

**ARTHUR SCATOLINI MENTEN**

**A importância do dever-poder de planejar para o controle da  
administração pública**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. José Maurício Conti

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2018**



**ARTHUR SCATOLINI MENTEN**

**A importância do dever-poder de planejar para o controle da  
administração pública**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob orientação do Prof. Associado Dr. José Mauricio Conti.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2018**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Menten, Arthur Scatolini

A importância do dever-poder de planejar para o controle da administração pública / Arthur Scatolini Menten ; orientador José Mauricio Conti -- São Paulo, 2018.

242 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Direito Financeiro. 2. Planejamento. 3. Controle. 4. Discricionariedade. I. Conti, José Mauricio, orient. II. Título.

---

Nome: Arthur Scatolini Menten

Título: A importância do dever-poder de planejar para o controle da administração pública

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob orientação do Prof. Associado Dr. José Mauricio Conti.

Aprovado em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Banca Examinadora

Prof.(a). Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof.(a). Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof.(a). Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof.(a). Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof.(a). Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

Reconhecer que não se vai só a nenhum lugar pode ser um passo fundamental para se chegar a qualquer parte. Não tivessem meus pais escolhido por mim, tão cedo – para eles, assim como para mim – nada seria possível; não tivessem sido comprometidos com essa escolha a cada dia, haveria muito menos de mim para entregar ao mundo.

Olhar para isso foi uma inspiração, a cada dia, e, por isso, obrigado Rejane e Marcos, por tudo que não me deixam faltar, até hoje, e a cada minuto da minha vida.

Se for verdade que o fruto não cai longe da árvore, é certo que tudo quanto recebi de vocês foi aprendido, forjado por famílias que, como as demais, não vêm com manuais, mas, junto com vocês, me fizeram ver o que era necessário para, a cada dia, aprender algo novo; sei que vocês não estiveram sós, e foi bom ver como valorizar o estar junto é importante. Por isso, também meus avós Judith, Edelberto e Terezinha precisam estar nesta página.

Ainda que esse estar juntos não seja pouco, ainda houve mais. Quis o tempo me fazer uma criança numa família de velhos ainda novos, na qual tive tataravó e uma bisavó, Geralda, ainda com saúde para acalantar mais alguns e fazer manter juntos meus tios avós, que sempre e tanto me ensinaram a respeito de tudo quanto é possível imaginar.

Elizabeth e Walter, Cecília e Flávio, também espero ter conseguido colocar aqui o que me ensinaram; sem isso certamente faltariam pedaços do que seria necessário para uma empreitada como esta; seus filhos também me deram pedaços do que coloquei nas linhas que seguem.

Meus tios e primos, com quem tive e tenho debates intensos a respeito de qualquer coisa – tradição que mantemos com indisfarçável orgulho – também despertaram muito do que foi necessário para a escolha pelo caminho da pesquisa.

Neste texto, que já vai longo, ainda não posso deixar de mencionar meus amigos de infância, até hoje sempre próximos, Adriana, Elba, Veridiana, Bernardo, Pixote, Rafael, Rafael (não esse, o outro) e Rogério, com quem tento montar um projeto de país desde a mais tenra idade – quem achar um pouco de nossas conversas no texto ganha um vidrinho de *nhanha*... – porque aquilo que falamos me empurrou para esse ofício.

Há amigos de tempos menos distantes, que estiveram ao meu lado quando nasceu a pergunta que deu origem a este trabalho, meus companheiros de Prefeitura de Osasco, Renato, Rafael, PH e Fábio. Obrigado pelo que escutaram, pelo que perguntaram, pelo quanto confiaram e por nunca deixarem de questionar.

Desse tempo, merece especial menção o Tomelin, que a par de desde sempre ter sido uma referência segura de conhecimento, foi de uma disponibilidade e de uma precisão fantásticas na reta final do trabalho.

Também registro a importância de meus novos e atuais colegas de trabalho, pela acolhida e pela compreensão na fase final da elaboração deste trabalho. Obrigado, Caio, Fabiana e colegas de procuradoria, nas pessoas de Patrícia, minha chefe, e Camila, minha Presidenta.

Transpassando toda essa história, e todas as relações pessoais e profissionais que mencionei, houve professores fantásticos, dentre os quais não poderia deixar de mencionar José Mauricio Conti, orientador do trabalho e responsável por minha acolhida no programa; Cibele Franceze e Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, que contribuíram muito na qualificação do trabalho; e Yolanda Albertoni, que me ensinou que a história não acontece por acaso, e, portanto, muito me ajudou com o ponto que resolvi enfrentar.

Nesse turbilhão, ainda tive a sorte de encontrar Pedro Serrano, com quem aprendi quanto é possível ser leve e denso, a um só tempo.

Ao Antônio, um agradecimento especial pela paciência; por ter me aguentado lendo livros e pedindo silêncio, quando me queria jogando e brincando; por ter me perguntado coisas que eu nunca tinha imaginado e me feito ver como o simples pode ser radicalmente transformador.

E quando eu – assim como o paciente leitor também, certamente – achei que tinha acabado minha sorte, surgiu Raquel, a quem agradeço por sempre me lembrar do que é importante, por me animar ao ver em mim coisas que eu nem sabia que podiam ser qualidades e por estar perto.

Haveria mais nomes, mais situações, que não cito a bem da paciência do leitor, a quem também agradeço, desde logo.





Para o Antônio, que já entra na idade de transformar o sonho em plano, cujas perguntas também fizeram esse trabalho acontecer. Por ser razão suficiente, ainda que esteja bem acompanhado de outras, para os bons passos que dei. Com amor.

Para aqueles que acreditam que o estudo do direito pode ser um instrumento de construção de uma realidade mais parecida com aquela que enxergamos na Constituição, na esperança de diálogo.



OFERTAS DE ANINHA  
(Aos Moços)

Eu sou aquela mulher  
a quem o tempo  
muito ensinou.  
Ensinou a amar a vida.  
Não desistir da luta.  
Recomeçar na derrota.  
Renunciar a palavras e pensamentos negativos.  
Acreditar nos valores humanos.  
Ser otimista.  
Creio numa força imanente  
que vai ligando a família humana  
numa corrente luminosa  
de fraternidade universal.  
Creio na solidariedade humana.  
Creio na superação dos erros  
e angústias do presente.  
Acredito nos moços.  
Exalto sua confiança,  
generosidade e idealismo.  
Creio nos milagres da ciência  
e na descoberta de uma profilaxia  
futura dos erros e violências do presente.  
Aprendi que mais vale lutar  
Do que recolher dinheiro fácil.  
Antes acreditar do que duvidar.

**Cora Coralina**

*Vintém de Cobre: Meias Confissões de Aninha*

... não me resta nada a fazer, senão dizer tranquilamente  
o que penso de verdade: Quanto mais a pessoa entende  
de um assunto e quanto mais ela passa a saber da  
quantidade de coisas belas que existem de uma  
determinada categoria – sejam elas flores, livros,  
roupas ou brinquedos –, tanto maior será sua alegria em  
ver e saber mais sobre elas, e tanto menos ela se  
preocupará em possuir, comprar ou dar de presente  
estas mesmas coisas.

**Walter Benjamin**

*A hora das crianças*



## RESUMO

MENTEN, Arthur Scatolini. **A importância do dever-poder de planejar para o controle da administração pública**. 2018. 242 p. Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

As dificuldades na garantia dos direitos sociais chamam atenção para o fenômeno do descompasso entre aquilo que o sistema jurídico prevê que deve ser oferecido pelo Estado e aquilo que efetivamente é disponibilizado para os cidadãos; situação que mais do que uma patologia consiste nas dificuldades de implementação de um projeto, como é o Estado de Direito. Considerando-se que os fundamentos desta organização política implicam o exercício do poder por meio de funções, em que os respectivos titulares devem cuidar de interesses que não lhes pertencem, um dos deveres que lhes deve ser imposto é o adequado planejamento das atividades que desempenharão, planejamento este que, além de ser o caminho compatível com o razoabilidade para o atingimento das metas decorrentes do reconhecimento dos direitos sociais, também é a referência, por excelência, para a atividade de controle. A primeira parte da tese é dedicada ao conceito de planejamento, traça seus parâmetros formais e materiais e identifica as relações de poder presentes na edição do plano que o materialize. A segunda parte da tese se ocupa da função de controle, descrevendo sua história e identificando um conceito a ser utilizado no presente trabalho, também a partir da identificação das normas relacionadas ao exercício do poder que lhe sejam aplicáveis. No terceiro capítulo, são cotejados o planejamento e o controle a fim de identificar situações em que exista o exercício de escolhas por autoridades em posições diversas daquelas que foram escolhidas pelo direito, como as que deveriam exercer competências discricionárias, identificando as razões jurídicas e apontando eventuais incompatibilidades entre a norma e a realidade. A pesquisa conduziu às conclusões de que há possibilidade de o planejamento ser um instrumento de proteção da alocação constitucional da discricionariedade, especialmente em função do enriquecimento que implica para a atividade de controle, independentemente da modalidade, e que, contrario senso, nas situações em que este não é realizado, cria-se um dever para os órgãos de controle de identificar limites mínimos para a atuação do Estado, mediante a construção de metas mínimas a serem atendidas, imediatamente, devendo tais mínimos ser considerados limites para o exercício futuro das competências discricionárias.

