



## A FISCALIZAÇÃO PLURALISTA E O CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS. UMA BREVE INTRODUÇÃO À NOÇÃO PÓS-MODERNA DO CONTROLE DAS FINANÇAS DO ESTADO

The pluralistic and democratic control of public finances. A brief introduction to the  
postmodern notion of the control of State finances

Revista Tributária e de Finanças Públicas | vol. 131/2016 | p. 303 - 313 | Nov - Dez /  
2016

DTR\2016\24485

Carlos Alberto Cerqueira dos Santos

Mestrando em Finanças públicas, tributação e desenvolvimento pela UERJ. Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Advogado. carlos.acesan@gmail.com

Área do Direito: Financeiro e Econômico

Resumo: O artigo visa analisar a noção de controle da administração financeira a partir de uma conceituação à luz das transformações do Estado pós-moderno, assim como do impacto das tendências teóricas no Direito brasileiro.

Palavras-chave: Finanças públicas - Controle - Estado pós-moderno - Participação popular.

Abstract: The article aims to analyze the notion of control of financial management from a concept in the light of changes in the post-modern state, as well as the impact of theoretical trends in Brazilian law.

Keywords: Public finances - Control - Postmodern state - Popular participation.

Sumário:

1Introdução. Colocação do tema - 2A evolução do Estado brasileiro e o controle - 3Do controle interno ao controle da comunidade - 4Participação social e controle democrático - 5Conclusões - 6Referências Bibliográficas

### 1 Introdução. Colocação do tema

No desenvolvimento de um trabalho articular é comum, entre juristas, a investigação sobre a origem etimológica da palavra. Não há aqui oposição a este tipo de abordagem desde que represente utilidade para a pesquisa. Entretanto, em vez de valer-se desta técnica, prefere-se partir de duas acepções da palavra controle que poderão balizar os limites da atuação que se objetiva abordar neste trabalho, verificando-se as zonas de certeza do conceito.

#### 1.1 Acepções da ideia de controle

A ideia de controle está ligada a pelo menos duas acepções possíveis, seja por contornos jurídicos ou não. A primeira se refere ao ato ou poder de dominar, comandar, dar direcionamento. A segunda consiste na fiscalização, revisão ou correção exercida sobre as atividades de pessoas e ou órgãos, dentre outros, para que não se desviem de normas preestabelecidas, finalidades ou princípios de regência.

A partir desta definição é possível discutir contornos e limites da própria função de controlar no segundo significado proposto, apontando como barreira a substituição ao primeiro sentido. Esta colocação se evidencia diante da tendência de órgãos de controle em participar de decisões de gestão, isto é, a inclinação de, a pretexto de fiscalizar, assumir o comando, sub-rogando-se nas funções da entidade controlada.

Esta pesquisa tem por objeto o segundo sentido alvitrado, levando em consideração a ampliação do princípio da legalidade e da ideia de controle da atividade administrativa



conforme a lei e o Direito, bem como a consequente redução da discricionariedade e do próprio conceito de mérito administrativo. Com a ressalva de, contudo, ainda haver viabilidade ao se falar em discricionariedade, na possibilidade de escolher duas ou mais alternativas válidas perante a lei e o Direito.

## 1.2 Fiscalização pluralista e relevância do tema

A ideia de fiscalização plural vai para além do controle da Administração e dos gastos públicos que remonta o advento do Estado de Direito, ganha relevo com o estágio pós-social na evolução dos modelos de Estado. Há também a influência do novo paradigma democrático contemporâneo aos movimentos que sugerem a superação da modernidade. Rupturas provocadas pelo desenvolvimento tecnológico, da comunicação e informação que oferecem os ingredientes necessários para conscientização de um papel do Direito como expressão da sociedade.

O professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto lista três promissoras indicações democráticas de Direito e a modificação de paradigmas que significou a partir da transição dos modelos, tendo como características notáveis o neoconstitucionalismo, o pós-positivismo e a aproximação das funções do Estado às suas finalidades.

