

CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO JOSÉ
BACHARELADO EM DIREITO

RAPHAEL GIESTA COELHO
RODRIGO BRETAS FERREIRA

O PARADIGMA DA LEGALIDADE E O CONTROLE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS

Rio de Janeiro
2021.1

RAPHAEL GIESTA COELHO
RODRIGO BRETAS FERREIRA

**O PARADIGMA DA LEGALIDADE E O CONTROLE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS**

Projeto de pesquisa apresentado para a
Disciplina de TCC I, sob a orientação do
Prof. Dr. Sergio Expedito Machado Mouta.

Rio de Janeiro

2021.1

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. JUSTIFICATIVA/ RELEVÂNCIA	5
3. OBJETIVOS	5
3.1 OBJETIVO GERAL	5
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
4. METODOLOGIA	6
5. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	7
5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE LEGALIDADE E CONTROLE ADMINISTRATIVO	7
6. CRONOGRAMA	16
7. REFERÊNCIAS	17

1. INTRODUÇÃO

Nos séculos XIX e XX, as democracias industrializadas em todo o mundo, arvorados no princípio da legalidade, desenvolveram sistemas profissionais de serviço público e controle para prevenir disfunções como a corrupção, o clientelismo e o fisiologismo, provenientes de sistemas anteriores e que comprometem o desempenho do exercício do poder e a legitimidade dos Estados e seus governos. Estas estruturas administrativas padronizadas, entretanto, mostraram-se notavelmente ineficazes ao longo do tempo, em função de excessos burocráticos, sendo não respondentes as necessidades e interesses dos cidadãos, da sociedade civil e do mercado, comprometendo usualmente o próprio exercício da cidadania.

Contemporaneamente, organizações públicas têm convergido para sistemas em redes, cuja essência é a flexibilidade pela qual processos, organizações e elementos podem ser mudados na busca de maior eficiência nas organizações.

Indubitavelmente, essas transformações que têm como força motriz as transformações culturais e tecnologias ocorridas em nível global, em face da facilidade de acesso às informações (Castells,1999), trouxeram folego novo ao debate sobre limites e funções de um Estado.

Com efeito, afloraram doutrinadores que defendem a superação do princípio da legalidade (*stricto sensu*), em função do princípio da confiança legítima nas instituições do Estado, visto como instrumento para construção de democracia efetiva.

À vista do exposto, passaremos a demonstrar diferentes pontos e percepções sobre as implicações da legalidade na administração e controle de atos pela administração pública, bem como se evidenciará a essencialidade, instrumentalidade e eficácia da legalidade na construção de uma democracia efetiva.

2. JUSTIFICATIVA/ RELEVÂNCIA

O presente trabalho se justifica tendo em vista que visa abordar o modelo do Estado contemporâneo, que em quase todo o mundo evoluiu no que se fere a reforma das administrações públicas, baseada em métodos de gestão por resultados, relacionados à contínua avaliação de ações e políticas públicas, transparência e prestação de contas, na busca por eficiência e eficácia na gestão da coisa pública. Com o propósito de evitar, ou ao menos minorar, o desperdício de dinheiros públicos e a crescente dívida dos Estados por mau alocação ou desvios de recursos.

Analisar-se-á, a partir desta premissa, portanto, a indeclinável função da legalidade e o aparente conflito de modelos burocráticos no controle de atos pela administração pública, na consecução da almejada qualidade dos serviços públicos e na legitimidade do Estado.

