.

*non ratio, sed voluntas facit legem*, poderia dizer-se que para a ideia originária do Estado de Direito *non voluntas, sed ratio facit legem*".<sup>5</sup>

O Estado de Direito, portanto, não se caracteriza pelo fato de que o Estado se submete à lei e tem sua conduta por ela regrada. Com um tautologismo necessário é preciso afirmar que o Estado de Direito deve se submeter ao direito, sendo este concebido não só como repertório legislativo, mas também como os princípios e valores que traduzem o postulado elementar da justiça.

Do mesmo modo, a Administração não pode se contentar com uma submissão formal à lei. Deve, também, buscar fundamento no direito, contrastando sua conduta com os princípios e os valores presentes no ordenamento. Particularmente, a submissão da Administração Pública aos princípios é muito cara ao ordenamento pátrio. Diferentemente de Constituições estrangeiras que submetem o Executivo à lei e ao direito, a Constituição de 1988, em seu art. 37, dispôs que a Administração Pública observará os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Todos os poderes e deveres da Administração devem se basear nesses princípios constitucionais e, também, com especial ênfase, nos direitos fundamentais e nas normas estruturantes do regime democrático, à medida que todos esses preceitos revelam a disposição axiológica central em que se funda o Estado de Direito.<sup>6</sup>

Logo, interessa concluir que a lei não é o padrão único de juridicidade da conduta administrativa, esta se submete ao ordenamento jurídico como um todo, considerando-se a Constituição, as leis, os princípios, os tratados, o reconhecimento de direitos fundamentais etc., sendo que este parâmetro alargado de juridicidade condicionará as escolhas que decorrem do exercício do poder discricionário.<sup>7</sup>

Dalmo Dallari<sup>8</sup> preleciona que as decisões políticas, o quanto possível, devem ser enquadradas no sistema jurídico, permitindo-se, ao mesmo tempo, a eficácia na conservação de determinados fins e a flexibilidade na formulação de novos meios para alcançá-los. O ordenamento pátrio parece ter incorporado essas lições. Verifica-se que a Constituição Federal formula orientações políticas aos governantes com a previsão de princípios e diretrizes programáticas e, ainda, fixa os objetivos que devem ser perseguidos pela República brasileira.

5. GARCIA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1977. p. 52. Apud MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 45.

6. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 38.

7. PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. *Principios de derecho administrativo*. 3. ed. Madrid: Ramon Areces, 2000. vol. 1, p. 91.

8. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 110-111.

Contudo, a Lei Maior se furta em ditar o conteúdo da atuação administrativa que haverá de realizar os objetivos e programas nela consignados. Assim, a decisão que interpreta as finalidades públicas e estabelece os meios para alcançá-las deverá encontrar respaldo nos princípios e diretivas apregoados pela Constituição, bem como nos valores que fundam o ordenamento jurídico.

Gustavo Binenbojm reconhece a “importância dos princípios e regras constitucionais na densificação do ambiente decisório do administrador”, advertindo que a discricionariedade não é um campo de escolhas puramente subjetivas, mas de fundamentação dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei.<sup>9</sup>

Enfatiza, na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello ao lecionar que “a existência da discricção, como visto, funciona exatamente como prova demonstrativa de que a lei só admite a solução ótima” e a “conduta que não atingir de modo preciso e excelente a finalidade legal, não é aquela pretendida pela regra de direito”.<sup>10</sup>

Portanto, mediante o exercício do poder discricionário, o administrador não atuará ao alvedrio que lhe indica seu subjetivismo, o juízo de conveniência e oportunidade revelará uma ponderação entre a situação concreta e o norte que lhe traça o ordenamento. Nessa perspectiva, a eleição efetuada não será qualquer opção, mas sim a escolha que melhor atenda ao interesse público.

### 3. ORÇAMENTO E DISCRICIONARIEDADE

A atuação legiferante que ordena e pacifica conflitos individuais não é suficiente para contentar os novos anseios ditados pelo interesse público. O reconhecimento e a necessidade de efetivação de direitos que assegurem a dignidade da pessoa humana reclamam do Estado uma atitude material concreta, elevando a importância do chamado gasto público.

Destaca-se, desse modo, a figura dos orçamentos públicos. Ora, o orçamento público é a peça que recolhe as receitas e indica as despesas estatais, sendo, portanto, o veículo que custeia as políticas públicas e os serviços essenciais. Entretanto, a questão orçamentária envolve uma notória margem de discricionariedade para escolher quando, como, e em que empregar os recursos públicos.

A relação entre discricionariedade e orçamento passa pela compreensão de um novo papel do Estado na sociedade, bem como pelo reconhecimento da proeminência do Poder Executivo quando da elaboração e execução do orçamento. Assim, seguem algumas notas sobre as questões apontadas.

9. BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 38-39.

10. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 35-36.

### 3.1 Orçamento e papel do Estado na atualidade

Cresce, neste início do século XXI, o papel do Estado na sociedade. Não se pode deixar de notar que tal crescimento ocorre em paralelo à evolução dos direitos fundamentais. O clássico magistério sobre as gerações ou dimensões desses direitos indica que o modo de ser e de proceder do Estado se altera à medida que se sucedem as gerações dos direitos fundamentais.<sup>11</sup>

Os direitos fundamentais de primeira geração, enquanto correspondem às liberdades públicas, exigiram do Estado uma atitude omissiva com vistas a preservar a autonomia individual. Contudo, essa abstenção estatal importou no agravamento dos problemas sociais, levando a uma nova compreensão do relacionamento entre Estado e Sociedade. Surgem, desse modo, os chamados direitos de segunda geração: os direitos sociais, que reclamam do Estado uma atitude positiva no sentido de oferecer serviços e utilidades correspondentes à moradia, à educação, à saúde, à assistência social etc.

Ainda, há que se dizer que as contínuas transformações sociais desembocaram no reconhecimento de outra classe de direitos cuja fruição é difusa ou coletiva. Fala-se, assim, em direitos de terceira geração que correspondem, *grosso modo*, à proteção do meio ambiente, à defesa do consumidor, ao desenvolvimento, à paz social etc. Importa notar, também, a atuação ativa do Estado em garantir os direitos de terceira geração, sendo que tais direitos demandam uma ação material do Estado destinada à coletividade, não tão somente a indivíduos singularmente considerados.

Stephen Holmes e Cass Sunstein, ao analisarem a dicotomia entre direitos que impõem uma abstenção estatal e direitos que exigem uma conduta positiva do Estado, concluem que: "All rights are positive rights",<sup>12</sup> ou seja, todos os direitos fundamentais comportam uma atuação positiva do Estado, pois, ainda que o direito exija uma abstenção do Estado, o remédio ou garantia que o assegura reclama uma prestação estatal positiva.

