

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Anna Candida da Cunha Ferraz, Henrique Ribeiro Cardoso – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-289-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

A obra em apresentação, originada do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II, no âmbito do XXV Congresso do CONPEDI, sediado na UNICURITIBA, no Paraná, contou com a colaboração de pesquisadores de Programas de Pós-graduação de todo o Brasil. Os temas, que enfrentam a tensão entre a democracia e o constitucionalismo, buscam delinear a interação entre os poderes do Estado em momento de crise institucional que o país vivencia.

Os excessos do Poder Judiciário são contrapostos, em artigos que integram esta obra, às omissões do Poder Legislativo e às falhas de governança e de controle do Poder Executivo. O aporte filosófico e sociológico encontrado nos textos enriquece a discussão, ofertando soluções possíveis que passam necessariamente pelo reforço democrático.

A postura mais ativa do Judiciário é identificada como de perigosa inserção na esfera da democracia, tanto representativa quanto participativa. As decisões do Supremo Tribunal Federal, ao funcionar como legislador positivo, avançam e definem questões não submetidas às necessárias discussões nos foros adequados – especialmente no âmbito do Legislativo.

Os estudos apresentados permitem ao leitor perceber o alcance e o conjunto de problemas identificados por pesquisadores em razão dessa postura mais ativa da Corte Constitucional brasileira.

Profa. Dra. Anna Candida da Cunha Ferraz - UNIFIEO

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso – UFS/UNIT

EMENDA DO PROGRAMA DE METAS: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL, NORMA INCONSTITUCIONAL OU REDUNDÂNCIA LEGISLATIVA?

TARGET PROGRAM AMENDMENT: INSTITUTIONAL INNOVATION, UNCONSTITUTIONAL RULE OR LEGISLATIVE REDUNDANCY?

Murilo Gaspardo ¹

Resumo

Este trabalho integra investigação baseada na metodologia da avaliação legislativa sobre a Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas, aprovada de forma pioneira em São Paulo e mais quarenta e seis municípios brasileiros, além de seis de outros países sul-americanos. Especificamente, objetivamos verificar se a Emenda é uma norma inconstitucional, uma simples repetição de outros dispositivos normativos, ou de fato uma inovação institucional relevante para o aperfeiçoamento da estrutura institucional da democracia brasileira. Para tanto, desenvolvemos uma análise comparativa com outras normas relacionados com seu campo de incidência, bem como da jurisprudência e da bibliografia pertinentes.

Palavras-chave: Avaliação legislativa, Democracia, Direito constitucional, Emenda do programa de metas, Inovação institucional

Abstract/Resumen/Résumé

This paper is part of a research, based on legislative evaluation methodology, about the Target Program Civic Constitution Amendment, which was approved firstly in São Paulo and another forty-six Brazilian cities, in addition to six other South American cities. Specifically, we aimed to verify if the Amendment is an unconstitutional rule, a simple repetition of other regulatory provisions, or indeed an important institutional innovation for the improvement of the institutional structure of Brazilian democracy. For that, we developed a comparative analysis with other standards related to its incidence field, and the relevant court decisions and bibliography.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutional law, Democracy, Institutional innovation, Legislative evaluation, Target program amendment

¹ Professor de Ciência Política e Teoria do Estado da UNESP - Campus de Franca - SP. Doutor em Direito do Estado pela USP. Este trabalho é parte da pesquisa "Inovação institucional e democracia participativa: avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas", a qual é financiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), na modalidade "Auxílio Regular" – Processo 2015/09185 – 9. Contribuiu com o levantamento de dados para esta pesquisa o discente de graduação em Direito da UNESP Arthur Marchioni, bolsista de iniciação científica do Programa PIBIC/CNPq.

Introdução

A Emenda à Lei Orgânica do *Programa de Metas* é uma inovação institucional aprovada de forma pioneira no Município de São Paulo no ano de 2008, por iniciativa do Movimento Nossa São Paulo (MNSP) – posteriormente denominado de Rede Nossa São Paulo (RNSP), que também realiza o monitoramento de sua aplicação¹. A norma instituiu a obrigatoriedade de Prefeitos apresentarem programas de metas baseados nas propostas que defenderam durante as campanhas eleitorais, o que, associado a um conjunto de institutos complementares, tem como objetivos expressos: qualificar o debate eleitoral, contribuir com a prática do planejamento na Administração Pública e fortalecer o controle social das políticas públicas². A Emenda determina, em seu Art. 69 – A, *caput* que o Prefeito, eleito ou reeleito, apresente, até noventa dias após a sua posse, um “Programa de Metas de sua gestão”. O mesmo dispositivo enuncia que tal Programa deve conter as prioridades sobre “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade”. Essas prioridades devem observar, no mínimo, as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral do Prefeito “e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”.

Posteriormente, outros quarenta e seis municípios, de catorze diferentes estados brasileiros, além de seis de outros países da América do Sul (Argentina, Paraguai e Peru) também aprovaram a Emenda (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2016).

A repercussão da aprovação e da aplicação da Emenda em diversos municípios resultou na apresentação de duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC N.º 10/2011 e PEC N.º 52/2011)³, as quais foram apensadas e receberam pareceres favoráveis tanto da Comissão de Constituição e Justiça como da Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída para analisar a matéria, sendo que esta última aprovou um Projeto Substitutivo (Emenda Constitucional N.º 10 – A/2011), em setembro de 2013, o qual se encontra à disposição para deliberação do Plenário até o presente momento.

1 Para um histórico sobre o MNSP, criado em 2007, sua atuação, e o processo de elaboração e votação da Emenda do Programa de Metas, cf. Fiabane, 2011.