Para o meio acadêmico, procura-se por meio deste estudo contribuir com a discussão científica, bem como servir como fonte de pesquisa sobre a temática debatida.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o indeclinável paradigma da legalidade no controle dos atos administrativos e riscos de subjetivismos empregados fora das margens de discricionariedade, legalmente delimitadas, e na satisfação de direitos em casos concretos.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Abordar a legalidade sob o ponto de vista da evolução histórica
- b) Abordar o conceito da legalidade temperada
- c) Abordar a sistemática de princípios da Administração pública
 - ✓ Abordar segurança jurídica stricto sensu
 - ✓ Abordar confiança legítima
- d) Descrever o conceito de atos administrativos,
- e) Abordar o controle administrativo
- f) Abordar controle interno e externo da administração pública;
- g) Abordar e conceituar o controle político e controle administrativo;
- h) Relacionar a classificação e os meios de controle da administração pública;

4. METODOLOGIA

O presente trabalho será feito em forma de artigo científico e pretende pesquisar os ramos do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Tributário vem tratando o tema.

Técnicas que serão utilizadas para a coleta de dados e para a análise dos mesmos tais como revisão bibliográfica; coleta de jurisprudência dos Tribunais Superiores; análise de conteúdo de argumentos jurisprudenciais.

O presente trabalho irá adotar o método dedutivo para se possa analisar o paradigma da legalidade e controle dos atos administrativos. Abordará aspectos da administração pública, principiologia constitucional aplicável a administração, com especial atenção ao princípio da legalidade – sua evolução, aplicação e limitações, legalidade temperada, princípio da confiança legítima, e formas de controle dos atos administrativos frente ao princípio.

Irá buscar referenciais e marcos teóricos no primeiro momento no que tange o controle interno e externo na administração público. Serão abordados os princípios da eficiência e da eficácia, bem como o controle administrativo, judicial e

legislativo, bem como o poder público em juízo quando se fala em controle na administração pública.

No que se refere a bibliográfica serão usados livros, artigos e outros meios de informação em periódicos (revistas, boletins, jornais), outras pesquisas podem ser encontradas em bibliotecas, sites da internet.

5. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

5.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE LEGALIDADE E CONTROLE ADMINISTRATIVO

Importa dizer, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que o princípio da legalidade é elemento nuclear do Estado Democrático, sendo justamente aquele que o qualifica e lhe dá identidade própria.

Neste sentido, oportuna é a transcrição das palavras do jurista:

“Princípio é, pois, por definição, **mandamento nuclear de um sistema** [regime jurídico administrativo], verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se **irradia sobre diferentes normas**, compondo-lhes o *espírito* e servindo de **critério para a exata compreensão e inteligência delas**, exatamente porque **define a lógica e racionalidade do sistema normativo**, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.” (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p.51, grifo nosso)

É, pois, forçoso constatar nestas breves linhas a importância da legalidade como mandamento nuclear do ordenamento jurídico pátrio, sobremaneira para o Regime Jurídico Administrativo - RJA. Eis que, como será demonstrado adiante, a legalidade exprimi juridicamente um propósito político do povo de submeter os delegatários exercentes a limites do exercício do poder. A fim de coibir abusos, por excessos de poder ou desvio de finalidade, que comprometem direitos e garantias individuais ou coletivas, assim como a própria ordem e paz social.

Por conseguinte, o controle político, possui essencial importância para o equilíbrio entre as funções do Poder da República Federativa do Brasil - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nesse controle, que possui previsão legal na Constituição, o denominado sistema de freios e contrapesos, para impedir que cada um dos poderes abuse de suas prerrogativas, os constituintes brasileiros estabeleceram uma divisão estrita de poderes.

O controle nasceu da teoria da separação de poderes, preconizada por Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII. A teoria clássica da separação de poderes distingue três funções principais dentro dos diferentes regimes políticos: a função de promulgar as regras gerais constitui a função legislativa; a função de execução dessas regras é a função executiva; e a função de resolução de disputas é a função judiciária. Conforme dispõe o art. 2º da CF: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o judiciário."

O objetivo atribuído por Montesquieu a essa teoria é chegar ao equilíbrio dos diferentes poderes para poder abusar do poder. É necessário que, pelo arranjo das coisas, o poder pare o poder.