A conclusão de que "all rights are positive rights" é lastreada na constatação de que assegurar direitos fundamentais significa um custo para os cofres públicos, mesmo que este custo represente apenas a manutenção de uma estrutura judiciária capaz de preservar os direitos do homem.<sup>13</sup>

- 
11. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
  12. HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberties depends on taxes*. New York: Norton & Company, 1999. p. 48.
  13. Idem, "Rights are costly because remedies costly" (p. 43); "No court system can operate in a budgetary vacuum. No court can function without receiving regular injections of taxpayers' dollars to finance its efforts to discipline public or private violators of rights", (p. 45).

Em relação ao custo desses direitos para o Estado, pondera Fernando Scaff: “De nada adianta falarmos de direitos se não olharmos quanto de recursos financeiros o Estado estabeleceu para a realização daqueles direitos”.<sup>14</sup> Assim, qualquer análise sensata sobre o papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais não pode deixar de considerar os recursos públicos que haverão de subsidiá-los. Em um contexto de necessidades crescentes e insuficiência de recursos, a questão financeira, sem dúvida, é a mais relevante. Não se trata aqui, porém, de analisar solidariedade dos contribuintes em custear a promoção de direitos básicos do homem, mas sim de verificar a forma como são distribuídos os recursos existentes.

Ganha relevo, portanto, a figura do orçamento público, pois é nele que se plasma o destino das receitas que haverão de custear a atuação do Estado. A importância atual dos orçamentos não os identifica como meras peças contábeis, antes, evidenciam-nos como fonte do planejamento estatal e das escolhas governamentais que convém à persecução do bem comum. Os orçamentos, por fim, hão de expressar o esforço do Estado na concretização dos direitos fundamentais e no resguardo das garantias que lhes são inerentes.

Logo, incide sobre os orçamentos forte apelo político, não só no sentido de políticas partidárias, mas, sobretudo, sob o foco da interpretação dos fins e da escolha dos meios necessários à realização do interesse público, razão pela qual se passará a analisar a discricionariedade que comporta a previsão e distribuição dos recursos públicos, bem como a atuação do protagonista principal desse processo decisório.

### 3.2 Orçamento e discricionariedade: a proeminência do Poder Executivo

Ricardo Lobo Torres informa que os americanos cunharam a expressão “superorçamento” (*super-budget*), na medida em que este serve à diminuição de conflitos sociais, buscando objetivos como o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, o pleno emprego etc.<sup>15</sup> Com base nesse comentário, não é demais repetir que o orçamento, longe de ser um mero documento de técnica contábil, é um poderoso instrumento de ação estatal para se promover o interesse público.

Mas todos esses objetivos a que o orçamento se propõe alcançar passam por critérios de avaliação política, uma vez que lhe é próprio determinar quanto, como, quando e em que os recursos públicos serão aplicados. A lucidez das lições de Aliomar Baleeiro confirma que “em todos os tempos e lugares, a escolha do obje-

14. SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos direitos sociais no Brasil. Garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: \_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 26.

15. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. vol. 5, p. 9.

tivo da despesa envolve um ato político".<sup>16</sup> Sobressai, portanto, na elaboração e na execução do orçamento uma flagrante discricionariedade que envolve um plexo decisório sobre a destinação dos recursos que deverão custear a efetivação do interesse público. Segue-se a essa constatação o questionamento sobre quem são os responsáveis por exercitar tal discricionariedade em matéria orçamentária.

De modo precípua, o Poder Executivo assume a prestação de serviços e utilidades públicas fruíveis pelos administrados, competindo-lhe, também, prover as receitas necessárias ao custeio da atuação administrativa. Cabe a ele recolher e exigir os tributos devidos, bem como, gerindo seu próprio patrimônio, auferir outras rendas que integrarão o montante colocado à disposição do erário.

Logo, diante do dever em dispor de bens e serviços para satisfação do interesse público e de arrecadar a receita que custeará sua atividade, nada mais lógico do que se atribuir ao Executivo a iniciativa do projeto de leis orçamentárias. Assim atesta a Constituição Federal de 1988 ao deferir iniciativa reservada ao Executivo para propositura de leis orçamentárias, consoante o disposto nos arts. 165 e incisos e 84, XXIII.

Precisamente, o Executivo – enquanto ente arrecadador – tem condições de estimar o volume futuro das receitas, alocando-as da maneira mais conveniente ao interesse público. Por meio dessa prerrogativa, o Executivo traça a configuração elementar da atuação administrativa com elevada discricionariedade, pois a este Poder compete não só estabelecer o elenco das despesas públicas, como também fixar a quantidade de recursos que haverão de suportá-las. Nesses termos, a elaboração do projeto de lei orçamentária pelo Executivo adquire elevada importância, uma vez que as possibilidades de alteração pelo Legislativo são extremamente restritas, remanescendo sempre a estrutura básica do projeto original.

A discricionariedade afeita ao Poder Executivo revela-se, também, na execução orçamentária. A aprovação das leis de orçamentos pelo Poder Legislativo não vincula, obrigatoriamente, o Executivo. É verdade que só se permite efetivar as despesas previamente consignadas na lei de orçamento, no entanto, as leis orçamentárias possuem uma natureza diferenciada, sendo que a vinculação aos seus dispositivos não é peremptória, restando ao Executivo margem de liberdade para decidir se efetiva ou não o gasto previsto.

Há, como advoga Ricardo Lobo Torres, uma reserva administrativa na execução orçamentária. Segundo o professor: "No sistema constitucional financeiro brasileiro a responsabilidade pela execução do orçamento é do Executivo, cabendo ao Congresso o controle e a fiscalização".<sup>17</sup> Essa exclusividade do Executivo na exe-

16. BALEFEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973. p. 78.

17. TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 211.

cução das leis orçamentárias juntamente com a precariedade vinculativa dessas leis conferem à Administração a possibilidade de contingenciar os gastos públicos. Assim, mesmo que determinado gasto esteja contemplado na lei orçamentária, em algumas circunstâncias pode o Executivo lhe negar efetivação.<sup>18</sup>

Note que essa discricionariedade tem razão de ser. As receitas que custeiam os gastos públicos são meramente estimadas. Quando da elaboração da proposta orçamentária o que existe é mera expectativa de receitas, logo, em um sistema que prestigia o equilíbrio das contas públicas é razoável que se conceda ao Executivo a possibilidade de limitar seus gastos na eventualidade da insuficiência de recursos. Outrossim, é salutar ao desenvolvimento econômico e social permitir que o Executivo possa restringir as despesas públicas diante de um cenário de perspectiva inflacionária.