Com relação à sociedade, é possível vislumbrar uma tendência de solidificação da cidadania a partir da qual o referido autor destaca três promissoras indicações. A primeira "vem a ser a afirmação da subsidiariedade do Estado em relação à sociedade, com o reconhecimento e garantia da ampliação de um espaço público não estatal". A segunda, ligada à ideia de declínio do onímodo intervencionismo estatal – em outras palavras, a diversificação do modo de intervenção do Estado na esfera privada, substituindo-se paulatinamente a antiga intervenção dura e imperativa pela branda e interativa. A terceira é, por sua vez, consubstanciada na "ascensão da cidadania proativa, ampliando o papel das pessoas" que superam a condição de súditos para se tornarem cidadãos com maior participação e vocacionados na proteção de direitos fundamentais.<sup>1</sup>

Notadamente, a terceira indicação é que possui maior relevo para fins deste estudo, pois ao mesmo tempo que funciona como um indicador de desenvolvimento social, desponta como uma das características da transformação, ainda que em muitos casos incipiente, do Estado distante e demandante para outro presente e prestador, revelando um amplo papel de controles dos gastos públicos e das políticas públicas, tanto no aspecto judicial quanto nos administrativo e político.

Ao mesmo tempo é indicador de movimento social uma vez que não prescinde a ativação da cidadania participativa e da educação sobre o fenômeno financeiro em um ciclo virtuoso, assim como leciona Marcos ABRAHAM a respeito do feliz conceito de ciclo de cidadania fiscal composto de educação fiscal, transparência e participação ativa.<sup>2</sup>

Nesse contexto, a Carta Constitucional de 1988 assegurou, assim como as emendas que a alteraram, os mais variados instrumentos de controle e controladores, tanto internos quanto externos ao responsável pela função administrativa, o que se pode denominar de fiscalização pluralista. Diante disso, ganha relevo quanto ao que representa, ou tende a fazê-lo, para o Estado atual, bem como do mais amplo sentido dedicado a cidadania.

## 2 A evolução do Estado brasileiro e o controle

Há certo consenso em se associar a ideia de controle ao Estado de Direito que significou a submissão do Estado à ordem jurídica,<sup>3</sup> estruturado em conjunto com o liberalismo da chamada pré-modernidade. Pode-se afirmar também estar atrelada a consolidação dos princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, desfiando o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais individuais, expressos de forma basilar no binômio liberdade-propriedade.

Sobre este tema, a evolução do Estado pode ser estudada a partir de três fases bem definidas que refletem a administração financeira e o papel do gasto público perante a



sociedade. A primeira denominada como pré-modernidade, alinhada a um modelo liberal, apresentando um Estado com funções reduzidas basicamente ligadas à segurança, justiça e serviços essenciais.

A segunda fase consistiu na chamada modernidade ou Estado Social em que há o crescimento da atuação interventiva, inclusive em matéria econômica com o objetivo de corrigir distorções do mercado, assume-se funções desenvolvimentistas e distributivas, estas notadamente destinadas a amparar aqueles que foram alijados do progresso econômico, além da garantia dos mais variados direitos sociais, elevando sobremaneira os custos da manutenção da máquina estatal.

A terceira fase corresponde, por sua vez, à pós-modernidade que colocou em xeque o modelo do Estado Social amplamente identificado com as ideias de ineficiência, desperdício de recursos, morosidade, burocracia e corrupção. Coloca-se em pauta a redução das dimensões do Estado e a devolução aos particulares de diversas atividades assumidas por ele. Nota-se o forte papel da privatização-regulação, da consolidação do chamado do terceiro setor, do consensualismo e da legitimidade democrática.

Pertinente é, contudo, a crítica do professor Luís Roberto Barroso ao identificar que “o Brasil chega à pós modernidade sem ter conseguido ser nem liberal nem moderno”. No período que pode ser identificado como liberal, o Estado sempre esteve onipresente, em uma sociedade historicamente marcada pelo oficialismo. Já a modernidade que “teria começado com a revolução de 30, institucionalizando-se com a constituição de 1934”, se perverteu no golpe do Estado Novo em 1937, não se abordando as razões e as circunstâncias que levaram ao agigantamento do Estado-empresário.<sup>4</sup>

De fato, a evolução do controle no Brasil e seu consequente destaque na Constituição de 1988 aconteceram, dentre outros motivos, em resposta ao que se acreditava ser deficiências causadoras da crise econômica. A fiscalização, o combate à corrupção, à ineficiência e à morosidade são atributos da ideia contemporânea de controle, muito mais ampla que aquela concebida em sua origem.