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 também se refere a essa teoria, afirmando que "Qualquer sociedade em que a garantia de direitos não seja garantida nem a separação de poderes seja determinada, não tem Constituição ". A separação de poderes, portanto, parece ser o corolário essencial da proteção dos direitos naturais do homem: o controle mútuo exercido pelos três poderes em relação ao outro preserva o indivíduo dos ataques a seus direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, a separação de poderes é um obstáculo ao despotismo e à tentação do poder pessoal, já que ninguém pode concentrar em suas mãos todos os atributos da soberania.

Assim, muitos regimes preferem o princípio da colaboração dos diferentes poderes ao de sua separação estrita: a distinção entre legislativo, executivo e judiciário permanece, mas esses poderes têm meios de ação entre si e respeito pelos outros.

Tendo em vista os princípios da eficiência e da eficácia, o Estado necessita de uma melhor forma de controlar das atividades estatais. Por isso a Constituição Federal da República Federativa do Brasil prevê o controle interno, efetivados órgãos do Estado, e o Controle Externo, efetivado pelo Poder Legislativo.

Quanto ao Controle Externo, possui previsão legal no art. 71 da CF/88. Trata-se de um controle político de legalidade contábil e financeira e compete o controle de valores e do dinheiro público, da probidade dos atos da administração, da execução do orçamento, da regularidade dos gastos públicos e a utilização dos bens.

O Controle interno está previsto no art. 74 da CRFB/88 sendo seu rol taxativo quando dispõe sobre os três poderes devem mantê-lo, de forma integrada, com a finalidade a avaliação o cumprimento das metas determinadas no plano plurianual, bem como a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; provar a legalidade e avaliar os resultados, no que se refere à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado; controlar as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício de sua incumbência institucional.

Neste sentido, o Princípio da Eficiência é o mais novo princípio Constitucional, incluído no artigo 37 caput da CF/88 através da EC nº19, o mencionado princípio impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a perseguir o bem comum, através do exercício de suas competências de eficaz, com o mínimo de burocracia, se possível nenhuma burocracia, a administração pública deve buscar a qualidade, priorizando a adoção dos critérios legais e morais imprescindíveis para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de modo a evitar-se desperdícios e garantir-se um maior proveito social.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Trata-se, na verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que deram causa à violação. (CARVALHO FILHO, 2019: P.21)

Quando falar em desse princípio, não falem que ele foi “criado” pela EC nº 19/98. No fundo, esse princípio que era implícito virou explícito. Lendo a

Constituição é óbvio que o que se quer do Estado é a eficiência. Segundo o artigo 70 da CRFB/1988, por exemplo.

Do mesmo modo, economicidade nada mais é do que a eficiência financeira e fazer bom uso da dotação orçamentária que possui para certo tipo de gasto. Pelo princípio da eficiência, a Administração deve otimizar os meios para obter mais bem resultados em prol do bem comum, seja do pessoal, seja dos meios materiais.

O controle é a forma como a administração pública de forma conjunta fiscalizar e revisar a atividade administrativa em qualquer das um dos poderes.

Podemos denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

No conceito acima são ressaltados alguns importantes elementos.

Quando fazemos referência a um conjunto de mecanismos jurídico se administrativos, desejamos realçar o fato de que há formas jurídicas de controle, com o é o caso do controle judicial dos atos da Administração, e formas administrativas, com o é, por exemplo, o pedido de certa comunidade à Prefeitura para o asfaltamento de vias públicas de trânsito. (CARVALHO FILHO,2019, p. 953)

São considerados os elementos básicos do controle a fiscalização e a revisão.

A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem com o em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração.

A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenha vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.

A abrangência do controle é bem ampla e alcança toda a atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, vale dizer, todos os Poderes da República. (CARVALHO FILHO,2019, P.956)

O controle possui como objetivo gerir o interesse coletivo, sempre na busca de atender melhor o público, gerir o interesse públicos. A noção de serviço público é definida materialmente como uma atividade de interesse público administrada por uma pessoa pública ou sob seu controle íntimo. A evolução da noção de serviço

público só foi possível, porque o interesse público também se espalhou ao longo do tempo.