Mas, estando em curso sua execução orçamentária, identifica-se, também, uma elevada discricionariedade do Poder Executivo em relação a mecanismos de flexibilidade orçamental. Notadamente, instrumentos como a margem de remanejamento e a transposição ou transferência permitem ao Poder Executivo realocar recursos entre órgãos e categorias de despesa, sem a necessidade de deflagrar um novo processo legislativo para a alteração do orçamento.<sup>19</sup>

Ocorre que as leis orçamentárias autorizam previamente o Executivo a realocar recursos originalmente destinados ao custeio de determinada despesa ou órgão, bem como se autoriza a suplementação de certas dotações com os recursos advindos da reserva de contingência. Esses mecanismos de flexibilidade, aduz Mauricio Conti,<sup>20</sup> permitem maior dinamismo e agilidade para as modificações no orçamento, adaptando-o às alterações ocorridas ao longo de seu exercício.

Evidentemente que a autorização para a margem de remanejamento e transposição de recursos encontra limitações. As leis orçamentárias estabelecem condições e limites percentuais para que se possam remanejar recursos públicos já consignados ao atendimento de determinada despesa.<sup>21</sup> No entanto, dentro da possibilidade de

---

18. Vale ressaltar que a possibilidade de contingenciamento é limitada pelo art. 9.º, § 2.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: "Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias".

19. CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 93-98.

20. *Idem*, p. 98.

21. José Mauricio Conti adverte que a autorização para o remanejamento das dotações orçamentárias deve ser concedida com prudência, "fixando-se limites baixos e rígidos, para evitar-se que o Poder Executivo passe a ter o domínio total na execução do orçamento, alterando-o de maneira a desfigurar a Lei Orçamentária aprovada pelo Legislativo" (*idem*, *ibidem*).

alteração que se concede ao Poder Executivo pode-se dizer que esse Poder goza de ampla discricionariedade, remanejando os recursos conforme a conveniência que lhe indica o atendimento do interesse público.

Ainda no tocante à gestão orçamentária, subsiste discricionariedade ao Executivo para desvincular parcela dos recursos referentes às contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. As contribuições são tributos que, por natureza, vinculam o produto de sua arrecadação às finalidades específicas que orientaram sua gênese. Porém, o art. 76 do ADCT defere ao Executivo a possibilidade de desvincular 20% da arrecadação da União para livre aplicação, incluindo-se nesse montante as receitas provenientes das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.<sup>22</sup> Vislumbra-se, nesse particular, mais um caso de discricionariedade do Executivo que poderá utilizar livremente parcela de recursos originalmente afetados à finalidade determinada.

Por fim, em relação ao Executivo, há que se dizer que as vinculações constitucionais de receitas aos serviços públicos de saúde e educação não tolhem, por completo, a margem de discricionariedade na elaboração e execução do orçamento. Embora a Lei Maior prescreva um piso de investimentos em serviços de saúde e educação, cabe à Administração decidir como esse numerário será gasto. Ou seja, mesmo havendo patamares mínimos de gastos nos campos da saúde e educação, cabe alguma discricção quanto à destinação dos recursos que irão promover essas áreas de atuação do Estado.

Sem contar, também, que remanesce uma esfera de liberdade no que diz respeito à contabilidade pública. Em outras palavras, questiona-se sobre quais gastos podem ser computados como despesa de saúde ou de educação a fim de se quantificar o patamar mínimo de investimento. De fato, seria uma excrescência contabilizar despesa pública em recapeamento asfáltico como despesa em saúde. No entanto, há casos em que se vislumbra certa fluidez conceitual, por exemplo, parece razoável contabilizar obras de saneamento básico como despesa pública de saúde. Assim, em certas situações é defensável a existência de discricionariedade do Executivo para escriturar certas despesas em categorias que evidenciam o atendimento aos índices mínimos de gasto nas áreas da saúde e educação.

Verificada, *grosso modo*, a discricionariedade do Executivo na elaboração e execução do orçamento, deve-se analisar a missão do Poder Legislativo e seu papel na aprovação das leis orçamentárias.

Como se expressou, o Executivo é o protagonista da execução orçamentária, já no que tange à elaboração pode-se reconhecer uma influência do Poder Legislativo. Muito embora a elaboração do projeto das leis orçamentárias seja de iniciativa pri-

22. CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 277.

vativa do Chefe do Executivo, o parlamento poderá alterá-lo ou rejeitá-lo quando da sua apreciação.

É verdade que a possibilidade de alteração pelo Legislativo encontra sérias restrições. O art. 166 da CF/1988 estabelece que qualquer emenda ao projeto de lei orçamentária anual deverá ser previamente examinado por uma comissão mista permanente formada por deputados e senadores. Ressalte-se, ainda, que a alteração deve indicar os recursos necessários, sendo estes decorrentes da anulação de despesa de modo que a alteração não provocará aumento de despesa. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual, por sua vez, não podem versar sobre despesas com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais tributárias aos entes federativos.

Ainda, toda alteração ao projeto de lei orçamentária deverá ser coerente com o planejamento estatal, sendo vedadas emendas incompatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Por conseguinte, também resta vedada qualquer emenda à lei de diretrizes orçamentárias que se mostre contrária ao plano plurianual.

Não obstante as restrições à atuação do Legislativo para intervir no projeto orçamentário concebido pelo Executivo, é da prática institucional brasileira que o Executivo subestime as receitas públicas quando da elaboração da proposta orçamentária, havendo, posteriormente, uma reestimativa por parte do Legislativo. Essa nova estimativa de receitas produz um numerário excedente que será utilizado como fonte de custeio para as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária. Atesta essa prática o estudo de Marcos José Mendes ao afirmar que “a principal ação do Congresso na transformação do orçamento proposto pelo Executivo é elevar a receita estimada e utilizar esses recursos adicionais para introduzir, via emendas, mais despesas de investimentos”.<sup>23</sup>

Essa prática institucional acaba por revelar a proeminência do Executivo não só na execução do orçamento, como também na sua elaboração, uma vez que a proposta orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo fica, relativamente, imune às modificações, elevando a importância da atividade discricionária do Executivo em consignar como, quando e em que os recursos públicos serão gastos.

### 3.3 *Limites à discricionariedade em matéria orçamentária*

Como se viu, o Executivo detém um grande poder discricionário em relação à elaboração e execução do orçamento. Essa discricionariedade se traduz em esco-

23. MENDES, Marcos José. *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 16. (Série Texto para Discussão n. 39).

lhas e decisões que importam na interpretação do que seja o interesse público e na adoção dos meios mais convenientes para concretizá-lo.

Fica patente que tal discricionariedade possui um caráter teleológico inafastável, qual seja, a finalidade do bem comum. Logo, a margem de liberdade que se confere em matéria orçamentária não é absoluta, pois o comportamento do Executivo, e também do Legislativo, está balizado pelo ordenamento e pelas finalidades que este lhes assinala.