**Palavras-chave:** Planejamento. Controle. Discricionariedade. Responsividade.

## RÉSUMÉ

MENTEN, Arthur Scatolini. **L'importance du devoir de planifier pour le contrôle de l'administration publique**. 242 p. Doctorat. Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2018.

Les difficultés à garantir les droits sociaux attirent l'attention sur le phénomène d'inadéquation entre ce que le système juridique prédit doit être offert par l'État et ce qui est effectivement mis à la disposition des citoyens ; une situation où plus d'une pathologie consiste en la difficulté de mettre en œuvre un projet, tel que l'État de droit. Considérant que les fondements de cette organisation politique impliquent l'exercice du pouvoir au moyen de fonctions, où les titulaires doivent prendre soin des intérêts qui ne leur appartiennent pas, l'une des tâches qui leur sont imposées est de faire une bonne planification des activités qui jouent ; la planification de ce qui en plus d'être la façon compatible avec raisonnable pour la réalisation des objectifs résultant de la reconnaissance des droits sociaux, devrait servir de référence pour la production de toute la législation budgétaire et devrait également être une référence pour l'excellence, pour contrôler l'activité. La première partie de cette thèse, consacrée à la notion de planification, retrace ses paramètres formels et matériels et identifie les relations de pouvoir présentes dans l'édition du plan qui la matérialise, à la lumière de la loi constitutionnelle brésilienne. La deuxième partie de la thèse porte sur la fonction de contrôle, décrivant son histoire et identifiant un concept à utiliser, également à partir de l'identification des normes liées à l'exercice du pouvoir qui lui sont applicables. Dans le troisième chapitre, ils sont collationnés la planification et de contrôle afin d'identifier les situations où il y a l'exercice de choix par les autorités dans les différentes positions de ceux qui ont été choisis par le droit comme apte à exercer un pouvoir discrétionnaire, en identifiant les raisons juridiques et de pointage d'éventuelles incompatibilités entre la norme et la réalité. La recherche a abouti à la conclusion qu'il existe une possibilité de planification à une répartition constitutionnelle de l'instrument de couverture de discrétion, notamment en raison de l'enrichissement des moyens pour contrôler l'activité, quel que soit le modalités, et que, le sens contraire, dans des situations où cela ne se fait pas, il crée une obligation pour les organismes de contrôle pour déterminer les seuils pour l'action de l'État, par la construction de cibles minimales à respecter immédiatement, et les limites minimales telles considérer pour l'exercice futur des pouvoirs discrétionnaires.

Mots-clés: Planification. Contrôle. Discretion. Réactivité.

## ABSTRACT

MENTEN, Arthur Scatolini. **The importance of the planning function for public administration control**. 2018. 242 p. Doctorate. Faculty of Law, São Paulo University, São Paulo, 2018.

Difficulties in guaranteeing social rights draw attention to the phenomenon of asymmetry between what must be provided by the State under the law and what in reality is delivered to citizens; a situation that, more than a pathology, consists in difficulty with implementing a project, such as the Rule of Law. Considering that such political principle underlies on the exercise of power through functions carried out by persons supposed to wield interests that do not belong to themselves, one of the duties imposed upon them is to make an appropriate plan of conduct; which, besides being an endeavor compatible with the reasonableness necessary to achieve the recognition of the social rights goals, it should serve as reference for all budgetary legislative processes and, par excellence, for the control activity. The first part of this thesis is dedicated to the concept of planning, indicating its formal and material guidelines and identifying the power relations associated to the development of the plan under the Brazilian constitutional law. The second part of the thesis addresses the control function, describing its background and pointing out a concept to be used in the present work, also identifying the applicable law necessary to the exercise of its power. In the third chapter, planning and control are associated in order to identify situations in which choices are taken by authorities other than those legally vested with discretionary powers, indicating its legal reasons and possible incompatibilities between law and reality. The research led to the conclusion that planning is an instrument of protection to the discretionary powers constitutional allocation, especially related to its enrichment implication, regardless of its kind, and that, contrary to sense, whenever it is not applied control bodies become entitled to identify limitations for the State's operation, through the settlement of minimum targets to be achieved, immediately, being such minimums targets considered as limitation for future exercise of discretionary powers.

Key-words: Planning. Control. Discretion. Responsiveness.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CC	Código Civil
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
MC	Medida Cautelar
MEC	Ministério da Educação
MI	Mandado de Injunção
MS	Mandado de Segurança
Rel.	Relator
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SICONV	Sistema de Convênios
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>1 DEVER-PODER DE PLANEJAR</b> .....	<b>28</b>
<b>1.1 DEBATES ECONÔMICOS QUE ANTECEDEM A SOLUÇÃO JURÍDICA</b> .....	<b>29</b>
<b>1.2 PLANEJAMENTO: A CONSTRUÇÃO DE SUAS MARGENS NO CAMINHO DA ECONOMIA PARA O DIREITO</b> .....	<b>32</b>
1.2.1 Natureza política e complexa do dever planejar .....	49
1.2.1.1 Divisão funcional do exercício do poder.....	52
1.2.1.2 Discricionariedade.....	55
1.2.1.3 Planejamento e federação .....	70
1.2.1.4 República e plano: a questão dos termos dos mandatos no planejamento de longo prazo ....	76
1.2.1.5 Transparência .....	79
<b>1.3 PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E OUTROS CONCEITOS ANÁLOGOS</b> .....	<b>81</b>
<b>1.4 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO</b> .....	<b>88</b>
<b>1.5 ELEMENTOS FORMAIS</b> .....	<b>92</b>
1.5.1 Pressupostos .....	92
1.5.2 Natureza jurídica da lei que veicula planejamento .....	100
1.5.3 Iniciativa da lei que institui o plano .....	106
1.5.5 Processo legislativo .....	108
1.5.6 Estrutura formal da norma .....	110
1.5.7 Atos administrativos afetos ao planejamento.....	110
1.5.8 Alterações no planejamento: possibilidade e pressupostos.....	113
1.5.9 Execução .....	116
<b>1.6 SÍNTESE CONCLUSIVA</b> .....	<b>117</b>
<b>2 CONTROLE</b> .....	<b>120</b>
<b>2.1 CONCEITO DE CONTROLE</b> .....	<b>120</b>
2.1.1 Nota histórica .....	121
2.1.2 Democracia, república, Estado de Direito e controle.....	123
2.1.3 Separação funcional do poder e controle .....	131
2.1.4 Federação e controle .....	134
2.1.5 Conceito de controle .....	136
2.1.6 Funções correlatas ao controle .....	146
<b>2.2. CONTROLE: CLASSIFICAÇÕES</b> .....	<b>147</b>
2.2.1 Separação funcional dos poderes e controle .....	148
2.2.2 Quanto à necessidade de interferência do controle.....	158
2.2.3 Classificação quanto ao tempo.....	158
2.2.4 Controles formal e material.....	158
<b>2.3 NOTAS SOBRE A FORMA DE EXERCÍCIO DAS DIVERSAS MODALIDADES DE CONTROLE</b> .....	<b>161</b>
2.3.1 Controle parlamentar direto .....	161
2.3.1.1 Comissões permanentes.....	161
2.3.1.3 Comissões temporárias e de inquérito .....	163
2.3.1.4 Requerimento de informações .....	163
2.3.2 Controle externo por tribunal de contas.....	163
2.3.3 Controles integrados ao exercício da função administrativa.....	166
2.3.3.1 Controle interno.....	166
2.3.3.2 Controle social.....	168
<b>2.4 REVISÃO JUDICIAL</b> .....	<b>170</b>
2.4.1 Processos abstratos.....	170
2.4.2 Processos coletivos.....	172
2.4.3 Processos destinados à apuração das responsabilidades de agentes .....	173
2.4.4 Processos individuais .....	174