O interesse público é supremo sobre o interesse particular, e todas as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Nesse sentido, os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão, se analisado isoladamente. Em razão desta busca pelo interesse público, a Administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com os particulares. [...]. Considera-se a supremacia do interesse público uma pedra fundamental na noção de Estado organizado, sendo relevante para a formação de qualquer estrutura organizacional de poder público, como condição de convívio social no bojo da sociedade organizada. Não se trata de princípio expresso, ou seja, não está escrito no texto constitucional, embora existam inúmeras regras que impliquem em suas manifestações de forma concreta; para isso podemos nos referir a institutos correlatos dispostos na Constituição da República como a possibilidade de desapropriação (5º, XXIV), a requisição administrativa (5º, XXV) entre outras prerrogativas que submetem os direitos do cidadão às restrições impostas pelo Estado. (CARVALHO, 2015, p. 58)

Novas atividades continuaram a aumentar os objetivos da comunidade. Através da noção de serviço público a noção de domínio público, também é marcada pelo interesse público, uma vez que a jurisprudência civil e administrativa definiu como a totalidade dos bens atualmente alocados aos usuários do serviço público ou que são desenvolvidos para o funcionamento de um serviço público.

O conceito de obras públicas também é definido com referência à ideia de interesse público, uma vez que a jurisprudência os define como imóveis por natureza ou por destino pertencente a uma pessoa pública e atribuído ao uso do público seja para um serviço público, seja para fins de utilidade geral. É o interesse público que funda o regime específico que gozam as obras públicas de intangibilidade.

O interesse público não é apenas utilizado pelo Conselho de Estado, mas geralmente aparece como base de uma lei ou regulamento. O interesse geral justifica então toda uma série de meios de ação da administração. Além disso, pode ser possível recorrer a conceitos semelhantes, como o interesse público na expropriação. A utilidade pública deve ser caracterizada pela existência de um interesse em benefício da comunidade.

Os meios de ações próprias para a administração e seu regime de responsabilidade, direito comum exorbitante, estão condicionadas à existência de um padrão de interesse público. É, portanto, a existência de um objetivo de interesse público, que baseia a existência de regimes específicos de direito público. Mas também é o interesse geral que baseia a existência dos meios de ações exorbitantes do direito privado usado pela administração.

O ato unilateral é impregnado com o interesse público porque a administração pode recorrer ao exercício de prerrogativas de poder público apenas para um objetivo de interesse geral (ex. O ato administrativo adotado para uma finalidade não relacionada com qualquer interesse público constitui, além disso, o caso típico de desvio de poder).

Da mesma forma, os contratos administrativos também são objeto de várias prerrogativas exorbitantes de direito comum (modificação unilateral, fato do príncipe). Quais são a emanção do interesse público e só são justificados por ele.

A violação das liberdades é muitas vezes motivada pelo juiz pela noção de ordem pública que é um componente de interesse público. Qualquer razão de ordem pública é capaz de justificar uma violação ilegal de um direito ou liberdade. A ordem pública é um objetivo de valor constitucional em nome do qual o legislador pode ser justificado em restringir certas liberdades. Mas o último geralmente prefere invocar diretamente o interesse geral.

A noção de ordem pública está no centro da teoria da polícia administrativa que construiu. É apenas a manutenção da ordem pública que justifica uma autoridade policial que infrinja um direito ou liberdade. Nesse sentido cabe aqui mencionar algumas prerrogativas do interesse públicos segundo Vicente Alexandrino:

