
INTRODUÇÃO

Falta ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pôde exigir de seus representantes. [...] tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrificio dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa *lei das leis* uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. *Nenhuma instituição é mais relevante*, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, *do que a lei orçamentaria*. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos; [além disso] entre nós, o sistema de contabilidade orçamentário [é] defeituoso em seu mecanismo, e fraco na sua execução; [para tanto] o Governo Provisório reconhece a urgência inadiável de [...] propor [...] a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil [Ministro Rui Barbosa] (BRASIL, 1999a, grifo nosso).

O título deste trabalho – *a legitimidade do gasto governamental no Brasil e as condições de possibilidade do controle externo* – remete a duas instituições consideradas relevantes para a existência de um Estado identificado como

republicano, democrático e de direito: o orçamento público e o Tribunal de Contas. O orçamento público, pelo fato da menção a *gastos governamentais*¹. O Tribunal de Contas, por fazer alusão ao *controle externo*. Esse tema, a rigor, traz implícita uma indagação que consiste em saber se o Tribunal de Contas da União, enquanto órgão de controle externo, tem possibilidades, e em que condições, de exercer o denominado controle de *legitimidade* da despesa pública. Eis a inteligência do assunto que se propõe desenvolver ao longo da pesquisa.

A epígrafe que serve de motivação para este capítulo introdutório já se tornou célebre entre aqueles que lidam com a questão do controle dos gastos públicos no País. Trata-se de trecho da exposição de motivos que encaminha a proposta de edição do Decreto de criação do Tribunal de Contas da União², da lavra do, então, Ministro da Fazenda do Governo Provisório da nascente República do Brasil, Rui Barbosa (1849-1923)³, no qual estão lapidados o sentido e o alcance do orçamento público e a necessidade de criação de um Tribunal de Contas para exercer o seu controle. Impressiona a extrema importância atribuída pelo autor a essas duas instituições. O orçamento público é elevado à condição de “lei das leis”, assim como está enfatizado o fato de que “nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária”⁴. O Tribunal de Contas é posicionado como

¹ Ao longo deste trabalho de pesquisa, serão usados, como sinônimos, os termos *gastos governamentais*, *gastos públicos*, *dispêndios públicos* e *despesas públicas*.

² Trata-se do Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890 (BRASIL, 2008).

³ Rui Barbosa foi jurista, político, diplomata, escritor e orador brilhante, destacando-se como: Deputado e Senador pelo Estado da Bahia (Império e República), sua terra natal; Vice-Chefe e Ministro da Fazenda do Governo Provisório da Primeira República do Brasil; Redator do texto definitivo do projeto da Constituição republicana de 1891; Delegado e Embaixador extraordinário e plenipotenciário do Brasil para a Conferência de Paz em Haia, Holanda, onde, nesta assembleia diplomática internacional, recebeu, por sua atuação, o cognome Águia de Haia; um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras (ABL); Juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional de Haia, com a maior votação dentre todos os candidatos. É considerado entre nós um brasileiro de grande saber (polímata) (BRASIL, 1999b, p.7-9).

⁴ Em recente Acórdão do Supremo Tribunal Federal, o então Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto (hoje Ministro Emérito daquela Suprema Corte) reverberou (com temperamento) essa assertiva de Rui Barbosa, após mais de cem anos de ela ter sido proferida, ao considerar a Lei Orçamentária Anual como a mais importante do País, *abaixo da Constituição Federal* (BRASIL, 2010b). Conquanto o tema central não verse, em particular, sobre a lei do orçamento público, mas, tão-somente, sobre uma dimensão do seu controle (o da legitimidade), no desenvolvimento da tese, podem ser verificados o acerto e a validade dessa constatação (a importância do orçamento público) para a sociedade política, tal qual entendida por Rui Barbosa e Ayres de Britto.

organismo autônomo (em relação à legislatura e à administração) e deve ser cercado de todas as garantias para exercer com independência a sua missão institucional. Embora com pouca nitidez, a função reservada ao orçamento público de “prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes” já anuncia certo critério justificador para a destinação do gasto público.

Desde então, e ao longo do século XX e início desse século XXI, a realidade do País experimentou mudanças significativas em sua configuração social, econômica e política, saindo de uma sociedade eminentemente rural (final do século XIX) para uma sociedade de massa, urbana e globalizada, marcada pela emergência de uma economia de mercado, nos três setores (agronegócio, indústria e serviços), da utilização em grande escala da tecnologia da informação e comunicação, da evolução dos mecanismos de participação popular e de representação política dos membros da comunidade, de avanços nos níveis da educação, saúde e bem-estar social das pessoas, mesmo de modo desigual, e pela progressiva profissionalização dos governos e da prestação dos serviços públicos. Tudo isso ensejou a necessidade do aperfeiçoamento das instituições existentes e/ou do surgimento de outras, de modo a darem conta das novas demandas que se apresentam. O orçamento público e o Tribunal de Contas não ficaram imunes a esses fatos, não obstante, terem permanecidas intactas as diretrizes originalmente pensadas por Rui Barbosa para aquela forma republicana de governo que ora tinha início.