<b>2.5 RETORNO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE .....</b>	<b>176</b>
2.5.1 Recomendação ou expedição de ato administrativo de alerta.....	176
2.5.2 Medidas no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária .....	178
2.5.3 Licitações e controle do planejamento .....	179
2.5.4 Admissão de pessoal e planejamento .....	180
2.5.5 Fiscalização da gestão patrimonial.....	181
2.5.6 Julgamento ou emissão de parecer quanto às contas anuais .....	181
2.5.7 Decisão judicial .....	182
<b>2.6 CONTROLE COMO SISTEMA .....</b>	<b>183</b>
<b>2.7 SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>	<b>188</b>
<b>3 PLANEJAMENTO, CONTROLE E DISCRICIONARIEDADE.....</b>	<b>189</b>
<b>3.1 OMISSÃO DO DEVER DE PLANEJAR: ESVAZIAR O CONTROLE? .....</b>	<b>190</b>
<b>3.2 PLANEJAMENTO COMO MODALIDADE DE CONTROLE PRÉVIO .....</b>	<b>203</b>
<b>3.3 ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO .....</b>	<b>205</b>
3.3.1 Interferência dos controles interno e social na elaboração e avaliação do plano .....	205
3.3.1.1 Análise do plano pelo controle interno.....	205
3.3.1.2 Análise e elaboração do plano pelo controle social.....	208
3.3.2 Plano e controle judicial e externo .....	211
3.3.2.1 Controle judicial e avaliação do plano .....	211
3.3.2.2 Controle parlamentar direto.....	211
3.3.2.3 O plano, em sua construção e aprovação, e os tribunais de contas .....	212
<b>3.4 CONTROLE SOBRE A EXECUÇÃO DO PLANO .....</b>	<b>215</b>
3.4.1 Controle interno e a execução do plano .....	216
3.4.2 Controle social .....	218
3.4.3 Controle Externo .....	219
3.4.4 Controle por meio dos tribunais de contas .....	220
3.4.5 Revisão judicial .....	232
<b>3.5 SÍNTESE CONCLUSIVA .....</b>	<b>235</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>237</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>243</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, já nos acostumamos com a retórica a um só tempo alarmista e conformista: estamos sempre na *pior crise* e a República está sempre à *beira do abismo* [...] A transformação desse estado mórbido pela eleição de metas e de recursos somente pode ser feita através de *planejamento*

**Maria Victória Benevides**

O dever-poder de planejar é inequívoco, decorre de expressas determinações da Constituição Federal, das quais se menciona exemplificativamente a do art. 174,<sup>1</sup> e o plano que dele resulta deve servir de parâmetro para o exercício do controle da administração pública, visto que integra a legalidade à qual esta se submete.

A necessidade do plano também decorre de outros dados jurídicos como a condição de projeto que ostenta o próprio Estado Democrático de Direito ou as frequentes revisões a que se submete o conteúdo de princípios como a dignidade da pessoa humana, não devendo ser associado a condições históricas como o subdesenvolvimento ou as situações de crise.

Com efeito, o conteúdo do direito frequentemente não corresponde à realidade, erodindo os fundamentos da crítica formulada às disposições constitucionais com fundamento na viabilidade de sua implementação.<sup>2</sup> A possibilidade de serem definidos objetivos é certa, e não parece haver razão de ordem jurídica para que se considere que estes devam ser de fácil solução.

Pode ser afirmado, sem grandes riscos teóricos, que há manifesto caráter antidemocrático na defesa com tal conteúdo; da mesma forma, sem os recursos que sejam necessários à efetivação desses direitos, a decisão democraticamente adotada vira letra morta. É com a solução desse impasse que se pretende contribuir com a tese que deve ser formada a partir deste trabalho.

---

<sup>1</sup> CF/1988 – Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>2</sup> A título de exemplo, cabe mencionar a entrevista do Ministro da Saúde Ricardo Barros à Folha de São Paulo, em 17 de maio de 2016, da qual constou o quanto segue: “[...] Pergunta: O que fazer? Mudar a Constituição, que determina que a saúde é um direito universal? Resposta: A Constituição cidadã, quando o Sarney promulgou [sic], o que ele falou? Que o Brasil ficaria ingovernável. Por quê? Porque só tem direitos lá, não tem deveres. Nós não vamos conseguir sustentar o nível de direitos que a Constituição determina. [...]” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771901-tamanho-do-sus-precisa-ser-revisto-diz-novo-ministro-da-saude.shtml>>. Acesso em: 27/12/2017.

Descrever a Constituição como elemento que acopla estruturalmente os sistemas da política e do direito<sup>3</sup> pode explicar esse fenômeno do descompasso entre o conteúdo da norma e a realidade material, pois as decisões que esta corporifica frequentemente dependem de intervenção futura dos próprios órgãos do Estado. Este fenômeno, antes de ser uma patologia, é comum àquelas que são tidas como grandes conquistas da modernidade e que não foram mais do que projetos, que podem ser divididos em múltiplas e complexas faces, cujas realidades são diversas, conforme nos movimentamos no tempo e no espaço.

Tomando a titularidade do poder pelo povo, os direitos do homem e seu caráter universal ou a separação dos poderes, é possível identificar situações de manifesta inconsistência da conduta das nações que lideraram a implantação da democracia liberal em pontos que são centrais para as defesas que foram formuladas.<sup>4</sup>

Pode ser identificada uma certa aversão que tinham os chamados fundadores dos Estados Unidos da América ao princípio majoritário – sustentáculo sobre o qual se constrói a soberania popular – dando ensejo à construção de um sistema constitucional extremamente estável, pouco permeável ao desejo da maioria; a defesa da universalidade dos direitos do homem não impediu os jacobinos de conviver com a escravidão nas colônias francesas.

Poderíamos ainda mencionar a ausência de submissão da Administração em França – terra da tripartição dos poderes – ao Judiciário. Apressadamente, poder-se-ia dizer que havia a jurisdição administrativa, o *Conseil d'État*, berço do direito administrativo, que cumpriria tal missão, mas tal afirmação somente seria efetivamente possível a partir de 1872, perto de cem anos após a Revolução, quando que cessou o sistema de justiça retida.

Quando se observa a história com esta lente, a convivência entre os pendores liberais da Constituição de 1822 e a escravidão deixa de ser uma manifestação de ideias fora do lugar, mas simplesmente um limite definido em determinado tempo e espaço para um projeto organizado por pessoas que pretendia manter contato com o moderno do

---

<sup>3</sup> NEVES, M. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann Habermas*. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016. p. 95.

<sup>4</sup> Um exemplo ilustrativo vem dos indicadores sociais daquela que é a maior economia do planeta, que apresenta, em determinadas situações, índices de desenvolvimento social próximos aos de países em desenvolvimento e iniquidades internas que são incompatíveis com qualquer ideal mínimo de igualdade, conforme se verifica de matéria da British Broadcasting Corporation (BBC) Brasil, disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42076223>>. Acesso em: 27/12/2017

mundo, mas sem perder determinados privilégios; toda ideia que se defende está em seu lugar, e os limites que lhe são colocados variam, mas sempre existem.<sup>5</sup>

Com certeza, essa questão não é insulada, e sequer pode ser considerada um dado tropical ou decorrência do subdesenvolvimento. A construção do Estado de Direito, a garantia da igualdade material, ainda que estejam sujeitas a graus diversos não consistem em objetivos alcançados plenamente em nenhum lugar do mundo, e dependem da garantia de direitos associados à educação, à saúde, à liberdade e assim por diante; cada um destes pode ser considerado um compromisso, uma promessa, um projeto.