São exemplos de prerrogativas de direito público da administração pública, derivadas diretamente do princípio da supremacia do interesse público: a) as diversas formas de intervenção na propriedade privada, como a desapropriação (assegurada justa e prévia indenização); a requisição administrativa, em que o interesse público autoriza o uso da propriedade privada, sem remuneração, só havendo indenização ulterior, se houver dano; o tombamento de um imóvel de interesse histórico; b) a existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, possibilitando à administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato; c) as diversas formas de exercício do poder de polícia administrativa, traduzidas na limitação ou condicionamento ao

exercício de atividades privadas, tendo em conta o interesse público; d) a presunção de legitimidade dos atos administrativos, que impõe aos particulares o ônus de provar eventuais vícios que entendam existir no ato, a fim de obter uma decisão administrativa ou provimento judicial que afaste a sua aplicação. (ALEXANDRINO, VICENTE, 2016, p. 209)

As Constituições de vários países são muito parecidas quanto aos direitos que consagram: liberdade para manifestar pensamento, Habeas Corpus, liberdade de crença, etc. As constituições são parecidas, mas os países não. Um estado autoritário não mostra isso no texto da sua Constituição, mas sim no tipo de Direito Administrativo que tem. Vale ver, em cada país, o conceito de poder de polícia, discricionariedade, autoexecutoriedade e presunção de legalidade, porque são conceitos potencialmente arbitrários.

O Direito Administrativo brasileiro era um direito autoritário no momento pré-1988. Discricionariedade, poder de polícia, autoexecutoriedade eram amplíssimos, assim como a preponderância do interesse público, que é um conceito que pode atropelar vários direitos. Esse princípio foi bem relativizado com a Constituição de 1988.

É só pensar na desapropriação: se você declara a necessidade, a utilidade pública ou o interesse social, desapropriar é um direito que a Administração Pública tem, havendo discussão apenas quanto à indenização. Pensem na interdição da máquina na fábrica. Isso é preponderância do interesse público também, assim como apreender alimentos fora da validade, embargar obra irregular, cessar atividade poluidora, fechar restaurante com cozinha em péssimo estado.

A Administração Pública se pauta por defender interesse público, mas não despreza interesses privados, que são legítimos.

A Administração Pública desempenha sua função executiva através de atos administrativos. O desempenho do agente público, quando vinculado, não permite apreciação subjetiva, valoração por parte do administrador público, porquanto existe prévia definição normativa do comportamento estabelecido, objetivando o interesse público insculpido na norma.

O mérito administrativo é de grande importância, porque permite discriminar a essência da discricionariedade administrativa, a situação em que o administrador, correspondendo ao ordenamento jurídico e por ele legitimado, pode deliberar sobre

a extensão e a intensidade da medida a ser praticada, tendo como objetivo resolver o caso concreto e atingir o interesse público.

O controle pode ser legislativo sobre os outros poderes do Estado se reduz ao que vem previsto e delimitado na Constituição Federal, pois constitui uma exceção à regra da separação e independência entre eles

O controle legislativo poderá ser político ou financeiro.

O Controle Político abrange aspectos de legalidade ou de mérito, como por exemplo a autorização dada pelo Congresso Nacional ao presidente a se retirar-se do país, quando a ausência exceder a 15 dias segundo dispõe o art. 49, III CF/88 e o poder de apurar irregularidades por meio das CPIs.

O Controle Financeiro cuida da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (arts. 70, caput, e 75 da CF/88).

De acordo com a Constituição, prestará contas toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária (artigo 70, parágrafo único da CF/88), sendo que tal fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo (com o auxílio do Tribunal de Contas da União), e pelo sistema de controle interno de cada poder.

No Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, é uma norma de conduta para os administradores públicos de todo o país, essa é aplicada para todos os poderes, nas três esferas de governo, e tem por objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil e tem como função a responsabilidade orçamental, apresenta a abordagem do Governo para gerir a política fiscal de forma transparente e gerir as finanças públicas sustentáveis a longo prazo no interesses do cidadão brasileiro, o objetivo da lei é melhorar a transparência da estrutura de política fiscal do governo ou seja define o compromisso do Governo em administrar a política fiscal de acordo com objetivos e metas claros.