Nesse sentido, o planejamento, a elaboração e a execução orçamentária se curvarão aos ditames constitucionais. Não se pode conceber uma gestão orçamentária que seja alheia aos direitos fundamentais, que desrespeite, em especial, os princípios consignados à Administração Pública e que dê de ombros às diretivas e objetivos proclamados pela Constituição.

O constituinte de 1988 não se fez alheio aos abusos que a certa margem de liberdade poderia ensejar. Para tanto, instituiu um sistema de fiscalização financeira e orçamentária que visa a garantir a esmerada aplicação dos recursos públicos. Em especial, esse sistema alude a três princípios que servem de critério para verificar a correção da conduta estatal. Os princípios são os da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Certamente, tais princípios limitam a discricionariedade relativa à condução orçamentária, razão pela qual se propõe um estudo sobre eles.

#### 4. LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE

Os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade atuam como elementos de limitação da discricionariedade na elaboração e execução do orçamento. Eles estão expressos no *caput* do art. 70 da CF/1988 e inseridos no contexto de um complexo sistema de fiscalização e controle da atividade financeira do Estado, razão pela qual sua exata compreensão depende, como ponto de partida, da análise desse sistema.

##### 4.1 *Sistema constitucional de fiscalização financeira e orçamentária*

O constituinte de 1988 arquitetou, nos arts. 70 a 75 da CF, um amplo e rigoroso sistema de fiscalização das finanças públicas. A amplitude e o rigor que denotam tal sistema constitucional estão, em grande medida, consubstanciados nas disposições emanadas do art. 70. Topologicamente, este artigo é o dispositivo inaugural da seção que trata da fiscalização financeira, servindo como introdução aos demais preceitos constitucionais que regulam a matéria. Em especial, o conteúdo do *caput* do art. 70 reveste-se de capital importância, sendo a sua reprodução um reclame indeclinável:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

A leitura do citado dispositivo constitucional permite concluir que as disposições nele contidas estabelecem a configuração elementar do sistema de fiscalização financeira da Administração Pública. Ora, a redação do *caput* do art. 70 dispõe sobre o alcance da fiscalização, suas modalidades e os princípios que servem de critério para verificar a correção da gestão financeira e orçamentária, bem como institui duas espécies de controle para processar a atividade fiscalizatória: um controle interno e um externo. Logo, o *caput* do art. 70 plasma os contornos institucionais que dão identidade e feição próprias ao sistema de fiscalização das contas públicas.

É preciso notar que esse sistema aplica-se, com as alterações necessárias, a todas as pessoas políticas. Ou seja, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possuirão um sistema de controle dos recursos públicos nas mesmas linhas do sistema constitucional apreçoado à União, tendo em vista a dicção do art. 75 da Constituição.<sup>24</sup>

Mas, além dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, interessa notar que esse sistema de fiscalização das contas públicas é exercido sob dois tipos de controle, quais sejam, um controle interno e um controle externo. Logo, identificar essas espécies de controle se faz relevante, pois em ambas os princípios da legitimidade, legalidade e economicidade servirão de critério para apurar a lisura da aplicação e gestão dos recursos públicos.

Ressalte-se, antes de tudo, que se pode falar em controle interno ou externo de uma forma genérica. Existe, nesse sentido, um controle genérico da Administração Pública, que ocorre, por exemplo, quando o Judiciário invalida ato administrativo eivado de ilegalidade ou, ainda, quando o Congresso Nacional cassa veto a texto de lei expedido pelo Presidente da República. Note que tais formas de controle não implicam necessariamente na fiscalização das contas públicas prevista no art. 70 e seguintes, razão pela qual se pode deduzir a existência de um controle interno ou externo em sentido lato.<sup>25</sup>

Não obstante possa-se reconhecer um controle genérico da Administração, trata-se aqui de analisar controle externo e interno no contexto da fiscalização financeira e orçamentária, ou seja, verificar as formas de controle no que diz respeito à arrecadação, guarda e dispêndio de bens e recursos públicos.

24. O art. 75 da Constituição omite a aplicação do sistema de controle interno aos Estados e Municípios, mas segundo Hélio Mileski: “É indubitável que o princípio da fiscalização sobre o poder público, no que diz respeito aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, tem aplicação a todas as entidades da Federação, porque o dever de prestar contas contido no parágrafo único do art. 70 da CF também encerra um princípio constitucional aplicável a todos os gestores públicos, sejam eles federais, estaduais ou municipais” (MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Ed. RT, 2003. p. 168).

25. *Idem*, p. 140.

No particular do controle das contas públicas, percebe-se que a discriminação constitucional entre controle externo e interno toma como fator diferencial um elemento subjetivo, pois o traço que define as duas formas de controle reside principalmente no sujeito que exercerá a fiscalização. Mediante controle externo a fiscalização será exercida pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas. O controle interno, de seu turno, é exercido por meio da fiscalização que cada Poder realiza sobre si mesmo.

A previsão de um controle externo a ser exercido pelo Legislativo só pode ser compreendida dentro da concepção do mecanismo de freios e contrapesos, axioma fundamental na organização estatal, pelo qual a harmonia entre os Poderes não exige apenas uma colaboração institucional entre eles, mas se verifica, sobretudo, no controle recíproco de um Poder pelo outro com o objetivo de evitar os arbítrios e a usurpação de atribuições.<sup>26</sup>

Nesse diapasão, a Constituição da República houve por bem atribuir o controle externo ao Congresso Nacional a quem cabe, nos termos do art. 49, IX e X, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, julgar as contas do Presidente da República e apreciar os relatórios de execução dos planos de governo.

No exercício do controle externo o Congresso Nacional é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, conforme apregoa o *caput* do art. 71 da Lei Maior. Cumpre observar que o Tribunal de Contas não se reduz a um órgão técnico, não é, menos ainda, um auxiliar subserviente do Legislativo. Sobre o tema ressalta Regis de Oliveira: “O Tribunal de Contas não é órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição da República”.<sup>27</sup>

Ocorre que, não poucas vezes, o Congresso Nacional se comporta de maneira subalterna em relação ao Executivo, desestruturando o equilíbrio entre os Poderes em prejuízo da estrutura almejada pelo mecanismo de freios e contrapesos. Por essa razão, a existência de um órgão autônomo que auxilie o Congresso Nacional no exercício do controle externo se faz imprescindível, pois diante das competências que lhe arrola a Constituição Federal, o Tribunal de Contas poderá analisar com maior isenção a atividade financeira do Estado, aplicando, conforme o caso, as medidas que entender cabíveis. Assim, o reconhecimento da autonomia do Tribunal de Contas se reveste de grande importância.<sup>28</sup>

26. Nesse sentido leciona José Afonso da Silva: “Nem a divisão entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 110-111).

27. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 514.