2 Cf. Câmara Municipal de São Paulo, 2015, onde podem ser encontrados o texto integral da Emenda e todos os documentos referentes à sua tramitação.

3 Cf. Câmara dos Deputados, 2016, onde podem ser encontrados o texto integral das PECs e todos os documentos referentes à sua tramitação.

A despeito da rápida expansão do número de municípios que aderiram à Emenda e da tramitação dos projetos no Congresso Nacional, foram propostas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra as Emendas, todas junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo. As Ações foram processadas perante seu Órgão Especial, sendo a primeira decisão proferida em 05 de junho de 2009 e a última em 5 de março de 2013⁴, e todas tiveram: como autor o Prefeito; manifestações da Procuradoria-Geral de Justiça por sua procedência; e julgamento procedente por unanimidade.

A importância política da Emenda no atual contexto brasileiro – o qual demanda uma contribuição da Ciência Jurídica para a análise e formulação de novos desenhos institucionais para a democracia e a gestão pública, bem como as controvérsias jurídicas relatadas justificam o desenvolvimento de uma investigação aprofundada sobre o tema.

Este trabalho é parte de um estudo comparativo de caráter interdisciplinar, baseado no método da avaliação legislativa, entre os dez Municípios do Estado de São Paulo cujos Prefeitos apresentaram seu *Programa de Metas* para a gestão 2013 – 2016, por meio do qual pretendemos: (1) verificar se as normas estão sendo formal e materialmente cumpridas; (2) compreender as razões de seu descumprimento ou cumprimento (em diferentes graus), bem como a possível produção de efeitos não esperados; (3) apresentar propostas para o aperfeiçoamento de seu desenho institucional.

A “avaliação legislativa traduz-se num modelo teórico que se propõe a avaliar atos normativos sob o enfoque dos efeitos que estes produzem na sociedade”. Para tanto, “os critérios de eficácia, efetividade, eficiência e impacto da legislação são utilizados para verificar se as normas atingem os objetivos para os quais foram elaboradas” (SALINAS, 2008, p. 7). A norma objeto da avaliação não pode ser analisada isoladamente, mas sim em conjunto com os fatores que a influenciam, como o arcabouço normativo a que pertence e o contexto político em que está inserida (EUROPEAN COMMISSION, 2008, p. 8, 11, 15, 24).

Desde a Constituição 1988, foram instituídos institutos de democracia participativa para complementar o sistema representativo, diversos instrumentos destinados a ampliar o controle social e institucional sobre os governantes, bem como vários dispositivos com a

⁴ As ações foram propostas em relação às Emendas às Leis Orgânicas dos seguintes municípios: Ilha Bela-SP (ADI n.º 0226883-88.2009.8.26.0000); Mauá-SP (ADI N.º 0268677-21.2011.8.26.0000); Taubaté – SP (ADI N.º 0230668-53.2012.8.26.0000); Tietê-SP (ADI N.º 0111940-19.2013.8.26.0000).

finalidade de induzir ou determinar a prática do planejamento na Administração Pública. Conseqüentemente, devemos compreender a Emenda do *Programa de Metas*, tanto em termos jurídicos como políticos, considerando-se o contexto normativo do Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Assim, o objetivo da parte específica da investigação “Inovação institucional e democracia participativa: avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas” relatada neste trabalho é compreender de que maneira a Emenda inova, simplesmente repete, ou contradiz outras normas vigentes, especialmente os dispositivos constitucionais. Para tanto, desenvolveremos uma análise comparativa da Emenda com outras normas relacionadas a seu campo de incidência, bem como da jurisprudência e da bibliografia pertinentes.

O artigo está dividido em quatro seções, as quais correspondem às quatro categorias de dispositivos da Emenda, que podem ser enquadrados nos campos da democracia participativa, da publicidade, do planejamento e do controle sobre a Administração Pública⁵.

1. Emenda do *Programa de Metas* e democracia participativa

A ideia de democracia participativa manifestou-se originalmente na atuação dos movimentos estudantis da “Nova Esquerda” nos anos 60 do século XX, espalhando-se nos anos seguintes junto à classe trabalhadora em razão da crescente insatisfação com a estrutura social e as práticas políticas dominantes naquele contexto (MACPHERSON, 1978, p. 97).

A democracia participativa tem como primeiro fundamento a reivindicação de espaços participativos ampliados, especialmente para os atores historicamente excluídos dos processos decisórios, de maneira que buscam formas alternativas de participação em condições de igualdade (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e AVRITZER, 2002). O segundo fundamento do modelo participativo é o caráter deliberativo da participação, ou seja, deve compreender espaços para a argumentação, a aprendizagem e a formulação de alternativas, e não somente para o voto (CAMPNELL, MARQUETTI e SILVA, 2009, p. 5 – 7). Em terceiro lugar, a democracia participativa apresenta um papel pedagógico, visto que a participação capacita o cidadão para atuar politicamente, faz com que conheça as questões coletivas e incrementa sua

⁵ Como os textos normativos dos diferentes municípios brasileiros em que a Emenda foi aprovada são muito semelhantes, tomaremos como referência a do Município de São Paulo, por se tratar da primeira e modelo para as demais.

capacidade de julgamento (PATEMAN, 1992, p. 35 – 63). Por fim, a ela admite uma pluralidade de desenhos institucionais, pois eleger representantes não é a única forma de participar das decisões políticas (CAMPNELL, MARQUETTI e SILVA, 2009, p. 7).