Nesse tempo em que se vive, a população se sente estimulada a pensar de forma diferente daquela época do início da era republicana. Os meios de comunicação de massa produzem dados e informações acerca de tudo que diz respeito ao dia a dia das pessoas. Quase nada passa despercebido com a disseminação e o uso intenso dos dispositivos eletrônicos disponíveis no mercado como a televisão (e a *smart tv*), o *notebook* (e o *tablet*) e, sobretudo, o celular (e o *smartfone*). Bem (ou relativamente bem) informadas, as pessoas tendem a querer conhecer como realmente funcionam os mecanismos de alocação dos recursos comuns, isto é, aqueles recursos colocados em comum por todos, por meio do pagamento dos impostos. Reclamam, por exemplo, do funcionamento deficiente do serviço público de saúde, da educação, ou mesmo do transporte público. Ficam indignadas com o problema da corrupção na Administração Pública, fortemente veiculada pela grande imprensa, a todo momento. No fundo, querem dizer: se o governo tem o dinheiro que é nosso, porque não oferecer serviços em quantidade e qualidade adequadas? Quem está se beneficiando dele, se não somos nós? Podem perguntar. Acredita-se que, subjacente a essas inquietações da população, esteja

em questão, a rigor, compreender como e por quem essas escolhas são feitas, e qual critério orienta a tomada de decisão. O orçamento público e o Tribunal de Contas, nesse particular, podem constituir-se em poderosos instrumentos para tornar mais transparentes aos olhos das pessoas esses fatos e os processos que deles decorrem.

Dentre as organizações não governamentais que se formam no seio da sociedade civil, atualmente, existem aquelas estabelecidas com o objetivo estatutário de defender interesses da comunidade em face do orçamento público e/ou de realizar o monitoramento e o acompanhamento da implementação dos programas e ações governamentais. Essas experiências são geralmente denominadas de fóruns populares de acompanhamento do orçamento público. Em geral, procuram explorar as possibilidades do direito de participação direta nas escolhas orçamentárias, exercer o controle social do gasto público mediante a utilização de diversos mecanismos sociais e da tecnologia da informação, assim como oferecer à população dados e informações acerca do grau de transparência em que se encontra o processo orçamentário do País⁵.

O que se pode deduzir de todas essas atividades de participação, acompanhamento e monitoramento do orçamento público, levadas a efeito pelas pessoas, individual ou coletivamente, é que existe o profundo desejo de todos no sentido de que seja feito *o certo* (*o correto*) quando está em questão o destino e a efetividade dos recursos públicos. Mas, o que pode ser o *certo* ou o *correto* nessa esfera das escolhas orçamentárias? Essas pessoas, sozinhas ou por meio das organizações às quais integram, são capazes de sugerir opções de ação independentemente de algum critério ou as apresentam tendo em vista um fator orientador? É intuitivo depreender que haja alguma razão superior que norteie as eventuais alternativas de solução. Esse critério orientador, propenso a fundamentar aquilo que pode

⁵ Nesse domínio, à guisa de exemplos, pode-se mencionar as seguintes organizações não governamentais operantes no Brasil, em escala nacional, subnacional e local: (1) o *International Budget Partnership – IBP* (<https://www.internationalbudget.org>), que elabora e divulga o índice do orçamento aberto dos países, inclusive o do Brasil, especificando os respectivos graus de transparência orçamentária entre eles e; (2) a *Transparência Brasil* (<https://www.transparencia.org.br>), que, na busca pela integridade do poder público, notadamente pelo aumento da informação governamental disponível, promove o monitoramento das instituições (inclusive do orçamento público) e pratica a *advocacy*. (3) O *Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC* (<http://www.inesc.org.br>), que, em suas mediações no espaço público, utiliza, como linha de atuação para o fortalecimento e o incremento da cidadania, a participação no processo orçamentário público e; (4) *Rede Nossa São Paulo* (<http://www.nossasaopaulo.org.br>), que tem como atividade, dentre outras, em um dos quatros grandes eixos de atuação (acompanhamento cidadão), o monitoramento do orçamento do município de São Paulo.

estar *certo* ou *correto*, parece revestir-se de extrema importância para a tomada de decisão em matéria orçamentária. Seria, assim, um elemento decisivo com aptidão para justificar tais escolhas orçamentárias?