Nesse sentido, é de se destacar que os instrumentos idealizados para a primeira fase do Estado de Direito tornaram-se inadequados ou insuficientes com o advento do Estado Social – em que as relações entre a Administração e os administrados se apresentam mais complexas nos mais variados setores da ordem jurídica econômica e social – e parecem, atualmente, estar em um período de amadurecimento, porém constante atualização.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro enumera, com apoio na obra de Charles Debbasch “Administration et Administrés em Europe”, o que seriam três tendências neste processo. A primeira que “consiste em passar de meios de controle individuais para formas de ação coletiva sobre a Administração”, uma atuação por intermédio de entidades representativas que conduziria a um resultado mais atento à igualdade e ao descongestionamento do Poder Judiciário. A segunda diz respeito à passagem dos métodos formais para os informais, pela criação de figuras como o Ombudsman – típico dos países escandinavos – ou ouvidorias. A terceira “consiste em passar de uma ação exterior à Administração (pelo Legislativo e Judiciário) para um controle interno à Administração”, por meio da instituição de procedimentos que visam a agir sobre esta para proteger o administrado, seja pela participação do cidadão, acesso a informação, motivação ou ferramentas extrajudiciais de proteção de interesses.<sup>5</sup>

Os instrumentos e competências previstos na Carta Constitucional desafiam, inclusive, a legitimidade dos atos praticados, também expondo ao olhar de um maior número de controladores a gestão administrativa, conforme acrescenta à referida autora para quem há uma passagem “de um exame da legalidade externa do ato da Administração para o exame de uma legalidade interna”,<sup>6</sup> influenciado pelo pós-positivismo.

3 Do controle interno ao controle da comunidade



A partir da classificação dos tipos de controle é possível fazer uma análise do impacto das tendências noticiadas anteriormente e examinar o que será denominado como controle democrático. Leva-se em consideração a característica sistêmica do controle financeiro, o que, neste trabalho, levou a se sustentar a ideia de fiscalização pluralista, em que participam de forma integrada e harmônica o Executivo, o Judiciário, o Legislativo – considerando de forma fundamental o Tribunal de Contas –, o Ministério Público e a sociedade.

Inicialmente, o conhecimento geral sobre tipos de controle costuma dividi-lo em duas espécies, o controle interno e o externo, entendidos da seguinte forma. O primeiro corresponde àquele que é “exercido por cada um dos Poderes na missão de autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira”, visa a avaliar a conformidade dos atos com o ordenamento, bem como da execução regular do orçamento, atentando-se ao cumprimento das metas e programas de governo estabelecidos no Plano Plurianual. O segundo diz respeito ao controle exercido por órgãos estranhos ao poder controlado, notadamente a atuação do Tribunal de Contas, conforme disposto no art. 71 da CF/1988 (LGL\1988\3), a respeito da legalidade, economicidade e legitimidade das contas.

Ambos podem ostentar a qualidade de repressivo, quando posterior ao ato administrativo ou ao exercício financeiro, ou contemporâneo, quando simultâneo à execução orçamentária ou ao ato investigado, normalmente por meio de auditorias.

Entretanto é possível adotar uma classificação que melhor considere as nuances da ideia pós-moderna de controle abordada neste trabalho, considerando as lições de Ricardo Lobo Torres que identifica no texto constitucional e no direito comparado outros tipos que podem ser formais (oficiais) ou informais,<sup>7</sup> seguindo as tendências anteriormente expostas. Note-se que, de modo geral, ainda poderão ser enquadrados como internos ou externos, porém revela certa utilidade metodológica a adoção da distinção.

Em primeiro lugar, deve-se abordar o controle da gestão orçamentária, que é resultado da evolução do estudo do Direito Financeiro no Brasil e tem como marco a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), identificando-se a transição entre o controle unicamente da execução orçamentária para a preocupação com a própria gestão do orçamento, introduzindo formulas consentâneas com as ideias de reforma do Estado e Administração gerencial. Evidencia-se a necessária gestão do orçamento eficiente, responsável, prudente e transparente, sendo notáveis as medidas relacionadas ao controle das despesas com pessoal e renúncias de receita.<sup>8</sup>