O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 constituem o marco fundamental no desenvolvimento dos institutos e da prática da democracia participativa no Brasil. A própria Assembleia Constituinte apresentou uma orientação participativa, pois permitiu a elaboração de emendas populares. Por sua vez, os movimentos sociais se engajaram na elaboração e busca de apoio para propositura de emendas relacionadas às políticas públicas (AVRITZER, 2016). A estabilização do regime democrático, portanto, abriu as portas para a participação da sociedade na construção de políticas públicas, de maneira que os mecanismos participativos complementam os eleitorais proporcionando novas formas de comunicação entre sociedade civil e o Estado (AVRITZER, 2012).

Além de institutos como plebiscito, referendo e iniciativa popular, situados no campo da democracia semidireta, a Constituição Federal de 1988 apresenta diversas previsões sobre a participação da sociedade, dos sujeitos não-eleitos e não integrantes da burocracia estatal, na elaboração, na implementação e no monitoramento das políticas públicas⁶.

Destacamos, por suas implicações para o objeto desta investigação, a determinação do Art. 29, XII da Constituição Federal, de acordo com a qual as Leis Orgânicas do Municípios deverão prever a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Nessa mesma linha, também encontramos a prescrição do Art. 37, §3º da Constituição Federal, de acordo com a qual “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”.

Há, portanto, farto suporte constitucional para a criação de instrumentos participativos e de controle social das políticas públicas, como o próprio *Programa de Metas*, e essa determinação Constitucional ganhou especificação em diversas normas infraconstitucionais, dentre as quais destacamos a Lei N.º 8.142/1990 (que trata da “participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde”), a Lei Federal 8742/1993, com alterações da Lei 12.435/2011 (“Lei Orgânica da Assistência Social”) e a Lei Federal 10.267/2001 (“Estatuto da Cidade”).

6 Cf. Constituição Federal, Art. 10, Art. 187, Art. 194, III, Art. 194, Parágrafo único, VII, Art. 205, VI Art. 216, § 1º.

A Lei N.º 8.142/1990 determina, em seu Artigo 1º que, “sem prejuízo das funções do Poder Legislativo”, cada esfera de governo contará com duas instâncias colegiadas: as Conferências e o Conselho de Saúde (incisos I e II). Àquela, realizada a quatro anos, compete “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes”. Enquanto este é um colegiado “permanente e deliberativo”, “composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários”, que “atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros”. É importante destacar que a “a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos”⁷.

A Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) também inclui entre as diretrizes da política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, II). Seu Art. 43 determina quais instrumentos devem ser utilizados, por exemplo, o “Conselho da Cidade” e as audiências públicas, “*entre outros*” (grifo nosso), para concretizar o de gestão democrática da cidade, o que significa que novos podem ser criados. Há disposição específica sobre a “gestão orçamentária participativa” no Art. 44 do referido diploma legal, que determina a “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Essa determinação pode ser entendida como “requisito de validade de aprovação dos textos orçamentários” (OLIVEIRA, 2002b, p 96). Também há uma disciplina especial no Estatuto da Cidade para a participação da comunidade na elaboração e revisão do “Plano Diretor”, que é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art. 40, caput).

Quando colocamos a Emenda do *Programa de Metas* na perspectiva desse conjunto de institutos participativos, observamos que se harmoniza com eles e não inova na forma de participação, pois prevê apenas a realização de audiências públicas gerais, temáticas e regionais

⁷ A Lei Federal 8742/1993 e a Lei 12.435/2011, que tratam da organização do Sistema Único da Assistência Social, apresentam institutos semelhantes aos previstos para o SUS no que se refere à participação da população. Cf. especialmente os artigos 5º, II, 6º, caput, 16, caput e § 4º, e 30, I.

para debater o *Programa* elaborado pelo Chefe do Poder Executivo⁸.

Na verdade, trata-se de um instrumento bem mais restrito do que outros, como os conselhos e as conferências, nos quais os cidadãos partilham do poder decisório com o Governo, dado o seu caráter meramente consultivo. Seu aspecto inovador encontra-se na matéria sobre a qual versa a participação, pois enquanto conselhos e conferências setoriais tratam de políticas específicas, o *Programa de Metas* abre a possibilidade para um debate articulado sobre todas as dimensões da ação pública. Além disso, não trata apenas dos meios e estratégias utilizados pela Administração, como o orçamento, mas também dos resultados que se pretende atingir. Assim, ainda que sem poder decisório e de forma limitada, a Emenda permite a ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas públicas, bem como fornece instrumentos que favorecem o debate sobre as questões de interesse público e a educação para o exercício da cidadania.

2. Emenda do Programa de Metas e publicidade na Administração Pública

Além dos institutos voltados para a participação social propriamente, outro elemento fundamental para a construção de uma democracia de maior intensidade, que é determinado pela Constituição e concretizado por meio da legislação infraconstitucional, é o princípio da publicidade, pois não existe participação e controle social sem que os cidadãos tenham acesso às informações da Administração Pública necessárias para tanto como.

Nesse sentido, Martins Júnior (2012, p. 234) ressalta que sua

funcionalidade é elementar no Estado Democrático de Direito ao instrumentalizar a vigilância do cumprimento de outros princípios jurídico-administrativos inerentes à Administração Pública (...) e conferir maiores graus de legitimidade à gestão dos negócios públicos e de respeito aos direitos dos administrados, como o devido processo legal e a possibilidade de conhecimento da ação administrativa. Premissa inaugural de qualquer debate a seu respeito é a existência de um direito subjetivo público ao conhecimento da atuação administrativa em todos os seus níveis, evidenciando a opção política fundamental de ruptura da tradição do sigilo e de construção de um conceito de Administração Pública aberta.