Ferramentas foram concebidas para resolver as fraquezas do passado a credibilidade da previsão econômica e fiscal e, conseqüentemente, a política fiscal,

para este fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal também inclui orientação para outros órgãos administrativos em consonância com e em apoio às disposições em responsabilidade esta orientação ajuda a explicar o papel dos poderes estaduais dentro do quadro de política fiscal, a orientação fornece maior clareza quanto ao o orçamento público deve de examinar e relatar de forma independente a sustentabilidade das finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal está estruturada em duas partes basicamente o enquadramento da política fiscal do governo que contém os objetivos do Tesouro para a política fiscal e o mandato para a política fiscal.

O executivo tem orientações sobre o seu papel e as funções que deve desempenhar no âmbito da política orçamental e esse deve acordar com o Tesouro e outros governos, departamentos, conforme o caso, definindo como a relação entre essas instituições trabalhar na prática sob circunstâncias normais.

Os tribunais de Contas -TCs reconhecem que as leis estaduais e municipais exigem que os administradores dos órgãos são os locais onde esses obtenham a aprovação formal do órgão legislativo apropriado para todos os planos de arrecadar receitas e fazer despesas (JUSTEN,2005). Para os Estados e os municípios são três parâmetros orçamentários:

O Plano Plurianual é um planejamento de médio prazo que deve ser realizado por meio de lei são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte visa promover a continuidade administrativa de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado (BRASIL,2018).

Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL,2018).

Lei orçamentária anual (LOA) é um planejamento que indica quanto e onde gastar o dinheiro público municipal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos impostos, o poder executivo é o autor da proposta, e o poder legislativo precisa transformá-la em lei (BRASIL,2018).

Uma das formas de melhor controle é através do planejamento, o planejamento em si passou por várias vicissitudes durante essas décadas como

extensão, o orçamento também passou por várias fases, em 1985, cerca de 300 planos foram formulados por países em desenvolvimento. Durante o mesmo período, as abordagens nos países industrializados incorporaram alguns elementos do planejamento organizado em seus sistemas orçamentários.

No Brasil no início dos anos 90, no entanto, havia uma sensação perceptível de cansaço no planejamento, o estado, até então visto como uma solução para o fracasso do mercado, passou a ser visto como um grande problema em si mesmo, entre as aspirações legítimas da comunidade e sua realização.

O Governo federal, os estaduais e municipais são governados principalmente por seus orçamentos, não pelo mercado. As receitas e despesas são controladas através do processo orçamentário, as receitas do governo podem ser determinadas pelo legislativo, de modo que não estão sujeitas à concorrência como no lucro. As receitas sem fins lucrativos não são estabelecidas por mandato legal, mas são obtidas de contribuições, impostos ou encargos de usuários, ao contrário das vendas de uma empresa.

A força da lei apoia os orçamentos do governo e os funcionários o usam para orientar a fiscalização dos gastos, os constituintes querem garantir que os gastos não excedam os valores autorizados e que as estimativas de receitas e despesas sejam confiáveis. O orçamento é usado como um dispositivo de controle e complementa o sistema de contabilidade e relatórios.

Os tribunais de Contas -TCs reconhecem que as leis estaduais e municipais exigem que os administradores dos órgãos são os locais onde esses obtenham a aprovação formal do órgão legislativo apropriado para todos os planos de arrecadar receitas e fazer despesas. Também é comum que os órgãos responsáveis pela fiscalização estaduais e municipais tenham a responsabilidade de fiscalizar e revisar os planos financeiros e as operações dos executivos governamentais locais.

6. CRONOGRAMA

Os discentes desenvolverão as atividades de pesquisa conforme exposto no cronograma a seguir.

O cronograma diz respeito às atividades que serão desenvolvidas pelos pesquisadores, concomitante a realização do projeto, ou seja, em conjunto com desenvolvimento do TCC I.

Tabela II: Cronograma de atividades (período março a maio de 2021).