Com este olhar, é de se registrar que Schmitt, citando Jean Bodin, menciona que as promessas do soberano deixam de ser vinculantes quando há estado de necessidade, caso em que será possível agir contra tais promessas, modificar as leis ou suprimi-las totalmente.<sup>6</sup> Ao admitirmos que as determinações legais que tratam da garantia do direito à educação e à saúde simplesmente deixem de ser atendidas, estamos admitindo que o Estado contemporâneo se comporte de acordo com esta lição, mostrando-se violador do próprio direito? Seria este comportamento um germe de exceção no Estado de Direito, como tantos outros?

A decisão política de alterar a realidade pode ter na norma um primeiro passo, normalmente tímido, em direção ao projeto, cuja implantação dependerá de atuação material; caso a atuação material seja providenciada, estamos diante de uma promessa em curso de cumprimento, logo, não se cogitaria em exceção. Caso a norma seja ignorada, a resposta deverá ter sinais trocados.

Tomando por base tanto as manifestações populares quanto as decisões relacionadas ao controle da administração, por traz de cada cartaz pedindo saúde e educação; de cada decisão determinando que seja prestado este ou aquele atendimento; de cada ordem que manda prender ou soltar dado cidadão, há, de modo consciente ou não, uma conduta ou uma proposta que aproxima ou afasta do cumprimento de um projeto, juridicamente definido.

A complexidade que deve marcar a análise da história do direito não pode ser abandonada quando olhamos para o direito contemporâneo. Pelo contrário, a complexidade da sociedade atual é ainda mais intensa do que aquela em que surgiu o projeto de Estado

---

<sup>5</sup> Ainda que tratando das questões com foco na literatura, é relevantíssimo o texto *As ideias fora do lugar*, de Roberto Schwarz, in SHWARZ, R. *Ao Vencedor As Batatas*. 4 ed. São Paulo: Duas Cidades, 1992. O tema é revisitado com muita atualidade e caráter crítico por Jesse Souza, in SOUZA, J. *A tolice da inteligência brasileira. Ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

<sup>6</sup> SCHMITT, C. *Teologia política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 9 et seq.

Democrático de Direito,<sup>7</sup> dificultando a adoção dos critérios democráticos então estabelecidos. A razão para isso é simples: a quantidade de consensos era maior.

Não bastasse isso, também se esperava menos do Estado. Não é sem razão que o registro em gerações dos direitos fundamentais inicia-se pelos negativos, muito mais exigentes com as omissões do que com as demandas por ação que se apresentam ao Estado, mas nem por isso sem custos de implantação, financeiros e de outras ordens.

Com efeito, há trinta anos, pouco ou nada se falava a respeito de políticas públicas e aquilo que era decidido politicamente se pretendeu alheio ao direito, insindicável no quadro descrito acima, em que a legalidade significava uma barreira negativa para a atuação do Estado, mas pouco ou nada haveria que se cogitar desta como exigência de prestações positivas.

Nesse contexto, passa a ser mais intenso um dos dados do princípio republicano: todos devem ser considerados, ao mesmo tempo, autores e destinatários deste projeto, todos devem tomá-lo em mãos, todos devem ser, dele, senhores, pois, neste Novo Regime, que plasmou o direito público que atualmente se estuda, se construiu uma ideia de Estado no qual o poder é exercido de modo despessoalizado em torno do Parlamento, tido como órgão capaz de esclarecer qual seria o desejo do povo, portanto portador de legitimidade democrática, e da lei, que corresponderia ao fruto da decisão soberana. Não à toa, o princípio da legalidade e a expressão *governo das leis, não dos homens* ganham centralidade no debate jurídico, como consequência da relevância deste tema.

Deve ser destacado que, especialmente nos momentos iniciais da implantação deste projeto, estas ideias estavam voltadas à proteção de uma liberdade que decorreria da não intervenção do Estado na esfera de decisão dos particulares, especialmente sob o ponto de vista econômico; as razões econômicas que deram fôlego histórico às revoluções acabaram, entretanto, por tornar menos indagadas questões que também estavam presentes no ideário iluminista que deu sustentação teórica a estes eventos, mas tiveram menos prestígio na política real.

Com efeito, todos os dados que implicavam liberdade – considerada como decorrência da omissão do Estado – são, desde logo, postos em pauta e eventualmente postos em curso: as autoridades ficam desde logo impedidas de invadir o espaço considerado privado dos cidadãos, e essa garantia é fruto da legalidade, mas a atuação do

---

<sup>7</sup> HABERMAS, J. *Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos políticos XII*. São Paulo: UNESP, 2014. p. 97 et seq.

Estado, como agente promotor do desenvolvimento no sentido promotor da fraternidade, fica adiado.

Esta situação não foi ignorada pelos que viveram sob o efeito da Revolução Francesa, como se pode notar da afirmação que faz Anatole France, com fina ironia: “A majestosa igualdade das leis, que proíbe tanto o rico como o pobre de dormir sob as pontes, de mendigar nas ruas e de roubar pão”<sup>8</sup>.

A pressão por ações que tivessem como foco a garantia dos direitos sociais assim como o aumento da complexidade das relações sociais implica a apresentação de demandas mais intrincadas ao Estado, as quais frequentemente serão encampadas juridicamente ou para as quais se procurará proteção em princípios jurídicos que decorrem do modelo de Estado que se definiu consensualmente como adequado no ocidente, desde o início do século XX e, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial.

Descritas as razões pelas quais se parte da consideração de que o direito traz em si um projeto, e, como tal, depende de movimentos que lhe são posteriores para implantação, é necessário agregar outro fato notório: tendo em vista a escassez de recursos, devem ser escolhidos os locais onde serão aplicados os meios públicos – o que definirá onde a atuação ocorrerá e onde haverá, por via de consequência, resultado.

Não foi acaso a circunstância de termos chegado, novamente, ao impasse entre a possibilidade de decorrer do direito um projeto e a questão da distribuição dos recursos.

É importante reconhecer que estamos diante de elementos cuja interação histórica já não é algo que seja fácil de descrever, e ainda haverá discórdia quando estivermos em curso de realizar ações hoje cujos resultados devem ser colhidos em anos.

Tendo em vista que a dificuldade não poderá justificar a ausência de decisão, no primeiro capítulo, será analisada a necessidade de fazer planejamento, conforme o direito, identificando o conceito a ser aplicado a esta função e os parâmetros jurídicos que devem ser observados para seu regular cumprimento, esclarecendo, desde logo, que a decisão será tomada a partir do princípio lógico de que a omissão também tem efeitos.

Depois do plano, será analisado o controle, que muito tem contribuído para evitar que ocorram desmandos e a violação da ordem jurídica, mas ainda não tem sido o indutor que se espera para a garantia de que a Administração Pública produza resultados compatíveis com o projeto que se depreende do direito positivo.

---

<sup>8</sup> FRANCE, A. *Lírio vermelho*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1959.

Esta dificuldade está relacionada a uma primazia dos elementos negativos de atuação do Estado, legalidade negativa, que tem como consequência uma hipertrofia do aspecto formal na apreciação de toda a atividade controlada, centrado na comparação de elementos isolados com padrões normativos, colocando as indagações quanto aos efeitos em relação aos interesses que devem ser efetivamente protegidos em plano secundário.

A precedência dos aspectos formais, associada à falta de referência quanto aos objetivos e metas a serem atingidos, implicou um sistema de controle marcado pela formalidade das medidas a serem adotadas, sem maiores indagações quanto ao efeito material das atividades que controla.

Este proceder implicou uma realidade em que os bloqueios à ação do Estado foram assaz desenvolvidos, mas a definição de seus papéis ativos e os caminhos para que seja aferido o efetivo cumprimento de seus deveres deixou de ser construído.

Assim, a resposta que foi dada no âmbito do direito constitucional comparado desde o início do século XX de incluir, na ordem constitucional, deveres positivos para o Estado, que estaria obrigado a assegurar determinadas prestações positivas, implicando o surgimento de direitos subjetivos, diretamente exigíveis pelos cidadãos de um Estado que nem sempre esteve preparado para atender a esta demanda, foi perdendo a primazia que deveria ter.

No caso brasileiro, esse quadro ganha cores ainda mais contrastantes com a Constituição Federal de 1988, cujo caráter democrático é cantado em verso e prosa, assim como são exaltados os direitos que dela decorrem, não obstante a recorrente menção à circunstância de que muitos desses direitos permanecem numa folha de papel.