Assim, encontramos no Art. 37 da Constituição Federal o princípio da publicidade na Administração Pública⁹. Inclusive, “o descumprimento total ou parcial do dever de publicidade

⁸ Lei Orgânica do Município de São Paulo, Art. 69 – A, § 2º: “O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras”.

⁹ Cf. Constituição Federal, Art. 5º, XXXIII, XXXIV, LXXII, LX.

implica sanções administrativas, penais, político-administrativas” (MARTINS JÚNIOR, 2012, p. 243).

A regulamentação desse princípio ganhou contornos mais nítidos a partir da promulgação da Lei de 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência. Em seu Art. 3º, essa Lei indica qual é o objetivo dos procedimentos que ela prevê: “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”, sendo uma de suas diretrizes justamente o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (inciso V). Dentre os instrumentos de transparência previstos na Lei, destacamos as audiências e consultas públicas (Art. 9º), e a disponibilização de informações, inclusive sobre programas, projetos, ações, metas e indicadores dos órgãos públicos (Art. 7º).

Especificamente com relação às matérias orçamentária e financeira, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal) também apresenta uma série de dispositivos referentes à transparência na gestão pública (Art. 1º), que incluem a ampla divulgação de forma atualizada para “pleno conhecimento e acompanhamento pela sociedade”, inclusive por meios eletrônicos, das leis orçamentárias, prestação de contas, execução orçamentária e financeira etc. (Art. 48, II).

Constatamos que o princípio constitucional da publicidade e a transparência tornaram-se explicitamente um instrumento de controle social. O que a Emenda do faz é, portanto, reforçar a utilização da transparência na Administração como um instrumento de controle social¹⁰. Inclusive, há grande semelhança entre a determinação da divulgação do *Programa de Metas* estabelecida pelas Emendas Leis Orgânicas e a prescrição do Art. 7º da Lei da Transparência – posterior à Emenda pioneira de São Paulo, o qual, inclusive utiliza as expressões metas e indicadores.

A Emenda inova apenas na forma da publicidade, ao incluir expressamente a exigência de divulgação do *Programa* pela mídia impressa, radiofônica e televisiva – o que não é pouco, pois parcela significativa da população não têm acesso, pelo menos regular e com finalidades relacionadas ao exercício da cidadania, aos meios eletrônicos de comunicação, como os portais das Prefeituras e Câmara Municipais. Em relação ao conteúdo a ser divulgado, embora

10 Lei Orgânica do Município de São Paulo, Art. 69 – A, § 1º. “o Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte término do prazo a que se refere o caput desse artigo” (prazo de noventa dias para sua apresentação após a posse do Prefeito eleito ou reeleito).

a Lei de Responsabilidade Fiscal faça referência à publicização, por exemplo, de relatórios de execução orçamentária e prestação de contas (financeiras), e a Lei da Transparência trate de ações, projetos, metas e indicadores, encontramos na Emenda maior especificação sobre o dever de o Administrador Público prestar contas sobre a concretização ou não de suas promessas eleitorais consubstanciadas posteriormente no *Programa de Metas*, inclusive com a previsão da periodicidade (semestral e anual) e dos meios que devem ser empregados.

Quando observadas em conjunto com as motivações da edição da Emenda, essas pequenas inovações em termos de transparência e prestação de contas revelam uma preocupação com o incentivo à cultura da participação e à aproximação do Poder Público com a sociedade, bem como a exigência de se tornar as informações referentes à elaboração e execução das políticas públicas mais acessíveis ao “cidadão comum”, aos sujeitos que não têm conhecimentos especializados, pois as peças por meio das quais são divulgadas informações, por exemplo, sobre orçamento e execução orçamentária são de difícil compreensão. Portanto,

o princípio da publicidade exige não somente quantidade (assim entendida a divulgação no maior número possível de meios disponíveis), mas qualidade de informação. Ofende o princípio a disponibilização de informações em linguagem hermética, confusa, tecnicizada além do necessário para sua correta compreensão. As informações devem ser repassadas com clareza e objetividade para que se possa reforçar o controle e a participação democrática na Administração Pública. Sob essa ótica, pode-se falar em transparência como substrato material do princípio da publicidade. (...) Por derradeiro, a qualidade da informação também deve ser vista sob o prisma de sua abrangência, de forma a permitir não somente a visibilidade do ato final, mas de todos os atos preparatórios que precederam a sua edição. Em outras palavras, deve-se permitir ao cidadão conhecer os meios de formação da vontade da administração (MOTTA, 2012, p. 275).

A mera divulgação formal dos atos pela Administração Pública, sem a preocupação com sua compreensão pelos destinatários das informações não encontra respaldo na ordem jurídica vigente. Além disso, a publicidade oficial deve apresentar um caráter educativo, ou seja, deve fornecer as informações disponíveis para a participação nas políticas públicas e nos programas governamentais. Por fim, cumpre um papel fundamental no sentido da transparência, requisito para o controle dos cidadãos sobre os atos do Estado e para a participação, pois “não há participação sem transparência” (MARRARA, 2012, p. 283 – 291).

Embora a Emenda seja imperfeita e insuficientemente detalhada nesse sentido, ela abre as portas para avançarmos na qualidade do acesso às informações pela cidadania, requisito fundamental para a concretização da democracia.

3. Emenda do Programa de Metas e o planejamento na Administração Pública

O terceiro elemento que entendemos fundamental para analisar a Emenda do *Programa de Metas* no contexto do Ordenamento Jurídico brasileiro é a ideia de planejamento na Administração Pública.

De acordo com Bercovici (2006, p. 145 – 146), “o planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística”. Ele subordina-se à Constituição, vinculando-se à ideologia constitucional. Portanto, “não existe planejamento 'neutro', pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos”, de maneira que se trata de um processo tanto técnico como político.