Outro tipo pode ser identificado como o controle dos contribuintes pela institucionalização de instrumentos de fiscalização sobre as condutas e a moralidade do Estado nas relações tributárias.<sup>9</sup> O referido autor aponta as tendências e a necessidade da aprovação de uma lei geral que disponha sobre uma Declaração de direitos ou um Código de defesa dos contribuintes com a finalidade de introduzir transparência e conter abusos nas relações entre fisco e contribuintes. Além disso, expõe a experiência estadunidense com o Taxpayer Bill of Rights II “Declaração dos Direitos do Contribuintes II” e a criação da figura do Taxpayer Ombudsman “Ouvidor ou Defensor dos Contribuintes”, assim como na Espanha com a Lei de Derecho y Garantías de los Contribuyentes – LDGC.<sup>10</sup>

No entanto, o tipo mais representativo desta tendência é o chamado controle da comunidade que possui um dos traços mais característicos no que dispões o § 2.º do art. 74 da Constituição, segundo o qual “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Tanto a gestão quanto a execução do orçamento passam a ser submetidos aos olhos controladores da população em geral ou de determinados órgãos representativos, o que significa relevante passo na ampliação da participação e legitimação do gasto público.

É digno de nota, nesse contexto, a introdução de instrumentos de indução de boas



práticas de gestão, transparência, publicidade e controle, como, por exemplo, o dever anual de colocar à disposição da sociedade as contas dos municípios durante sessenta dias, tendo o cidadão o direito de questionar a legitimidade (art. 31, § 3.º da CF/1988 (LGL\1988\3)), bem como o direito de Ação Popular (art. 5.º, LXXIII, da CF/1988 (LGL\1988\3)). E, mais recentemente, os avanços trazidos pela Lei de Transparência 12.527/2011.

É inegável que estes avanços representam parte de um processo, sendo necessária a evolução da Administração Financeira no sentido da realização material dos objetivos acimados, uma vez que a cidadania fiscal depende de transparência substantiva e não de informação formal. Pois, vai além da publicidade de atos, busca-se o entendimento da realidade.

A compreensão destas contemporâneas formas de controle financeiro, típicas das transformações do Estado na pós-modernidade, conduzem a noção proposta de controle democrático em um modelo de participação de que passaremos a tratar.

#### 4 Participação social e controle democrático

Notoriamente, a participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 expressamente o abraçou em seu texto, não só pela disposição do art. 1.º, mas também pela previsão de direitos fundamentais como acesso a informação, a petição aos entes públicos, a certidão e o devido processo legal.

É representativo da ideia de participação – por muitos elevada ao status de princípio – o direito de reclamação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3.º, I, da CF/1988 (LGL\1988\3)), instrumento viabilizador do exercício da cidadania. O direito de reclamação inclui serviço de atendimento, avaliação periódica de qualidade.<sup>11</sup>

Neste sentido, o controle ou a fiscalização em face da administração pelo usuário se dá por meio do acesso aos registros e informações (art. 37, § 3.º, II, da CF/1988 (LGL\1988\3)) com relação atos e contratos de cada governo, além da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo emprego ou função (art. 37, § 3.º, III da CF/1988 (LGL\1988\3)), devendo dispor a lei sobre os instrumentos. Mais: a tônica vai superar as relações entre a Administração e os administrados no âmbito do consumo de serviços públicos.

Diante disso, vislumbra-se uma tendência de abertura do governo para a sociedade que é acompanhado, consequentemente, pela redução da discricionariedade e do dever de motivar as decisões de gestão e abrir canais de colaboração popular, desde o planejamento à execução orçamentária. Espera-se, por outro lado, a participação ativa, pressupondo o percurso nas etapas anteriores de educação e transparência, com a tomada de consciência dando forma ao ciclo.<sup>12</sup>

De fato, encontram-se várias normas contemplando diferentes formas de participação do cidadão, com a instituição de ouvidorias de diferentes órgãos públicos, audiências públicas, consultas públicas, criação de conselhos representativos, sistemas de disque-denúncia, pesquisa de opinião, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Note-se a evolução para a ideia de controle democrático pela abertura do exercício da função de controlador para além dos órgãos oficiais dotados da competência específica, abrangendo toda a sociedade, com o estabelecimento de canais e instância de discussão e deliberação características da noção de democracia, além da transparência efetiva e da educação fiscal.