Tal circunstância pode ser considerada motivo para que, no final do século XX e início do que está em curso, começasse a ser questionada a eficácia dos direitos reconhecidos constitucionalmente, bem como o papel do Estado na garantia de que eles sejam assegurados a todos os cidadãos. O fortalecimento dessas teses levou ao Judiciário debates que apreciavam questões atinentes a políticas universais, a partir de direitos subjetivos, provocando situações de dificuldade orçamentária, política e de gestão.

Neste contexto, as determinações potencialmente têm o condão de tornar inviáveis as atividades administrativas, cujo objetivo é garantir a universalidade de determinados direitos, ou, em outras palavras: a garantia de direitos de um lado implicava a destruição ou inefetividade do direito de outro lado.



Assim, também a atividade de controle se coloca, paradoxalmente, diante de uma questão que coloca em xeque sua própria natureza: a decisão controladora da juridicidade não pode ser causa do cometimento de ilegalidades.

A apresentação das dificuldades não pode ser feita sem reconhecer que desde a promulgação da Constituição de 1988 houve relevantes avanços, como a virtual universalização do ensino fundamental ou a criação de uma rede de atendimento à saúde em um país continental.

As questões que se colocam, associadas que estão à qualidade e à universalidade das medidas necessárias à efetivação dos direitos que demandam atuações positivas do Estado, se relacionam, mais uma vez, à quantidade de recursos que seria necessária para o atingimento de todas estas finalidades, bem como em relação à disponibilidade material dos demais meios que sejam necessários ao seu cumprimento e à garantia de sua adequada aplicação.

Os elementos econômicos interferem com a viabilidade do cumprimento das normas jurídicas: a questão da eficácia das medidas e da disponibilidade de meios reclama um processo em que sejam identificados os motivos pelos quais não são atendidas as determinações jurídicas, assim como sua superação progressiva, que sejam estabelecidas prioridades sempre que não seja viável o atendimento de todas as demandas em conjunto; numa palavra: planejar.

Não obstante o dever inequívoco de realização do planejamento econômico, que decorre do art. 174 da Constituição Federal<sup>9</sup> de 1988, verifica-se que, reiteradas vezes, o Estado se omite deste tão relevante encargo e atua de modo assistemático. Ausente o plano, fica a atividade de controle condenada ao desempenho de suas atividades com fundamento exclusivo nas questões atinentes à legalidade, implicando, potencialmente, que seja suprimida a discricionariedade constitucionalmente atribuída a outras autoridades.

Aqui chegamos ao ponto central do trabalho: a identificação da influência que tem o planejamento no controle da administração pública, inclusive indagando se este poderá ser um instrumento de impedir que seja a discricionariedade administrativa, tipicamente atribuída ao Executivo, suprimida pela atuação de outros poderes.

A contribuição que o presente trabalho busca apresentar é a demonstração de que a preservação da relação entre o planejamento e o controle da Administração Pública tal qual

---

<sup>9</sup> CF/1988 – Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

estabelecida constitucionalmente é instrumento de preservação das competências discricionárias, contribui para a superação da dicotomia entre deferência e ativismo dos órgãos de controle e assegura a responsividade desta atividade, fazendo com que seja aplainada a diferença entre a previsão normativa e a realidade.

A construção dos fundamentos que permitam alcançar os objetivos mencionados acima inicia pela busca do conceito de planejamento, à luz do direito positivo, o que não prescinde de uma breve referência quanto às questões econômicas e administrativas que dizem respeito à construção do plano.

Ainda sob o ponto de vista das questões propedêuticas é mister considerar a alteração qualitativa na concepção do plano: antes, o foco era primordialmente econômico, e passa a ser social como decorrência, inclusive, do volume de competências novas que são atribuídas ao Estado. A circunstância de ser o Brasil, nos termos da Constituição Federal de 1988, um Estado Social de Direito, traz, em última análise, um conjunto de consequências jurídicas para o universo do planejamento.

A identificação do perfil da função planejadora não prescinde, ainda, de seu cotejamento com as políticas públicas: seriam as políticas públicas instrumentos de planejamento, ou deveria o planejamento ser realizado em função das políticas públicas existentes? A apreciação destas questões permitirá delinear os elementos complementares ao perfil dessa função.

A segunda parte do trabalho está dedicada ao controle. Iniciamos com a identificação de um perfil do controle, conforme o direito positivo, buscando identificar, inclusive, os desvios que são identificados no exercício dessa atividade e propondo caminhos para que seja dada a adequada ênfase ao aspecto mais nobre dessa função, a saber: a garantia de que estão sendo buscados os objetivos constitucionalmente definidos para o Estado.

Neste ponto, o foco consistirá em identificar os meios de atuação do controle como instrumento de garantia de que a atividade administrativa tenha os efeitos materiais juridicamente estabelecidos, com especial atenção à questão dos direitos sociais.

A terceira parte do trabalho se dedicará ao estudo da interação entre os elementos atinentes ao controle e as medidas de planejamento formalmente adotadas ou ainda qual deverá ser a postura dos órgãos responsáveis pela atividade nas situações em que houver omissão no dever de planejar, apontando as medidas que possam ser adotadas com vistas ao saneamento das nulidades daí decorrentes, com foco na questão da discricionariedade.

A partir destes elementos, em sede de considerações finais, serão consignadas as respostas às perguntas que deram ensejo à elaboração desta tese, de modo a oferecer uma contribuição ao debate a respeito destas questões que acompanham cotidianamente tantos brasileiros.

## CONCLUSÃO

Os direitos fundamentais são a razão de ser da atividade pública no Estado moderno, de modo que todo poder e toda organização de seu exercício devem estar voltadas para concretizá-los, como fim. Esta concretização ocorre pela garantia da cidadania como superação da servil que caracterizava o Antigo Regime.

Essa superação, que com agilidade, sob o ponto de vista histórico, alcançou os direitos afetos à liberdade, aqueles em que se protege o cidadão mediante omissões estatais, ainda não se completou com a consistência desejada quando se observa aqueles direitos que demanda prestações positivas, fazendo com que seja lugar-comum o reclamo quanto à presença do Estado em atividades como a educação e a saúde, entre outras.

Os impasses que decorrem desta situação, ainda que tenham caráter internacional e com presença marcante em muitos países desenvolvidos, se mostram ainda mais intensos nos países em desenvolvimento; além disso, sua compostura fica mais complexa com a adição de questões que surgiram no momento contemporâneo, como a presença marcante do poder econômico nas relações sociais ou o conjunto de demandas que aumenta não somente em volume mas em complexidade, dada a demanda por respeito a condições específicas.

Enfrentar esta realidade de modo espontaneísta implicaria, desde logo, abrir mão de parte do projeto do Esclarecimento, visto que o poder do Estado restaria diluído; ademais disso, seria admitida a possibilidade de a realidade caminhar em sentido diverso daquele que tenha sido decidido pelo titular do poder, que, nesta fase, consensualmente, se aponta como sendo o povo.

Este articulado singelo, haurido do quanto foi recolhido ao longo deste trabalho, faz com que seja imprescindível a realização de planos que conduzam a realidade no sentido estabelecido pelas decisões do povo, na condição de soberano; o constituinte de 1988, entretanto, que não é habituado a esperar que a interpretação das normas seja feita com sutilezas, prescreveu este dever, de forma reiterada.

O planejamento é o meio para que seja assegurada a adoção de decisões intermediárias que funcionem como pontes para que os grandes objetivos constitucionais alcancem a realidade, assegurando o enfrentamento consciente das questões atinentes aos recursos, inclusive.

A intensidade com a qual o dever-poder de planejar é prescrito constitucionalmente faz com que seja um dado inerente à função pública, não podendo estar circunscrito ao quanto está contido no art. 174 – ainda que esta disposição possa ser considerada o núcleo central daquilo que se poderia denominar sistema constitucional de planejamento.

O pleno exercício deste poder-dever é, ao mesmo tempo, um meio de fazer com que a centralização do poder e a proteção efetiva à pessoa, nos termos do quanto preconizada constitucionalmente, seja algo que transborde da norma para a realidade; é meio de fazer cumprir parte relevante desse projeto de exercício do poder.