A determinação do planejamento está bastante presente na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. Por exemplo, o Artigo 84, XI da Constituição¹¹ inclui entre as competências privativas do Presidente da República¹² “remeter mensagem e *plano* de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (grifo nosso).

A Constituição também determina que a lei que instituir o “Plano Plurianual” (PPA)¹³, aprovada a cada quatro anos, “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, *objetivos* e *metas* da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165, § 1º). Portanto, o PPA “define o planejamento das atividades governamentais” (OLIVEIRA, 2002a, p. 95). No mesmo sentido, a “Lei de Diretrizes Orçamentárias” (LDO), editada anualmente, “compreenderá as *metas* e *prioridades* da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente...”¹⁴ (Art. 165, § 2º) (grifos nossos). Por sua vez, a Lei 4.320/1964, que “estatui normas gerais de Direito Financeiro”, em seu Art. 2º, prescreve que: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o *programa* de trabalho do Governo, observados os princípios de unidade,

11Cf. também os artigos 21, IX, 29, 84, XXIII, 174.

12 Para uma análise sobre as atribuições do Presidente da República, cf. Moraes, 2005, p. 427 – 428.

13 Para uma análise sobre o PPA, cf. Moraes, 2005, p. 620 – 621, Oliveira, 2002a, p. 94 – 96.

14A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta diversos dispositivos referentes a metas, mas seu foco são as metas fiscais. Cf., por exemplo, Art. 5º, I. Para uma análise sobre a LDO, cf. Oliveira, 2002a, p. 96 – 101.

universalidade e anualidade” (grifo nosso). Todos esses dispositivos são simetricamente aplicados aos estados e aos municípios.

O Estatuto da Cidade também apresenta diversas disposições referentes ao planejamento (Art. 2º, IV, por exemplo), o qual constitui um dos instrumentos fundamentais para a concretização dos objetivos dessa Lei (Art. 4º), especialmente por meio do “Plano Diretor” (Art. 40, *caput* e § 1º) e deve prever “sistema de acompanhamento e controle” (Art. 42, III).

A exigência de planejamento na Administração Pública, portanto, não é nova, e a Constituição Federal determina que o PPA e a LDO devem conter elementos muito semelhantes àqueles exigidos pela Emenda do *Programa de Metas*. Entretanto, como é de amplo conhecimento, ainda não temos uma cultura de planejamento na Administração brasileira e, não obstante a expressa determinação constitucional, em geral, metas e prioridades não estão presentes nas Leis Orçamentárias ou, quando estão, são tão vagas e imprecisas que nem deveriam ser denominadas dessa forma.

Inclusive, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹⁵ (TCE – SP) vem realizando um esforço com a finalidade de incorporar a prática do planejamento nas prefeituras do interior paulista. Um dos trabalhos nesse sentido desenvolvido pelo TCE – SP integra o Projeto de Auditoria Eletrônica de Contas Públicas (Sistema AUDESP), o qual objetiva

aprimorar os procedimentos de coleta de dados e informações dos órgãos fiscalizados, buscando maior agilidade nos trabalhos, aumento da qualidade dos dados e como consequência natural, o cumprimento da missão constitucional de fiscalizar e controlar as contas públicas paulistas com o máximo grau de eficiência e eficácia, em benefício da sociedade (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

O Projeto, elaborado pelo Comitê de Tecnologia da Informação do TCE-SP desde o ano de 2003, enfatiza o diálogo e a troca de informações entre o TCE – SP e a Administração Pública, sendo um dos itens de análise e cooperação é a apresentação de metas e indicadores nas Leis Orçamentárias¹⁶.

¹⁵ Para uma análise sobre a instituição do Tribunal de Contas, sua organização e funções, cf. Oliveira, 2002a, p. 137 – 152, Moraes, 2005, p. 390 – 393.

¹⁶ Outro projeto importante nesse sentido, para o qual contribuíram o Tribunal de Contas da União (TCU) e o TCE – SP, é o Projeto de Lei do Senado Federal nº 222/2015, de autoria do Senador Wilder Moraes, ainda em fase de tramitação, o qual visa a criar o “Cadastro Brasil Eficiente”, de acordo com os arts. 75 e 79 da Lei nº 4.320/1964, que tratam do controle centralizado de informações sobre despesas públicas (obras públicas custeadas com recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos da União). Por meio deste instrumento, pretende-se facilitar o controle social e a disponibilização de informação, tanto para os Tribunais de Contas, quanto pela população em geral, de diversos gastos realizados pelo Poder Público, ampliando a transparência, qualidade e

Existe, portanto, uma demanda por inovações legislativas, nos instrumentos de controle e na cultura política e administrativa para que o planejamento passe a fazer parte da rotina da Administração Pública no Brasil, bem como suporte constitucional e legislativo para tais inovações. Qual a contribuição da Emenda do *Programa de Metas* nesse sentido? A resposta a essa pergunta depende das análises empíricas de casos executadas na pesquisa de avaliação legislativa de que faz parte este trabalho. Entretanto, podemos tentar encontrar algumas perspectivas no próprio texto normativo. A Emenda determina que o *Programa de Metas* deverá conter as prioridades sobre “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade”. Há, pois, um detalhamento maior do que o presente no dispositivo constitucional. Porém, a principal inovação encontra-se na exigência de que esse *Programa* reflita o “plano de governo” apresentado durante a campanha eleitoral e registrado na Justiça Eleitoral com as candidaturas a Prefeito e Vice-prefeito. Isso poderá, por um lado, contribuir com a qualificação do debate eleitoral e, por outro, com a própria qualidade e a legitimidade da gestão pública, visto que as diretrizes do planejamento adotado pelo governante eleito terá, pelo menos em tese, passado por prévio debate público.