Atividades	Março	Abril	Mai
Revisão bibliográfica	X	X	X
Determinação dos objetivos	X		
Escolha das Fontes	X	X	X
Análise e interpretação dos dados.	X	X	X
Redação Final			X

7. REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. **Reflexões sobre o princípio da legalidade na Ciência do direito Contemporânea**. Revista de Direito Sanitário, vol. 5, n.3, novembro 2004.

ALBUQUERQUE, C. et al. **Gestão de Finanças Públicas**. 2 ed. Cidade, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo/ PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado** Vicente Paulo. - 24. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

ALTHUSSER, Louis. **Montesquieu, la politica e la storia**, trad. it. a cura di B. Menato, Roma, Edizioni Samonà e Savelli, 1969.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL, Planalto. **Lei Nº 8.429, De 2 De Junho De 1992**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso março de 2021.

_____. **Lei Nº 9.784, De 29 De Janeiro De 1999**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso março de 2021.

_____. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso março de 2021.

BRASIL - Portal Câmara dos deputados. **Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>. Acesso março de 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CANOTILHO, J. Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**, 1ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo :Atlas, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual De Direito Administrativo** .6ª ed. Editora juspodivm: Bahia. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: paz e terra, 1999. v. 1.

CIARLINI, Alvaro Luis de S. **Direito à saúde: paradigmas procedimentais e substanciais da Constituição**, 1ª edição. Brasília. Editora Saraiva 2013.

COTTA, S. **Montesquieu e la scienza della società**, Torino, Edizioni Ramella, 1953.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **A evolução do princípio da legalidade e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 804, 15 set. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7257>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DIMOULIS, Dimitri e LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FELICE, D. *Leggere l'Esprit des Lois. Stato, società e storia nel pensiero di Montesquieu*, Napoli, Liguori Editore, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 1999.

GASPARETTO, Antonio. **A Saúde Pública é viabilizada através da ação do Estado**. Disponível em: < <http://www.infoescola.com/saude/saude-publica/>. Acesso março de 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª Edição. São Paulo. Saraiva, 2005.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 13. Ed. São Paulo: Atlas.2013.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios do Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Malheiros. Editores, 2007.

MAURO, Lucas M. **Análise da obra “O espírito das leis” de Montesquieu**. 2016. Disponível em <<https://lukasmauro.jusbrasil.com.br/artigos/313500126/analise-da-obra-o-espírito-das-leis-de-montesquieu>>. Acesso março de 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43 ed. São Paulo: Malheiros, 2018

MOREIRA, Luiz. **A constituição como simulacro**. 2ª ed. Luiz Moreira – São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **A motivação das decisões administrativas**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.67, ago. 2015. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Rafael_Moreira.html Acesso em: 26 fev. 2021.

MOSTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O Espírito das Leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NAKAGAWA, Fernando. **Brasil tem a Maior carga Tributária da América Latina**. Exame.com. Rio de Janeiro, 16 mar. 2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/brasil-tem-maior-carga-tributaria-da-america-latina/r>>. Acesso março de 2021.

OLIVEIRA, Rafael. **Teoria das formas de governo**. 2017. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/57846/teoria-das-formas-de-governo/2>>. Acesso março de 2021.

OLIVERIA, Heron José Castro. **A visão original de lei no Estado de Direito: nas lições de Montesquieu e Bastiat**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4638, 13 mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46726>. Acesso março de 2021.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva. 2002.

SCHIMIDT, Luísa Silva. **A proteção da confiança legítima e a superação do paradigma da legalidade estrita**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXIII, n. 78, p. 69-78, jul./dez. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41 ed. São Paulo: Malheiros.2018.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 9 ed. São Paulo, 2011.

SOARES, Ricardo M. Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

STRECK, Lenio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio. **Verdade e consenso**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 61ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Vol.1.

ZENAIDA, Tatiana Monteiro Andrade. **Da efetivação do direito à saúde no Brasil.** Ambito jurídico.com.br. Rio Grande, 16 de novembro de 2016. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9037. Acesso março de 2021.