28. A bem da verdade, é preciso repensar o modelo de nomeação dos conselheiros ou ministros que compõem as Cortes de Contas no sentido de lhes fortalecer a autonomia. Vale a crítica de Ana Paula de Barcellos: “Os Tribunais de Contas sofrem com vicissitudes que

Por outro lado, a Constituição Federal também estabeleceu um sistema de controle interno afeito a cada Poder.<sup>29</sup> Deduz-se do art. 70 que a fiscalização será exercida individualmente por cada Poder no âmbito particular de sua atividade financeira, dispondo, ainda, o *caput* do art. 74 que o sistema de controle interno deverá ser integrado com o objetivo de analisar a comprovação da legalidade e a avaliação de eficiência e eficácia da gestão orçamentária. Igualmente, é finalidade do controle interno apoiar a missão institucional do controle externo, havendo, nos termos do § 1.º do art. 74, responsabilidade solidária do agente público que não científica irregularidades ao Tribunal de Contas.

Ao final, é preciso concluir que ambas as formas de controle se complementam, revelando a intenção do constituinte em compor um sistema de fiscalização abrangente, cujo objetivo é garantir a probidade na aplicação dos recursos públicos.

#### 4.2 *Legalidade, economicidade e legitimidade como princípios*

Interessante é notar que José Maurício Conti ao enfrentar o tema denomina a legalidade, a economicidade e a legitimidade como aspectos da fiscalização.<sup>30</sup> Este autor parte da premissa de que a fiscalização é uma atividade de contraste cujo objetivo é verificar a adequação das condutas, logo, a legalidade, a economicidade e a legitimidade seriam aspectos que possibilitam concluir a correção ou incorreção de determinada conduta.

Já Hélio Mileski<sup>31</sup> entende a legalidade, economicidade e legitimidade como princípios. Segundo ele, a fiscalização das contas públicas é fator fundamental na composição do Estado de Direito. Assim, a fiscalização contribui para que a atuação estatal não se desvie do interesse público, corroborando na persecução desse objetivo magno os princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

---

decorre de sua própria estrutura. Embora em muitas ocasiões seus corpos técnicos levem a cabo investigações acuradas, seus conselheiros – cuja nomeação, como se sabe, e ao menos até agora, tem caráter notadamente político – nem sempre estão dispostos a deliberar a favor ou contra determinado governo” (BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais. Orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 141).

29. Em relação ao controle interno vale anotar as lições de Maurício Conti: “O controle interno não se confunde com autocontrole ou com o controle hierárquico” (CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes Ed., 1998. p. 55).

30. *Idem*, p. 4.

31. MILESKI, Hélio Saul. *Op. cit.*, p. 246.

Logo, um sistema de fiscalização que não esteja afinado com tais postulados não será efetivo, minando as bases do Estado de Direito.

De fato, pode-se dizer que legalidade, economicidade e legitimidade são princípios. Ricardo Lobo Torres aduz que “o orçamento se move no ambiente axiológico”,<sup>32</sup> havendo, nesse sentido, um relacionamento indispensável entre finanças públicas e interesse público, pois toda a dimensão financeira do Estado encontra seu fundamento e finalidade na concretização de direitos fundamentais, na afirmação da liberdade e na consecução da justiça.

Desse modo, legitimidade, legalidade e economicidade expressam um forte conteúdo axiológico, consubstanciando-se em *standards* radicados na exigência de justiça, razão pela qual podem elevar-se à condição de princípios.<sup>33</sup> Gozando dessa condição, é imperioso verificar que legitimidade, economicidade e legalidade não são simples critérios que permitem aos órgãos de fiscalização apurar a correção de condutas.

Os princípios encerram em seu conteúdo uma prescrição negativa que impede, de forma genérica, uma conduta contrária ao valor por eles expresso.<sup>34</sup> Portanto, os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade consignados no art. 70 têm dois destinatários. Além de servir como critério de correção quando do processamento da atividade de controle, os citados princípios dirigem-se aos gestores da *res pública*, vedando condutas contrárias aos valores por eles expressos, objetivando, em última análise, uma atuação conforme o direito.

Portanto, enquanto são preceitos que vinculam, genericamente, a conduta dos responsáveis na condução dos gastos públicos, os princípios afeitos ao controle de contas – a legalidade, a legitimidade e a economicidade – limitam a atuação discricionária em matéria orçamentária, garantindo que o emprego dos recursos do erário não se desvie da realização do interesse público.

### 4.3 O princípio da legalidade

Se existe um princípio ao qual a Administração se submete de maneira inconteste, esse princípio é o da legalidade. Em sucinta análise, pode-se dizer que a legalidade assume contornos mais vigorosos com o nascimento do Estado de Direito, ligando-se aos direitos de primeira geração e importando em limitação do poder estatal pela lei. Em sua gênese, a legalidade teria por finalidade a preservação da segurança jurídica, expressando seu conteúdo na célebre formulação doutrinária:

32. TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 135.

33. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 1034-1035.

34. ROJO, Margarita Beladiez. *Los principios jurídicos*. Madrid: Tecnos, 1994. p. 84.

“Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza”<sup>35</sup>

Como já se expôs, essa visão estrita de legalidade para a Administração adquire nova concepção. Não mais se admite uma conduta passiva do Estado que só faz aquilo que a lei formal expressamente lhe determina. A legalidade passa ter um conteúdo mais alargado de modo que a atuação estatal, além de observar a lei formal, deverá ater-se a um parâmetro de juridicidade mais amplo que consiste nas normas constitucionais, nos princípios gerais, nos tratados etc.

No particular do controle da gestão dos recursos públicos, a legalidade inscrita no art. 70 da Constituição assume vetores próprios à fiscalização das contas públicas. De fato, em uma afirmação despreziosa pode-se dizer que o controle da legalidade busca verificar se a atividade financeira e orçamentária está de acordo com a lei. Mas é imperioso constatar que essa sujeição à lei comporta dois desdobramentos.

O primeiro desdobramento se relaciona com o fato de que todas as receitas e despesas públicas deverão ser expressas por lei. A exigência de que as despesas e receitas sejam veiculadas por lei orçamentária estabelece, na verdade, uma reserva de lei. Conforme esclarece José Afonso da Silva,<sup>36</sup> a reserva de lei não se confunde com a legalidade, esta significa submissão e respeito à lei, já a reserva de lei se dá quando norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei.

Canotilho afirma que nos casos da reserva de lei “o poder executivo carece de um fundamento legal para desenvolver suas atividades (reserva de lei como teoria da dependência do executivo perante o legislativo)”<sup>37</sup> Aprofundando o entendimento, é possível vislumbrar a razão que levou o constituinte a determinar a reserva de lei em matéria orçamentária. É evidente que tanto a legalidade como a reserva de lei prestam-se ao controle e à limitação do poder estatal, assim, a reserva de lei formal que se exige para veiculação de despesas e receitas insere-se dentro de uma perspectiva de equilíbrio entres os Poderes.