4. Emenda do Programa de Metas e o controle na Administração Pública

O último elemento da Emenda a ser analisado neste artigo refere-se ao controle sobre a execução das metas e o planejamento da Administração Pública, tema que é um dos mais polêmicos na discussão sobre sua possível inconstitucionalidade.

Isso porque, os argumentos utilizados para fundamentar as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgaram inconstitucionais as Emendas referem-se, em síntese, a: 1) violação do princípio da separação de poderes; 2) criação de despesas públicas sem indicação de recursos disponíveis e à criação; 3) criação de inelegibilidade, o que constitui matéria cuja disciplina é privativa da Constituição Federal e de Lei Complementar Federal¹⁷. O

responsabilidade nos gastos da Administração Pública. A iniciativa deriva da constatação, por parte do Tribunal de Contas da União, do descontrole gerencial da União sobre as obras e gastos públicos, ou seja, da deficiência ou carência de planejamento.

¹⁷ Os casos em que esta sanção pode ser aplicada estão previstos na CF, artigos 14, §4º ao §8º e na Lei Complementar n. 64/90.

último argumento é procedente, entretanto, aplica-se somente à Emenda aprovada no Município de Taubaté¹⁸, a qual previu a inelegibilidade como consequência de seu não cumprimento injustificado, dispositivo que não está presente no paradigma paulistano e em nenhum outro dos textos analisados, razão pela qual deixamos de aprofundar a análise.

Quanto à discussão sobre a criação de novas despesas públicas para o Poder Executivo por meio de lei de iniciativa do Legislativo sem indicação dos recursos disponíveis¹⁹, o que é vedado pelo Art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, a fundamentação das declarações de inconstitucionalidade apoia-se nas despesas decorrentes da exigência contida na Emenda de os Prefeitos divulgarem por diversos meios, como a internet, imprensa local e audiências públicas, os resultados e índices das metas que foram propostas. De fato, o ordenamento jurídico brasileiro prevê que a criação de novas despesas públicas deve ser precedida da previsão das respectivas receitas. Entretanto, as exigências relacionadas à publicidade e ao debate público do *Programa de Metas* podem ser atendidas pelas atividades rotineiras e estruturas existentes da Administração Pública sem implicar aumento de despesas, e tais exigências, que reforçam os instrumentos de publicidade e controle sobre a Administração Pública, encontram plena sustentação nos já referidos dispositivos constitucionais.

Discutiremos com maior profundidade a controvérsia em torno da violação do “princípio da Separação de Poderes” a qual, de certa forma, também abrange a questão anterior. Conforme a argumentação encontrada nos acórdãos analisados, a Emenda violaria tal princípio, infringindo dispositivos pertinentes a matéria da Constituição Estadual de São Paulo²⁰, pois: “impõe, de maneira indevida, um controle interno sobre as funções administrativas do Executivo”, de maneira que a Câmara Municipal interfere “em atividade que se insere na esfera discricionária do administrador”; “estabelece relação de hierarquia e subordinação” com o Poder Executivo; e “compete privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que tratam de matéria referente à gestão administrativa que envolvem planejamento e execução de atos do governo”. Encontramos, ainda, o argumento de que a Emenda repetiria instrumentos de controle

¹⁸Também estava presente na redação original da PEC n.10/2011, mas não no Substitutivo que aguarda votação do Plenário da Câmara dos Deputados.

¹⁹O Art. 69 – A, § 3º da Lei Orgânica do Município de São Paulo determina que o Poder Executivo deverá divulgar “semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas”. Já seu § 6º prescreve que ao final de cada ano deverá apresentar “o relatório da execução do Programa de Metas”, por todos os meios previstos para a divulgação do Programa.

²⁰Cf. Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º, 37, 47, II e XIV c/c art. 144.

externo do Poder Legislativo sobre os atos administrativos do Poder Executivo que são previstos na Constituição, os quais somente podem ser criados por norma federal, de maneira que seria inconstitucional quando estabelecidos pelos Legislativos Municipais²¹.

Entretanto, a Emenda não limita a discricionariedade do Prefeito para gerir o município e definir as políticas públicas, as prioridades e a forma pela qual aplica o dinheiro público. O que faz é apenas incentivar o acompanhamento da gestão da coisa pública pela população, especialmente por meio da facilitação do acesso às informações necessárias para a realização do controle social (SUNDFELD, ROSILHO e MOTTA PINTO, 2010, p. 2 – 4).

Não se trata também da criação de uma nova forma de controle por meio do Poder Legislativo, o que caracterizaria, possivelmente, uma irregularidade, como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), mas apenas a instituição de uma forma de controle implícita por meio da opinião pública e, portanto, realizando o ideal da democracia de controle da própria sociedade sobre as decisões políticas. Além disso, como ressalta o referido autor (2011), a Administração estatal é a *longa manus* do legislador, de maneira que, em um Estado de Direito, o Administrador deve agir *secundum legem*. O Legislativo é, assim, o Poder que comanda, de forma que o Executivo deve fielmente agir de acordo com seus comandos. Portanto, não há inconstitucionalidade na Emenda do *Programa de Metas*, pois ela apenas define obrigações no modo de agir do Executivo, como se espera do Legislador, com o fim de cumprir deveres constitucionais.