O planejamento deve, para além dos elementos formais, ser capaz de atender ao pressuposto teleológico que dele se espera, demonstrando caminhos para que sejam construídas as condições necessárias à alteração da realidade conforme os objetivos que tenham sido politicamente definidos.

O exercício do poder por meio de funções, por outro lado, leva à ao dever de prestar contas, ao controle sobre a atividade que é exercida; ainda que este elemento esteja presente desde o início deste projeto, e a relevância que se dá à separação dos poderes é a demonstração mais evidente deste fato, o controle do exercício da função administrativa teve como foco, durante longo período, apenas os dados primordialmente formais, descolados do efetivo cumprimento das finalidades maiores que sejam indicadas pelo sistema.

Nesse contexto, a forma deixa de ser o meio de proteção do conteúdo materialmente relevante à efetivação dos direitos sociais e passa a ser um fim em si mesmo.

Esta postura, equivocada desde o princípio, é objeto de alteração e desperta críticas dentre as quais se pode citar as relacionadas à separação funcional do poder; à ausência de um compromisso com os resultados, a responsividade; e, finalmente, à preservação do modelo de decisão que foi desenhado constitucionalmente, mediante a transferência das decisões discricionárias da administração para os órgãos de controle.

Ainda que seja possível reconhecer uma gradação entre as posições, nos extremos teríamos as defesas do ativismo e da deferência.

A pesquisa conduzida mostra que estes riscos são reais, e em muitas situações podem ser efetivamente observados, mas as respostas dos extremos não apresentam solução que não comprometa o arranjo institucional de poder ou a preservação dos direitos fundamentais, devendo, portanto, serem ambas afastadas.

Dos pontos que devem ser observados para a construção de uma resposta intermediária, a partir desta pesquisa, o primeiro é que o ato de planejar, como ato político, é parte do exercício de competência discricionária, funcionando como limitação para as decisões futuras – tanto do agente responsável pelo planejamento quanto daqueles que estejam vinculados ao ato.

Trata-se, além disso, de competência cujo exercício é obrigatório e que deverá ser exercida nos limites do quanto seja preconizado pela ordem jurídica, a ser compreendida de modo amplo, nos termos da proposta de juridicidade da atuação funcional e não apenas como cumprimento da norma geral a abstrata mediante subsunção.

Este elemento leva ao reconhecimento de que o plano deve ter um conteúdo mínimo, cuja determinação é decorrente da apreciação sistêmica do direito e que, caso seja descumprido, levará a possibilidade de que seja expedida ordem judicial para que seja sanada a nulidade que daí decorre.

Note-se que a proposta implica uma alteração: o foco do parâmetro deixaria de ser a gravidade da violação de direitos, ou a urgência da resposta em decorrência de circunstâncias de fato, como frequentemente se reconhece nas situações em que há risco à saúde; a questão passa a ser considerada estritamente no contexto dos limites que se coloca para a escolha a ser feita, limite este que em dado momento seria reconhecido independentemente de haver ou não plano a ser apreciado.

De outro lado, o pleno exercício das competências afetas ao planejamento implica a proteção do exercício da função administrativa, vez que quando há planejamento adotado nos limites decorrentes da ordem jurídica, existe uma proteção adicional à orientação política que dele decorre, eis que, o cumprimento do plano não pode ser considerado, sob nenhuma hipótese, uma decisão casuística; fica fortalecida a motivação para a prática dos atos de execução, há maior aderência à moralidade administrativa e existe uma demonstração mais consistente da racionalidade da medida, elementos que devem conduzir a uma maior eficiência na gestão.

O fortalecimento da motivação decorre da circunstância de haver, para além dos elementos de fato especificamente considerados para a prática de cada ato, uma apreciação da realidade mais ampla a corroborar a escolha feita, colocando a decisão específica em um contexto matricial que reforça a orientação da escolha feita.

A moralidade é protegida em função de haver uma maior previsibilidade quanto à atuação da Administração, vez que houve, com antecedência, uma seleção das expectativas que seriam atendidas, pela declaração hierarquizada das medidas a serem adotadas.

Pela existência de um procedimento frequentemente complexo, em que são submetidos à prova as imbricações que se pretende atingir com as ações a serem adotadas, e que tendem a escoimar as ações que não apresentariam viabilidade de atender aos objetivos, fica reforçada a racionalidade da escolha que decorre do plano em relação àquela que parte de apreciações menos contextualizadas.

Enfim, é de se presumir que com todos estes cuidados a medida adotada será dotada de maior efetividade, atingindo com maior precisão e de acordo com os padrões de custo estabelecidos as finalidades que decorrem do direito.

Esta decisão, por fim, não deverá ser infirmada por qualquer órgão de controle, visto que está cercada dos elementos que devem ser observados quando da adoção de uma decisão administrativa que não seja vinculada.

Note-se que não se defende qualquer deferência, mas do entendimento de que a demonstração mais intensa dos elementos que conduziram à adoção de cada ato isoladamente considerado sejam demonstráveis com maior facilidade, reduzindo a chance de intervenção que venha a determinar que os mesmos sejam afastados, por isso se reconhece no planejamento um meio de proteger a manutenção do espaço de discricionariedade nos termos do quanto foi constitucionalmente definido.

Com este elemento garante-se a cadeia de comando politicamente definida, a possibilidade de que a escolha realizada pelos eleitores será efetivamente mantida sem que com isso se tenha risco para o atendimento a este ou àquele direito especificamente considerado.

Importa reconhecer que a omissão no exercício das competências relacionadas ao dever-poder de planejar implica uma dificuldade no exercício do controle, em primeiro lugar dado o empobrecimento do parâmetro utilizado, eis que as informações que deveriam constar no plano não estarão disponíveis de deverão, por alguma forma, ser substituídas por outros instrumentos, normalmente jurídicos, de que venha a dispor o agente que venha a desempenhar esta função.

O combate a esta omissão pode ter um foco: o plano plurianual.

Com efeito, esta lei deve ser o instrumento de ligação entre os planos materiais e os planos financeiros, entre a decisão politicamente orientada quanto às metas relacionadas aos objetivos definidos na ordem jurídica e as prioridades de alocação dos recursos que sejam disponibilizados para esta ou para aquela ação.

Trata-se de norma cuja elaboração deve deixar de ser uma mera descrição imprecisa de projetos desconectados do planejamento material para ser a síntese do quanto

é determinado pelos respectivos instrumentos, viabilizando que fique clara a opção realizada quanto às prioridades em cada período.

Numa aproximação simplista, seria possível inclusive afirmar que o conflito entre a orçamentação e o plano é impossível: o primeiro aloca recursos, em seu aspecto normativo; o último, por definição, não aloca recursos. Esta afirmação, entretanto, implicaria a ruptura com tudo quanto foi afirmado acima quando enfrentamos a questão da relação entre planejamento e orçamentação.

A resposta compatível com o sistema normativo parece ser a de que, em princípio, deve prevalecer o plano material, que deverá alterar o plano orçamentário não pela via do puro e simples aumento da autorização de despesa, mas pela supressão parcial de financiamento de outras atividades, mediante a transferência de verbas.

Considerando-se que frequentemente há um espaço no sistema normativo para que sejam adotadas as decisões a serem controladas, na ausência do plano, a construção de parâmetros pelo órgão de controle poderá ser elemento que implique a transferência do espaço de decisão, ou seja, a competência discricionária passa a ser exercida por este último em detrimento da atribuição originalmente estabelecida.

Esta situação ocorre visto que o agente de controle se encontrará, frequentemente, diante de uma situação em que não decidir não será uma alternativa, não lhe restando opção além de laborar com os parâmetros que lhes são dados pela ordem jurídica, escolher aquele caminho que se apresente, de acordo com sua apreciação, o mais adequado.

Evidentemente que esta escolha receberá informações que não estão limitadas ao direito; operações deste tipo são inexoravelmente marcadas pela apreciação ideológica dos elementos de valor que estejam em jogo, e seria no mínimo uma ingenuidade supor o contrário.

O que deve ser assegurado, cada vez com maior intensidade, é que todas estas operações deixem de ter foco nos elementos de ordem formal e passem a ter atenção especificamente voltada para os efeitos, preferencialmente para aqueles que sejam mais amplos, das decisões que devem ser tomadas.