Nesse sentido, leciona Álvaro Rodríguez Bereijo, em estudo de apresentação à clássica obra de Laband sobre direito orçamentário:<sup>38</sup>

“Estudiar el Presupuesto es penetrar en el fondo de los problemas constitucionales y, particularmente en los regimenes democráticos con separación de poderes; es plantear el estudio de las relaciones entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo en orden al ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control)”.

35. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 89.

36. SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 421.

37. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 798.

38. BEREIJO, Álvaro Rodríguez. Estudio preliminar. In LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979. p. XI.

Esta necessidade de reserva de lei, além de revelar uma preocupação com a segurança jurídica, se dá em atenção ao equilíbrio entre os Poderes, na medida em que proporciona a interferência do Legislativo na atividade financeira da Administração Pública. Embora haja restrições, o Legislativo pode fazer alterações no projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, uma vez que esse controle prévio resulta em claro prejuízo à discricionariedade de que goza o Executivo na elaboração dos orçamentos. Desse modo, a reserva de lei em matéria orçamentária limita a atuação discricionária do Executivo, permitindo que o Legislativo modifique e até mesmo rejeite projeto originalmente concebido.

Mas a legalidade não se resume apenas na reserva de lei, ela também exige submissão à lei. Há, portanto, um segundo desdobramento da legalidade preconizada no art. 70 da CF. Não basta exigir que as receitas e despesas estejam consignadas em lei, é preciso, também, acalentar a ideia de submissão à lei orçamentária de modo que os gastos públicos só poderão ser efetivados se estiverem autorizados pela citada lei. Não se admite, portanto, a realização de despesas ou assunção de obrigações que não estejam previstas ou que excedam às dotações consignadas na lei orçamentária.

É claro, no entanto, que a necessidade de submissão à lei não se restringe à observância das normas orçamentárias. A submissão à lei que se apregoa à Administração tende a constatar se a atuação administrativa está em conformidade com todo o ordenamento jurídico. Advoga, nesse sentido, o entendimento de Maurício Conti, aduzindo que a legalidade inscrita no art. 70 da Constituição “não deve ser compreendida na sua concepção mais restrita, como uma das espécies de norma jurídica, mas em seu sentido amplo, de forma a abranger também as normas hierarquicamente superiores e inferiores”.<sup>39</sup>

As lições do citado autor conduzem a um conceito dilatado de legalidade, pois a conduta dos administradores em matéria financeira e orçamentária deverá ser adequada ao que prescreve os comandos e diretivas constitucionais, impondo-se, ainda, a sujeição da Administração às normas de natureza infralegal cuja importância na execução e elaboração dos orçamentos é por demais elevada.

Em especial, o parâmetro de legalidade consistente nos princípios e programas constitucionais afirma-se como fator de limitação da discricionariedade administrativa. Em obra sobre o controle exercido pelo Tribunal de Contas, Julio Cesar de Araujo conclui que: “Inexiste campo de liberdade puro para o administrador público, porquanto encontra-se balizado sempre pela aplicação e incidência de princípios constitucionais”.<sup>40</sup>

39. CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes Ed., 1998. p. 4.

40. ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. *Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 266.

Os princípios constitucionais e, também, os objetivos e programas previstos na Lei Maior, embora não indiquem um comportamento preciso, acabam por traçar linhas mestras que orientam a atuação dos governantes, influenciando, portanto, nas escolhas inerentes à faculdade discricionária.

Logo, a margem decisória que se franqueia ao administrador público é mitigada pelos princípios e diretivas constitucionais de modo que a legalidade limita a discricionariedade em matéria orçamentária não só quando propugna uma atuação vinculada ao comportamento descrito em norma jurídica formal, mas também quando orienta a atividade administrativa por meio de princípios e diretrizes programáticas que se revelam fundamentais para garantir a consecução do interesse público.

#### 4.4 O princípio da legitimidade

A adoção do princípio da legitimidade como critério para sindicar a atuação financeira do Estado é uma novidade trazida pela Constituição de 1988, sendo um reclame antigo da doutrina. Confira, nesse sentido, as lições de Seabra Fagundes que, em 1956, escrevia: "O controle de conta, como hoje se exerce, é puramente formal, o que vale dizer, nada significa com relação à legitimidade e moralidade da aplicação das dotações orçamentárias. Resulta apenas no coonestamento de tudo quanto se faz".<sup>41</sup>

O citado autor refere-se a uma deficiência então existente no sistema de fiscalização das contas públicas, pois contrastar a gestão financeira do Estado apenas em relação à legalidade formal não é suficiente para verificar a correção de condutas.

Por exemplo, não se afigura legítimo empregar considerável soma de recursos em atrativos culturais, enquanto o serviço público de saúde padece de graves problemas. Nesse caso, mesmo que houvesse perfeito atendimento à legalidade, ao menos em seu aspecto formal, a situação não deixaria de ser reprovável. O mesmo se pode dizer da prática recorrente do Executivo que condiciona a liberação de emendas parlamentares à aprovação de projetos de seu interesse. Muito embora o Executivo detenha a reserva na execução orçamentária, não é legítimo usar dessa prerrogativa para subjugar a liberdade dos parlamentares.

Note que os exemplos citados revelam situações irrepreensíveis do ponto de vista da legalidade formal, contudo, levam a um juízo de reprovação, pois não se mostram condizentes com os padrões morais vigentes na sociedade. Desse modo, a adoção da legitimidade como princípio norteador da fiscalização financeira torna o controle mais profundo e substancial, considerando a atuação administrativa em face de fundamentos éticos, tendo em vista uma perspectiva finalística.

41. TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 509, nota de rodapé 134.

Deve-se falar em perspectiva finalística, uma vez que a atividade financeira do Estado não é um fim em si mesmo. O texto constitucional proclama solenemente que os objetivos da República brasileira consistem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; na erradicação da pobreza; na garantia do desenvolvimento nacional; e na promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. Assim, a elaboração e execução dos orçamentos não podem perder de vista esses objetivos, sob pena de padecerem de grave ilegitimidade.

Em última análise, a legitimidade evidenciará se a atividade financeira do Estado foi fiel ao seu escopo precípua: a persecução do bem comum. Nesse sentido, verifica-se uma forte relação entre legitimidade e discricionariedade. A margem de liberdade típica da atuação discricionária não tem outra razão de ser, senão propiciar ao administrador a autonomia necessária para encontrar o melhor meio de realizar o interesse público. Corolário dessa constatação é o fato de que a decisão discricionária há de fundar-se em uma escolha legítima que seja consentânea à consecução do interesse público.