O controle parlamentar é uma das funções típicas do Poder Legislativo²², exercida por meio da fiscalização, e compreendendo tanto o controle político-administrativo como o financeiro-orçamentário²³. O primeiro compreende a análise da “gestão da coisa pública”, a

21 Ocorrência, assim, violação dos artigos 33, I ao IV, 150 e 174 da Constituição do Estado de São Paulo. Cf. Constituição do Estado de São Paulo. Art. 33. “O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento; (...) IV – avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.” Constituição do Estado de São Paulo”. Art. 174. “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.”

22 O controle parlamentar compreende: pedidos escritos de informação, convocação para comparecimento, fiscalização de atos da Administração direta e indireta, Comissões Parlamentares de Inquérito, aprovações e autorizações de atos do Executivo, sustação de atos normativos do Poder Executivo, fiscalização financeira e orçamentária (MEDAUAR, 2003, p. 418 – 421).

23 A Constituição Federal, em seu Artigo 49, IX, atribui ao Poder Legislativo a competência exclusiva “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de

apresentação de questionamentos ao Executivo sobre suas políticas e seus atos, a partir do que pode adotar diferentes medidas, inclusive a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito. Já o segundo corresponde à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas” (MORAES, 2005, p. 379 – 380).

No caso do *Programa de Metas*, encontramos apenas a obrigatoriedade de o Chefe do Poder Executivo elaborar um instrumento que colabora com o planejamento e o acompanhamento da gestão pela população e pelo próprio Poder Legislativo, funções previstas constitucionalmente. Portanto, não cria uma segunda forma de controle do Legislativo sobre as contas públicas, nem mesmo forja uma nova forma de agir para o Executivo, uma vez que o planejamento e a transparência são deveres constitucionais. Embora a Emenda exija a inclusão das metas nas Leis Orçamentárias²⁴, o foco do controle não é sobre a atividade financeira do Estado, mas sim sobre os resultados concretos das políticas que adota, apresentando uma natureza estritamente política.

Essa natureza política do controle parlamentar implica a possibilidade de apreciação das “decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público” (DI PIETRO, 2003, p. 611). Os instrumentos previstos na Emenda não interferem na definição das prioridades da Administração (o que até estava previsto em uma das PECs que tramitavam na Câmara dos Deputados, mas não nas Emendas às Leis Orgânicas nem no Substitutivo que aguarda votação em Plenário), o que faz é ampliar a transparência e estabelecer um novo mecanismo para a avaliação do desempenho do Administrador pelo Legislativo e pela população, os quais poderão exercer seu direito à crítica pública de forma mais qualificada.

Temos, portanto, apenas um incremento nos instrumentos de controle democrático, o que contempla a principiologia constitucional. Como observa Medauar (2003, p. 406), a necessidade de controles institucionalizados é inquestionável, porém “a avaliação dos diversos

governo”. A fiscalização exercida pelo Legislativo sobre a gestão orçamentária tem como objetivo “verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”. Cf. Lei 4.320/1964, art. 81.

²⁴ Lei Orgânica do Município de São Paulo, Art. 137, § 9º.

controles institucionalizados do Brasil revela insuficiências e inefetividades. Daí ser necessário o aprimoramento das técnicas e atividades fiscalizadoras e também avaliadores, do que decorrerá, certamente, melhor desempenho da Administração”. Ora, o que a Emenda faz nada mais é do que buscar o aprimoramento das técnicas de controle, especialmente pela articulação entre as formas institucionalizadas e o controle social²⁵.

A resistência em se aceitar isso deve-se fundamentalmente a um dogmático e injustificado apego a uma maneira específica de concretização do “princípio da separação de poderes”, interpretação esta inadequada ao contexto contemporâneo. Como salienta Amaral Júnior (2008, p. 66), “se o modelo de Montesquieu serve, ainda hoje, a um país que dispensa governo (os Estados Unidos), é grave equívoco pretender perenizar o arranjo institucional brasileiro a partir da mesma compreensão das coisas. Há, nisso, um insistente, pernicioso e deformado mimetismo institucional”. A propósito, José Afonso da Silva (2014, p. 108 – 113) afirma que a separação de poderes na Constituição de 1988 sofreu uma série de modificações, de forma que difere do tradicional conceito elaborado por Montesquieu. Conforme a já clássica lição de Loewenstein (1986, p. 56 – 67), o “princípio da Separação de Poderes”, em sua versão clássica, “nem é essencial para o exercício do poder, nem representa uma verdade evidente e validade todo tempo”, de maneira que se vincula à época e às circunstâncias políticas em que foi concebido. Assim, por um lado, a liderança política é exercida pelo Governo, compreendendo tanto ações administrativas como parte da atividade normativa (*policy execution*). Mas, por outro lado, as decisões políticas fundamentais continuam a competir ao Legislativo (*policy determination*), e este (acompanhado do Judiciário) passa a ter como papel central em sua atividade cotidiana o exercício do controle político (*policy control*). Acrescentamos a exigência de ampliação do papel da população no exercício desse controle político, bem como a necessidade de se forjar instrumentos inovadores aptos a concretizá-los.

Não obstante todas essas transformações, permanece a necessidade de controlar o poder do Estado, não só para limitá-lo contra o arbítrio, mas também para direcioná-lo para a concretização dos direitos humanos. Entretanto, os mecanismos a serem utilizados não podem ser

25 Inclusive, como ressalta Di Pietro (2003, p. 598), “embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular”.

formulados a partir dos modelos de Estado e de sociedade dos séculos XVII e XVIII. Assim, se o “princípio da Separação de Poderes” rigidamente interpretado se encontra superado, a ideia de racionalização do poder que o inspirou continua viva (PIÇARRA, 1989, p. 26).