Assim, sem perder de vistas medidas que podem ser em princípio operacionais, mas que se revelam de grande impacto no desenvolvimento das atividades planejadas, como os contingenciamentos de verbas – que representam uma possibilidade de a administração se divorciar do caminho que fora aprovado pelo Legislativo ou uma medida imprescindível de saneamento fiscal, conforme o caso – assegura-se o olhar voltado para o efeito da ação do poder público sobre a vida dos cidadãos.



Esta atenção, referida como controle de resultado, é, na verdade a feição mais nobre do controle, aquela por meio da qual se observa o cumprimento efetivo das responsabilidades que são colocadas para os agentes públicos e que dá conta do atendimento efetivo do interesse público.

Esta conduta, que corresponde ao dever de responsividade do controle, deve, em todas as modalidades de controle, ser um elemento que contribua para o efetivo desenvolvimento de uma cultura de qualidade no atendimento das demandas que são socialmente apresentadas ao poder público.

Esperamos que com este trabalho tenhamos cumprido a meta de traçar uma modesta contribuição para a implementação deste ousado projeto chamado Estado de Direito.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, R. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira no planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMINI, J. & PANGASSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006.
- ALMEIDA, R. G. de; LOPES, T. C.; ROSA, E. S. T. O debate sobre o cálculo econômico socialista: planificação, *laissez-faire* ou a Terceira Via de Keynes? *Economia-Ensaio*. Uberlândia, 31 (1): 151-181, jul./dez. 2016.
- ATALIBA, G. *Empréstimos Públicos*. São Paulo: RT, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- ÁVILA, H. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./nov./dez. 2005.
- BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 26 ed. São Paulo, Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle judicial*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. X ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, O. A. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BARCELLOS, A. P. de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*. A. 1, n. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BARROS, R. Tamanho do SUS precisa ser revisto, diz novo ministro da Saúde. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 maio 2015. Cotidiano. Entrevista concedida a Claudia Collucci. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1771901-tamanho-do-sus-precisa-ser-revisto-diz-novo-ministro-da-saude.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.
- BARROSO, L. R. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Disponível em <[http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181\\_901.pdf](http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1235066670174218181_901.pdf)>.

Acesso em 05 de julho de 2016.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. *Revista Questio Juris*. v. 2, n. 1. 20016.

BÉNOIT, F.-P. *Le droit administratif français*. Paris: Dalloz, 1968.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição Econômica. *In Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Volume XLIX, 2006. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4107162/mod\\_resource/content/0/BERCOVICI%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4107162/mod_resource/content/0/BERCOVICI%20Gilberto%3B%20MASSONETTO%20Luis%20Fernando.%20A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dirigente%20invertida.pdf). Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

BERMÚDEZ, Á. 6 indicadores em que os EUA estão no mesmo nível dos países subdesenvolvidos. BBC Brasil, 3. dez. 2017. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42076223>. Acesso em 27 de dezembro de 2017.

BLIACHIERIE, A. C. Orçamento Impositivo à Brasileira. *In Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. HORVATH, S.; CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Coord.) São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BLOCK, W. Hayek's Road to Serfdom. *Journal of Libertarian Studies*. Auburn: Center for Libertarian Studies, 1996.

BOBBIO, N. *Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*. 7 ed. Brasília: Ed. UNB, 1996.

BOULEY, D. Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fond Monétaire International. *In La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*. BOUVIER, M. (direction). Paris: LGDJ, 2004.

BOUVIER, M.; ESCALASSEN, M.-C.; LASSALE, J.-P. *Finances publiques*. 10 ed. Paris: LGDJ Lextenso, 2010.

BRASIL. *Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2015.

BRASIL. *Discurso do Presidente do STF, Min. Cezar Peluso, na Abertura do Ano Judiciário de 2011*. Brasília: Superior Tribunal Federal, 2011. Disponível em

<[http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque\\_pt\\_br&idConteudo=173547](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547)>. Acesso em 14 de março de 2016.

BRASIL. *II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo*. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/outros/iipacto.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm)>. Acesso em 25 de março de 2016.

BRASIL. *Lei n° 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasil: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 14 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 8.313 de 23 de dezembro de 1991*. Restabelece princípios da Lei n° 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313\\_cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313_cons.htm)>. Acesso em 07 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 11.947 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em 15 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 279 de 14 de maio de 1996*. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9279.htm)>. Acesso em 18 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 4320 de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em 17 de março de 2016.

BRASIL. *Mandado de Injunção MI n° 670*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2926661/mandado-de-injuncao-mi-670-es>>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2013*. Brasília, 2012.

BUCCI, M. P. D. *Notas para uma metodologia jurídica de análise das políticas públicas*. Biblioteca Digital, Fórum Administrativo – Direito Público, Belo Horizonte: FA, a. 9, n. 104, out. 2009.

CABRAL, N. da C. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica*. Coimbra: Almedina, 2008.

CAMARGO, G. B. Governança republicana e orçamento: as finanças a serviço da sociedade. In *Orçamentos públicos e direito financeiro*. CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CANARIS, C.-W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema da ciência do direito*. 3 ed. Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

CARNEIRO, L. da C. *A fazenda pública em juízo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CARRAZZA, R. A. *Curso de direito constitucional tributário*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CHEVALLIER, J. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COHEN-ELIYA, M.; PORAT, I. Proportionality and the culture of justification. In *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 59, No. 2. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/23045668>>. Acesso em 04 de março de 2016.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998

CONSTANTINO, R. C. Atual posição do Estado-membro no federalismo brasileiro: análise das Competências Executivas, Legislativas, Tributárias e Judiciais dos Estados em Relação à União e aos Municípios, e o Papel do STF – Supremo Tribunal Federal. In *Revista Jurídica da Faculdade UNA de Contagem*. v. 2 n. 2, a. 2015.

CONTI, J. M.; CARVALHO, A. C. O controle interno na Administração Pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. In *Direito Público*, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP, pp. 201-220.

CONTI, J. M. (Coord.) *Orçamentos públicos: a lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. *Autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil*. São Paulo: MP Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1988.

\_\_\_\_\_. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

\_\_\_\_\_. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, referente ao Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro. São Paulo, 2017.

COSTA, R. H. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRETELLA JR., J. *Prática do processo administrativo*. 6 ed. São Paulo : RT, 2008.

CREVELD, M. Van. *Ascensão e declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DALLAVERDE, A. K. Execução do orçamento. In *Orçamentos públicos: a lei 4.320/1964 comentada*. Conti, J. M. (coord). São Paulo: RT, 2008.

DE GIORGI, R.; FARIA, J. E.; CAMPILONGO, C. *Estado de coisas inconstitucional*. Disponível em <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,estado-de-coisas-inconstitucional,10000000043>>. Acesso em 17/12/2017.

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, v. 8, n. 1: 46-64, jan./apr. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 23 ed. São Paulo, Atlas: 2010. p. 79.

\_\_\_\_\_. *Discrecionariade administrativa na Constituição de 1988*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Da Constitucionalização do Direito Administrativo: Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discrecionariade administrativa. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DINIZ, M. H. *Norma constitucional e seus efeitos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 2005.

DOMINGUES, J. M. A receita da despesa: democracia financeira e bem-estar. In *Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. HORVATH, S.; CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Coord.) São Paulo: Quartier Latin, 2014. p.445-464.

DWORKIN, R. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FELDMAN, J-F. La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques. *Revue française de droit constitutionnel* 2010/3 (n° 83)

- FERNANDES, J. U. J.. *Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- FERRAZ JUNIOR, T. S. *Legitimidade na Constituição de 1988*, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do Direito*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FIGUEIREDO, M. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário brasileiro – uma visão geral. *Revista eletrônica da Faculdade de Direito da PUC/SP*. São Paulo: v.1, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Direito constitucional: estudos interdisciplinares sobre federação, democracia e administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FLAHAULT, F. *Pour une conception renouvelée du bien commun: Études 2013/6*
- FRANÇA, G. P. *O controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- FRANCE, A. *Lírio vermelho*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1959.
- FRANCO, A. L. de S. *Finanças públicas e direito financeiro*. Vol. I e II. 4. ed. Coimbra, Almedina: 2010.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: LCT, 2016.
- FURTADO, J. R. C. *Direito Financeiro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- GOMES, E. G. M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV/EAESP. São Paulo, 2003.
- GOUVÊA, M. M. *Controle judicial das omissões administrativas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- GRAU, E. R. *Regra jurídica e planejamento econômico*. São Paulo: RT, 1978.
- GROTTI, D. A. M. O Devido Processo Legal e o Procedimento Administrativo. In *IOB-Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública*. São Paulo: IOB, fev. 1998, n. 02, pp. 27-39.
- GUIMARÃES, E.; FRANCO, C. da R. *Controle das políticas públicas por meio das licitações*. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 42, abr./maio/jun. 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-42-ABRIL-2015-EDGAR-GUIMARAES-CAROLINE-FRANCO.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

HABERMAS, J. *Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos políticos XII*. São Paulo: UNESP, 2014.