Mas indaga-se o que seria uma atuação legítima que desemboca no interesse público. É imperioso constatar que a legitimidade é um conceito de elevada abstração, dificultando a análise da atuação administrativa quanto à observância deste princípio. Na verdade esta dificuldade está, em grande medida, atrelada à complexidade de se distinguir o certo do errado e o justo do injusto.

Os tempos atuais denotam a existência de um relativismo moral que obstaculiza a formação de juízos categóricos sobre o que é certo ou errado, bom ou ruim, justo ou injusto. Nesse sentido aduz Ana Paula Barcellos:

“Os historiadores em geral identificam a era contemporânea como a ‘pós-modernidade’. Alguns traços dessa era – e que de certa forma a contrapõe ao período anterior, da *modernidade* – são o ceticismo e o relativismo, sobretudo moral”.<sup>42</sup>

No entanto, apesar de vigorar uma concepção relativista a respeito das realidades humanas, a autora aponta para a existência de padrões éticos e consensos morais irresistíveis que, por sua vez, não se baseiam em opiniões pessoais, permitindo a identificação daquilo que é certo em oposição ao errado.<sup>43</sup>

Em casos mais tormentosos nos quais se apresentam situações limítrofes, Michel Villey parece dar um critério seguro para descobrir o que seria uma conduta legítima. Baseado em Aristóteles, o autor propõe que a “arte jurídica” use o método dialético pelo qual, mediante a observação da realidade, se confrontariam as opiniões contrárias, extraindo-se delas uma síntese que é “a proporção certa das coisas partilhadas entre os membros do grupo político”.<sup>44</sup>

42. BARCELLOS, Ana Paula de. Op. cit., p. 123.

43. Idem, p. 124.

44. VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 52.

Nesses casos, a análise da legitimidade deve partir da realidade, mais especificamente, de situações concretas, em que se fará um verdadeiro juízo de ponderação entre as necessidades públicas e os meios e recursos adequados para atendê-las. A escolha legítima dos meios para se chegar aos fins não é tarefa simples, logo, a fiscalização quanto à legitimidade, além de recorrer a padrões morais intangíveis, deve buscar apoio no estudo do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, que evidenciará se a decisão governamental partilhou, na exata medida, os ônus e os bônus que correspondem aos membros da coletividade.

Há, sem dúvida, casos em que a legitimidade importa em um verdadeiro juízo de proporcionalidade e razoabilidade, pois diante de uma infinidade de carências em contraste com a limitação dos recursos públicos, a decisão governamental legítima é aquela que partilha os recursos públicos de acordo com um juízo de ponderação sobre as prioridades elementares do ser humano.

Assim, a legitimidade mitiga a discricionariedade em matéria orçamentária, impondo aos gestores públicos uma atuação conforme aos padrões éticos indeclináveis, sendo que em alguns casos a aferição da legitimidade apoia-se em um juízo de proporcionalidade e razoabilidade que culminará na decisão que melhor atenda ao interesse público.

#### 4.5 *O princípio da economicidade*

O vocábulo economicidade revela, em uma primeira compreensão, a ideia de contrariedade a qualquer tipo de gastos exagerados, desperdícios e prodigalidade com os recursos financeiros. Conforme essa ideia preliminar, conclui-se que na gestão de bens e valores públicos a administração há de atuar com a prudência devida, na medida em que a persecução do interesse público não admite qualquer desperdício com os recursos do erário.

Entretanto, diante das inúmeras necessidades públicas em contraste com o conteúdo limitado dos cofres públicos, figura-se como imperativo lógico que os recursos sejam usados da melhor maneira possível, buscando sempre uma equação ótima em que se consideram as variáveis "custo" e "benefício".<sup>45</sup>

Note bem que a fiscalização quanto a esse critério não faz pressupor que a correção da conduta administrativa seja alcançada quando se gasta o menos possível. A gestão dos recursos públicos está preocupada com o bem-estar dos indivíduos, objetiva o bem comum. A economicidade não deve se confundir com o interesse público secundário, pois a Administração não pode se furtar a atender às necessidades a que está obrigada a satisfazer, sob o pretexto de resguardar o erário.

Desse modo, a fiscalização da economicidade verificará, ao final, se a conduta da Administração obteve êxito na equação custo-benefício. Ou seja, se ela conseguiu

45. MILESKI, Hélio Saul. Op. cit., p. 250.

o melhor benefício desejável ao menor custo possível. Busca-se a otimização nos gastos públicos, havendo, em última análise, uma fiscalização quanto à eficiência da administração.<sup>46</sup>

O princípio da economicidade relaciona-se intimamente com o princípio da eficiência, ambos, muitas vezes, confundem-se, mas interessa notar que o conteúdo por eles expresso propõe uma excelência na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido alude Márcia Mata:

“Economicidade traduz antes de tudo um compromisso econômico com o cumprimento de metas governamentais, inseridas na equação custo e benefício, onde a eficiência e a eficácia estão introduzidas como finalidade última de toda e qualquer receita destinada a um interesse público”.<sup>47</sup>

Assim sendo, a análise da economicidade constatará se a administração está empregando os recursos públicos com racionalidade e equilíbrio, de acordo com a equação custo-benefício, que denota, em última análise, a eficiência da administração.

Mas há que se ressaltar que a fiscalização quanto à economicidade não se dá de maneira apartada e exclusiva, mas está englobada em um sistema que também verificará a legalidade e a legitimidade. Tendo em vista que a economicidade relaciona-se sobremaneira com a eficiência, vale recordar as advertências de Maria Sylvania Di Pietro<sup>48</sup> quanto à aplicação do princípio da eficiência. Segundo a autora, a eficiência deve se somar aos outros princípios, não pode sobrepor-se a nenhum deles, bem como sua aplicação não pode justificar uma atuação contrária ao direito. Do mesmo modo, o controle da economicidade levará em conta a legalidade e a legitimidade, não desconsiderando os demais princípios, sob pena de se instituir uma verdadeira ditadura da eficiência em afronta à segurança jurídica e ao Estado de Direito.

Resta concluir que o princípio da economicidade orienta os responsáveis pela gestão e elaboração do orçamento em claro prejuízo à discricionariedade na destinação dos recursos públicos. Como se fez notar, a economicidade prescreve aos gestores públicos que a escolha e execução das despesas estatais deve se dar de maneira a obter um coeficiente ótimo na equação custo-benefício. Ainda, a decisão que destina verbas públicas para uma atividade material concreta há de ter em conta a idoneidade dessa atividade em produzir resultados efetivos, do contrário,

46. Ao comentar o controle da economicidade Hélio Mileski afirma: “A Administração tem o dever de ser eficiente na realização do interesse público, com o dinheiro arrecadado do povo sendo utilizado para o alcance do maior benefício pelo menor custo e para uma maior quantidade de cidadãos” (idem, *ibidem*).