Ademais, a Emenda do Programa de Metas, conforme demonstrado, não tem como objeto o controle do orçamento público, de forma que não interfere nas competências do Poder Legislativo em conjunto com o Tribunal de Contas. Têm como objeto, sim, o controle político (não jurídico) sobre as metas que a Administração escolheu como prioritárias e a sua divulgação. Inclusive, as metas a serem definidas pelo Chefe do Poder Executivo não podem ser modificadas por qualquer outro órgão nem pelos cidadãos, mas apenas pelo próprio Prefeito. Não cabe, da mesma forma, o controle jurídico sobre a possível não execução das metas, seja pela Câmara Municipal ou por qualquer outro órgão, mas tão somente o controle político no sentido de exercício da crítica pública, prerrogativa inerente ao mandato parlamentar e direito fundamental de todos os cidadãos. Enfim, conserva-se a independência do Executivo para a execução orçamentária, de forma que não subsiste o argumento segundo o qual haveria invasão à autonomia administrativa.

Conclusão

Conforme salientamos, este trabalho é parte da pesquisa “Inovação institucional e democracia participativa: avaliação legislativa da Emenda do Programa de Metas”, e seu objetivo, como um dos elementos integrantes da metodologia da avaliação legislativa, consistiu em analisar a Emenda no contexto do Ordenamento Jurídico Brasileiro, considerando-se as normas pertinentes à matéria, notadamente aquelas relativas à democracia participativa, à publicidade, ao planejamento e ao controle da Administração Pública. Especificamente, importava saber se a Emenda seria uma norma inconstitucional, ou simples repetição de dispositivos normativos já previstos, ou se de fato seria uma inovação institucional relevante para o aperfeiçoamento da estrutura institucional da democracia brasileira.

Concluimos que não há razões que justifiquem a declaração de inconstitucionalidade da norma paradigmática do Município de São Paulo, assim como de todas as outras analisadas, com exceção da Emenda aprovada no Município de Taubaté. Observamos, ainda, que a Emenda não representa uma inovação jurídica radical em relação ao disposto na Constituição Federal e na

legislação infraconstitucional, por exemplo, no Estatuto da Cidade, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência, mas se harmoniza com a principiologia constitucional e com diversas outras regras estabelecidas no sentido de fortalecer a transparência, a participação social na elaboração das políticas públicas e o planejamento na Administração Pública. Trata-se, pois, de mais um instrumento para a concretização de determinações constitucionais voltadas para a consolidação da democracia no Brasil. Por outro lado, encontramos inovações pontuais relevantes, por exemplo, em relação às matérias sobre as quais incide a participação popular, aos instrumentos destinados à publicidade dos atos da Administração e aos de controle sobre o planejamento público. Seu aspecto inovador mais importante é a maneira como articula democracia representativa, controle parlamentar e controle social, por meio da vinculação do *Programa de Metas* aos planos apresentados durante as campanhas eleitorais. Ressalva-se, porém, que conclusões mais precisas sobre a adequação e a efetividade da norma demandam estudos empíricos comparativos dos casos em que está sendo aplicada, investigação que se encontra em desenvolvimento.

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais** (São Paulo), v. 868, p. 53-68, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses na democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification, **Critical Policy Studies**, v. 6, i. 2, p. 113 – 127, 2012b.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Parecer sobre a constitucionalidade da lei do Programa de Metas na cidade de São Paulo**. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Federal N.º 4.320/1964**, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União. Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei Complementar N.º 101/2000**, de 04 de maio de 200. Diário Oficial da União. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Federal N.º 8.142/1990**, de 28 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei Federal 8742/1993**, de 07 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União. Brasília, 1993.

BRASIL. **Lei Federal 10.257/2001**, de 10 de julho de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei Federal N.º 12.527/2011**, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei Federal 12.435/2011**, de 06 de julho de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposições em tramitação**. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=512217>>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado N. 222/2015**, versão final. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=164135&tp=1>>. Acesso em: 06 set. 2016.

CAMPBELL, Al; MARQUETTI, Adalmir; SCHONERWALD, Carlos E. da Silva. **Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989 – 2004**. Eastern Economic Association, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

EUROPEAN COMMISSION. **DG Market Guide to Evaluating Legislation**. Brussels: EC, 2008.

FIABANE, Danielle Fabian. **Controle Social: um novo frame nos movimentos sociais**. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2011.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal – origem e evolução**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Sahar, 1978.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Publicidade. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 233 – 258.

MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 280 – 300.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 259 – 279.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002a.

_____. **Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002b.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 11 – 27; 41 – 62; 143 – 147; 229 – 265.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Cidades que já possuem Programa de Metas**. 2016. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades>>. Acesso em 06 set. 2016.

SALINAS, Natasha S. C.. **Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor**. Tese (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. SÃO PAULO. Emenda à Lei Orgânica N.º 30/2008.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. **Emenda à Lei Orgânica N.º 30/2008**, de 26 de fevereiro de 2008. Diário Oficial do Município. São Paulo, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácómo; MOTTA PINTO, Henrique. **Programa de Metas: uma solução municipal de transparência administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. n. 63.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos (AUDESP)**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/audesp/home>>. Acesso em 23 ago. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Direita de Inconstitucionalidade N.º 0226883-88.2009.8.26.0000**. São Paulo: 2009.

_____. Ação Direita de Inconstitucionalidade N.º 0268677-21.2011.8.26.0000. São Paulo: 2011.

_____. Ação Direita de Inconstitucionalidade N.º 0230668-53.2012.8.26.0000. São Paulo: 2012.

_____. Ação Direita de Inconstitucionalidade N.º 0111940-19.2013.8.26.0000. São Paulo: 2013.