HARADA, K. *Direito financeiro e tributário*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAYEK, F. A. von. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. *The Road to Serfdom: text and documents, the definitive edition*. New York/London: Routledge, 2008.

HOBSBAWN, E. *A era das revoluções*. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. *The Cost of Rights – Why Liberty depends on Taxes*. New York: Norton, 2000.

JARACH, D. *Finanzas públicas y derecho tributário*. Buenos Aires: Cantagallo, 1993.

KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KRELL, A. J. *A recepção das teorias alemãs sobre os conceitos jurídicos indeterminados e o controle da discricionariedade no Brasil*. Interesse Público, Porto Alegre, v. 5, n. 23, p. 21-49, jan./fev. 2004.

LARENZ, K. *Metodologia da ciência do direito*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian, 1997.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEONG, H. C. *O Princípio da Eficiência no “Cosmos” da Ilícitude da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado-Administração*. Publicações CEDIPRE Online, n. 30. Coimbra: mar. 2017.

LIMA, L. H. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPRJ, out-dez, vol 48, n. 004, 2005, pp. 737-776.

LUIS, A. S. O. *Nota sobre direito e planejamento econômico no capitalismo contemporâneo*. In *Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. Horvath, Stevão; Conti, José Maurício; Scaff, Fernando Facury (coords) São Paulo: Quartier Latin, 2014 (p. 39-48).

MACERA, P. H. *Reserva de administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no direito brasileiro*. In *Revista digital de direito administrativo*, Vol. 01, n. 02, 2014.



MÂNICA, F. B. *Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais e a intervenção do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas*. BDA, a. XXIV, n.º 10, out. 2008.

MARIENHOFF, M. *Tratado de derecho administrativo*. Disponível em <<http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf>>. Acesso em 05 de abril de 2016.

MARQUES NETO, F. de A. *Os grandes desafios do controle da Administração Pública*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte: a. 9, n. 100, abr. 2010.

MARQUES NETO, F. P. de A.; PALMA, J. B. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS, I. G. da S.; NASCIMENTO, C. V. (Orgs.) *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARTINS, R. M. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

MARZULO, D. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública. *Cadernos Iparde*. Curitiba: v.3, n.2, p. 1-24, jul./dez. 2013.

MASSÉ, P. *Le plan, ou l'anti hazard*. Paris: Gallimard, 1965.

MEDAUAR, O. Ato de Governo. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 191, jan./mar. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

\_\_\_\_\_. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Finanças Municipais*. São Paulo, Malheiros, 2000.

MENDES, C. H. *Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação*. São Paulo, Saraiva: 2011.

MENTEN, A. S. *Liberdade de consciência: perfil de um direito fundamental de personalidade e sua interação com o direito à vida e à saúde*. Dissertação de mestrado. PUC/SP. São Paulo, 2008.

Michaelis. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa* [online]. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/>>. São Paulo: Melhoramentos / UOL, 2009. Acesso em: 13 mar. 2015.

- MILESKI, H. S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MONCADA, L. C. de O. de. *A problemática jurídica do planejamento*. Coimbra: Almedina, 1985.
- MORAES, C. C.; BERALDO, S. S. *Planejar é preciso*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil [online]. out 2015. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/planejar-e-preciso/>>. Acesso em: 10/08/2017.
- MOREIRA NETO, D. de F. O direito administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: a. 11, n. 45, jul./set. 2011.
- MOTA, F. O Paradigma da Legalidade e o Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- NEVES, M. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann Habermas*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016
- \_\_\_\_\_. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.
- NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BÉU, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. In *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*. Santa Maria, v. 19, n. 3, set./dez. 2015.
- OLIVEIRA, G. J. de; SOUSA, O. A. V. de. Controladoria-Geral da União: uma agência anticorrupção? In PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.
- OLIVEIRA, J. R. P. Discricionariedade e razoabilidade. in *Revista Eletrônica de Direito da PUC/SP*. Disponível em <[revistas.pucsp.br/index.php/red/article/download/728/510](http://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/download/728/510)>. Acesso em 05 de maio de 2015.
- OLIVEIRA, R. F. de. *Curso de direito financeiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Ato administrativo*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- PABELLO, A. C. M. *La Influencia de la Función Jurisdiccional en la Implementación de Políticas Públicas*. Derecho Global. Estudios Sobre Derecho Y Justicia. a. 2, n. 5,

mar./jun. 2017.

PAGANI, R. Em busca de uma administração pública de resultados. In PEREZ, M.; PAGANI, R. (Orgs). *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, É. G. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014.

PIRES, L. M. F. *Limitações administrativas à liberdade e à propriedade*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

\_\_\_\_\_. *Controle judicial da discricionariedade administrativa*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

QUEIROZ, C. M. M. *Actos políticos no Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 1990.

\_\_\_\_\_. A república e o direito internacional. p. 25. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/66062/2/49675.pdf>>. Acesso em: 10/08/2017.

RAMOS FILHO, C. A. DE M. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

RIBEIRO, R. J. B.; BLANCHERIE, A. C. *Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 85 et seq. CABRAL, N. da C. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica*. Coimbra: Almedina, 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 1.842*. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em 02 de outubro de 2016.

ROBBINS, L. *Economic planning and economic order*. London: Macmilian, 1937.

RODRIGUES, R. B. *Autoexecutoriedade do ato administrativo*. Dissertação de mestrado. 2009.

ROMAN, F. J. Intervenção da administração pública na ordem econômica: o problema da discricionariedade técnica. In *Intervenção do Estado no domínio econômico social: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. SPARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROSANVALLON, P. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton: Princeton University Press: 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2013. Disponível em <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)>. Acesso em 15 de junho de 2016.

SARLET, I. W. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, n. 24, p. 17, 02 jul. 2008. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/16049457.pdf>>. Acesso em 18 de novembro de 2017.

SCAFF, F. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Verba Juris*, a 4, n. 4, jan./dez. 2005.

SCAFF, F. F.; CONTI, J. M. (Coord.) *Lei de responsabilidade fiscal – 10 anos de vigência – questões atuais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SCHMITT, C. *Teologia política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHWARZ, R. *Ao Vencedor As Batatas*. 4 ed. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SERRANO, P. E. A. P. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.

SHAPIRO, I. *The state of democratic theory*. Princeton University Press: Oxfordshire, 2003.

SILVA, José Antônio da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. *Orçamento programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SLOMSKI, V.; PERES, Ú. D. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 911-932.

SOUZA, J. de. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

STRECK, L. L. *Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/52cceda6afb861d257c355ac3c64d2b.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

SUKUP, V. Coréia: "Tigre" em turbulências, mistérios no norte. *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI* [online], v. 52, n. 2, p. 81-101. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000200005>>. Acesso em: 15/10/2016.

TOLEDO JR., F. C. de; ROSSI, S. S. A lei de responsabilidade fiscal e a tormentosa questão dos restos a pagar. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 32, n. 87, jan./mar. 2001.

TORRES, H. T. *Teoria da constituição financeira*. São Paulo: mimeo, 2014.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Vol. V – O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VERMEULE, A. *Law's abnegation: from Law's Empire to the Administrative State*. Cambridge – London: Harvard, 2016.

VILLEGAS, H. *Curso de finanzas, derecho financeiro y tributário*. Buenos Aires: Astrea, 2005.

ZANCANER, W. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZANOBINI, G. *Corso di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1959.

ZOCKUN, C. Z. *Da intervenção do Estado no domínio social*. São Paulo: Malheiros, 2009.