47. FILOMENA, Márcia Mata. *Fiscalização da Administração Pública em face da economicidade*. RT, vol. 710, p. 236. São Paulo: Ed. RT, dez. 2004.

48. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Op. cit.*, p. 83.

haverá desperdício de dinheiro público em detrimento das finalidades prestigiadas pela ordem jurídica.

## 5. CONCLUSÃO

A Administração Pública deve buscar o interesse público, sendo que esse reclame não poderá ficar ao alvedrio da inércia do legislador, que, por variadas razões, não é capaz de regular todas as situações em que o poder público está obrigado a atuar. Reveste-se de importância, nesse contexto, a discricionariedade administrativa.

Embora importe em liberdade, a discricionariedade não significa atuação desconforme ao direito. Ao contrário, para melhor cumprir os preceitos do ordenamento, o próprio direito indica à Administração princípios e diretrizes que incidem sobre o juízo de conveniência e oportunidade de modo a influir nas escolhas próprias ao exercício dessa faculdade.

Em especial, verifica-se uma discricionariedade na interpretação do que seja o interesse público e na escolha dos meios para efetivá-lo. Esse juízo discricionário se faz presente, sobretudo, na elaboração e execução do orçamento. O Estado é na atualidade um agente essencial na promoção de direitos fundamentais e na busca do bem-estar social, toda essa atuação é financiada por recursos públicos de modo que ganha relevo a figura das peças orçamentárias. É por meio da elaboração e da execução do orçamento que se decide como, quando, quanto e em que se gasta. Assim, esse espaço decisório em matéria orçamentária revela um nítido juízo político que importa na escolha das finalidades públicas e dos meios a ela inerentes.

Contudo, a discricionariedade em matéria orçamentária não é um campo aberto para arbitrariedades e incorreções. A margem de liberdade na consecução do gasto público resta limitada pelo ordenamento jurídico. Corrobora, nesse sentido, toda uma normativa constitucional que revela diretrizes, princípios e programas, os quais condicionam o aspecto decisório próprio da gestão dos recursos públicos, impondo ao Estado que aplique suas rendas de modo a melhor atender ao bem comum.

Particularmente, a Constituição, no seu art. 70, estabelece um sistema de fiscalização financeira e orçamentária que visa a apurar a correção no trato com o dinheiro público. Esse sistema se funda em três princípios, quais sejam, a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Vale notar que esses princípios não são meros critérios que servem de parâmetro aos órgãos que processam a atividade fiscalizatória. A legitimidade, a legalidade e a economicidade também são princípios que se dirigem ao gestor público, tolhendo, em grande medida, a discricionariedade afeita à alocação e à realização das despesas públicas.

A legalidade comporta dois elementos limitativos à margem de liberdade na condução financeira e orçamentária. Primeiro, há uma reserva de lei orçamentária.

Toda a discricionariedade que goza o Executivo na elaboração do orçamento sofre uma contenção por parte do Legislativo. Embora com restrições, o Legislativo pode emendar o projeto do Executivo, ou mesmo não aprová-lo. O segundo elemento de limitação diz respeito à necessidade de submissão à lei. Essa concepção leva à conclusão de que os gastos públicos só podem ser aqueles previstos em lei orçamentária. Importa notar, também, que a noção do que seja "lei" adquire um caráter mais transcendente, logo, quando se fala em submissão à lei está-se a propugnar uma obediência ao ordenamento como um todo, considerando-se as normas e diretivas constitucionais, os princípios e, também, as regras de natureza infralegal.

De modo particular, os princípios e programas constitucionais influem no ambiente decisório afeito à discricionariedade do gestor público, orientando o juízo de conveniência e oportunidade que comporta a atuação discricionária.

A legitimidade, de seu turno, é um conceito por demais abstrato, mas expressa valores que se confundem com a ideia de justiça. A legitimidade deve ser encarada sob perspectiva finalística, ou seja, uma conduta legítima é aquela que atende ao interesse público. Portanto, a discricionariedade do administrador há de encontrar limites na legitimidade, de modo que as escolhas que comportam a faculdade discricionária só serão legítimas se atenderem ao interesse público.

Mas indaga-se sobre o que seria uma conduta legítima que realiza o interesse público. Tal questionamento encontra resposta em padrões éticos universais que permitem distinguir o certo do errado. Em casos mais tormentosos, propõe-se um esforço dialético que, baseado no caso concreto, há de chegar a uma síntese justa. Nesse particular, a legitimidade, além de buscar fundamento nos padrões morais, encontra apoio no estudo dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, a economicidade limita a discricionariedade em matéria financeira e orçamentária na medida em que dispõe que os gastos públicos deverão obedecer a um coeficiente ótimo na equação custo-benefício. Logo, por meio da economicidade o espaço decisório na elaboração e execução do orçamento deverá levar em conta a necessidade de se obter o melhor resultado ao menor custo possível. A economicidade confunde-se, também, com a eficiência, sendo que ambas prescrevem que a atuação administrativa deve se pautar pela excelência, sendo idônea na produção de resultados efetivos.

Desse modo, nos termos expostos, conclui-se que os princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade consubstanciam-se em prescrições que limitam a discricionariedade na gestão dos recursos públicos, impedindo que os administradores se desviem do objetivo magno do ordenamento, que é a realização do interesse público.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. *Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010.

- BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais. Orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- BEREJO, Álvaro Rodríguez. Estudio preliminar. In: LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BUGARIN, Paulo Soares. Economicidade e eficiência: breves notas. *Revista do TCU* 101. Brasília, p. 15-17, jul.-set. 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.
- CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes Ed., 1998.
- CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. vol. 2.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- FILOMENA, Márcia Mata. Fiscalização da Administração Pública em face da economicidade, *RT*. vol. 710. p. 233-236. São Paulo: Ed. RT, dez. 2004.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1977.
- HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberties depends on taxes*. New York: Norton & Company, 1999.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MEDAUAR, Odete. Ato de governo. *Revista de Direito Administrativo*. n. 191. p. 67-85. Rio de Janeiro, jan.-mar. 1993.

- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito administrativo brasileiro*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENDES, Marcos José. *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Brasília: Senado Federal, 2008. (Série Texto para Discussão 39).
- MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Ed. RT, 2003.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008.
- PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. *Principios de derecho administrativo*. 3. ed. Madrid: Ramón Areces, 2000. vol 1.
- ROJO, Margarita Beladiez. *Los principios jurídicos*. Madrid: Tecnos, 1994.
- SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos direitos sociais no Brasil. Garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: \_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos sociais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- SESIN, Domingo. *Administración pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial, analisis jurisprudencial*. Buenos Aires: Depalma, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. vol. 5.
- VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.