Ilustrativa é a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates e consultas públicas para a elaboração do plano plurianual LDO e LOA como condição de sua aprovação pela Câmara, previsto no Estatuto da Cidade, arts. 43 e 44



da Lei 10.257/2001, significando um marcante avanço nos instrumentos de controle democráticos, devendo ser destacados, como na lição de Dinorá Musetti GROTTI, por "suas virtualidades no Estado Democrático de Direito, como instrumentos de legitimação<sup>13</sup> do poder, aproximando Estado e a sociedade".<sup>14</sup>

## 5 Conclusões

Destacou-se neste trabalho a existência de uma relação entre os modelos de Estado e as teorias das formas de atuação da Administração Pública. É notória a influência na concepção da ação administrativa em face da sociedade. "O modelo de Estado adotado em certo momento e em certo local guarda uma estreita relação com as funções exercidas na Administração, nos modos de atuação e organização, e o próprio delineamento do direito, revelando-se mais autoritário ou mais flexível aos valores democráticos".

O cenário atual é marcado pela afirmação de novos paradigmas e diagnósticos de tendências que indicam a evolução das formas de controle da atividade financeira e administrativa do Estado. Como paradigmas as ideias de afirmação da subsidiariedade do Estado em relação à sociedade, de declínio do onímodo intervencionismo estatal e de ascensão da cidadania proativa. Por outro lado, tendências como a transformação de meios de controle individuais para formas de ação coletiva sobre a Administração, a mudança dos métodos formais para os informais, a passagem de uma ação exterior à Administração (pelo Legislativo e Judiciário) para um controle interno à Administração e a alteração de um exame aplicado à legalidade externa do ato da Administração para um exame que abrange a legalidade interna.

A noção de consensualismo ganha relevo no processo de identificação e definição de interesses públicos e privados a serem tutelados pela Administração, sobremaneira a abertura de canais de participação e negociação entre poder público e particular, mesmo que informalmente.

Novos tipos de controle podem ser identificados a partir deste prisma de atuação, como o controle da gestão orçamentária, dos contribuintes e da comunidade, revelando uma nova e auspiciosa faceta do papel da sociedade no Estado em busca de um papel de protagonista mais acentuado na escolha de seu próprio destino.

## 6 Referências Bibliográficas

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. v. 17, n. 17, Curitiba, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e legitimidade democrática. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DI PIETRO, Maria Zanella Sylvia. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. Limites do controle externo da Administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede). Salvador: IBDP, n. 37, jan.-fev.-mar. 2014. Disponível em: [www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVA-PIETRO.pdf]. Acesso em: 24.01.2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, Direito e Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Gastos Públicos. São Paulo: Ed. RT, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. Fundamentos de Direito Público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TIPKE, Klaus. Moral tributária do estado e dos contribuintes. Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2012.

TORRES, Ricardo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. 2. ed. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

\_\_\_\_\_. Controles da administração financeira. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

---

1 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, Direito e Estado. Fórum, 2011. p. 69.

2 ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. Revista de direitos fundamentais e democracia, v. 17, n. 17, Curitiba, 2015. p. 206

3 SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4. ed. Malheiros, 2000. p. 158-159.

4 BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e legitimidade democrática. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 160-161.

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede). Salvador: IBDP, n. 37, jan.-fev.-mar. 2014. Disponível em: [[www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVIA-PIETRO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVIA-PIETRO.pdf)]. Acesso em: 24.01.2016. p. 4.

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? Revista Eletrônica de Direito do Estado (Rede). Salvador: IBDP, n. 37, jan.-fev.-mar. 2014. Disponível em: [[www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVIA-PIETRO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-37-JAN-2014-MARIA-SYLVIA-PIETRO.pdf)]. Acesso em: 24.01.2016. p. 4.

7 TORRES, Ricardo Lobo. Controles da administração financeira. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 637-643.

8 TORRES, Ricardo Lobo. Controles da administração financeira. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 641.

9 Sobre a ideia de moralidade do Estado e dos contribuintes e uma teoria de justiça fiscal, vide: TIPKE, Klaus. Moral tributária do estado e dos contribuintes. Tradução de Luiz Dória Furquim. Sergio Antônio Fabris, 2012.



10 TORRES, Ricardo Lobo. Controles da administração financeira. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 641-643.

11 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 649-652.

12 ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. Revista de direitos fundamentais e democracia, v. 17, n. 17, Curitiba, 2015, passim.

13 Legitimação como um processo contínuo apartado da figura da legitimidade do voto.

14 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (coord.). Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo. Renovar, 2003. p. 654.