O que os governos – o *federal*, o *estadual* ou o *municipal* – realizam no dia a dia, a cada legislatura, é, quase sempre, motivo de atenção da comunidade, seja em decorrência da observação direta das pessoas movimentando-se em seu município, seja porque os veículos de comunicação de massa logo divulgam, ou mesmo pelo efeito de a notícia estar circulando nas denominadas *redes sociais*. Fatos relacionados a aumento de impostos e/ou gastos públicos despertam igualmente interesse, sobretudo, quando envolvem, por um lado, algum sacrifício pessoal na capacidade de consumir ou de poupar e/ou, por outro lado, quando revelam a má gestão de recursos públicos. Não obstante esse quadro, existem também as ações governamentais que são percebidas pela população como exitosas e, para estas, os governos patrocinadores tratam logo de evidenciá-las por todos os meios ao alcance deles. Nessa linha de raciocínio, o que diferencia uma intervenção pública da outra? Ou melhor, o que leva uma obra, um serviço, uma compra ou um programa governamentais, a serem categorizados como exitosos ou caírem na vala comum da má gestão? Haveria algum balizador com potencial para orientar a realização de tais eventos de sorte a evitar o insucesso e torná-los bem-sucedidos, tanto para os governos que os empreendem quanto para o povo?

Essas e aquelas indagações não passaram despercebidas pelos representantes do povo brasileiro reunidos na Assembleia Nacional Constituinte nos idos de 1987 e 1988 do século passado, mesmo considerando que à época – *transição do regime autoritário para o democrático (ou, se preferir, a redemocratização)* – apenas se iniciava no País todo esse período de grandes transformações sociais, econômicas e políticas. Ainda assim, aqueles constituintes tiveram a sensibilidade cívica para compreender a necessidade de fixar novos padrões de controle orçamentário de modo a incentivar os agentes políticos a fazerem as escolhas certas e tendentes a serem bem-sucedidas.

Nesse contexto, a organização das finanças públicas e dos orçamentos governamentais, presumidamente forjada no intuito de promover a distribuição equitativa dos recursos públicos, e também de criar mecanismos propensos a evitar (ou neutralizar) os abusos a que estão sujeitos, dentre outros objetivos, recebeu da Constituição Federal de 1988 (e de leis complementares à Constituição) tratamento avançado. Instituiu-se o sistema de planejamento e orçamento público, integrado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que ordena a atividade financeira estatal e instrumentaliza a consecução das ações de governo (BRASIL, 2018a).

Por outro lado, a Carta Política estabeleceu novos mecanismos de controle para os atos estatais dos quais resultem receita ou despesa: controle externo, controle interno e controle social.

O *controle externo* é aquele exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, que consiste na fiscalização das atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (direta e indireta), quanto aos critérios da legalidade, *legitimidade*, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O sistema de *controle interno* é o organizado por Poder, com vistas a avaliar a execução do orçamento, o cumprimento de metas e os resultados alcançados pela gestão em termos de eficiência e eficácia.

O *controle social* consiste na faculdade de qualquer cidadão, partido político ou sindicato denunciar, perante o Tribunal de Contas, irregularidades e ilegalidades praticadas eventualmente por autoridades públicas e particulares na gestão de recursos governamentais, independentemente daquele controle social exercido pelas organizações não governamentais da sociedade civil, como mencionado anteriormente.

Dentre esses modelos de controle, uma das novidades está na adoção da *legitimidade* como critério de fiscalização dos atos ensejadores das receitas ou das despesas públicas. Essa particularidade não constava em nenhuma das constituições brasileiras anteriores (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) e apenas alguns outros países contemplam em suas Cartas Políticas essa modalidade de averiguação (TORRES, 1994). Do que trata afinal esse controle?

Em breve revisão da literatura sobre o tema, no Brasil, poucos estudos são identificados e os assim encontrados estão limitados a juízos conceituais. Pereira Júnior (1989, p. 39) entende que o controle de legitimidade “constitui aspecto sem precedente de poderes para o exame da intimidade do processo decisório da Administração Pública, podendo desvendar-lhe motivações e medir resultados, o que tangencia o mérito administrativo”. Marcos Vilaça (*apud* TORRES, 2008a) diz que a legitimidade substantiva envolve o bom uso dos recursos públicos, o que significa ao mesmo tempo o seu emprego socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente. Melo (2007) argumenta que a legitimidade e a economicidade abriram caminho para que o Tribunal de Contas exerça o controle também da efetividade de projetos e programas por meio da auditoria

de desempenho (ou operacional). Pessanha (2009) assinala que as novas atribuições inovam na qualidade e no alcance do controle e permitem a introdução da auditoria de desempenho (ou operacional).

Especificamente sobre o controle de legitimidade do gasto público, também são escassas as pesquisas encontradas acerca do assunto. Nagata (2012), na dissertação de mestrado de sua lavra, admite que a sindicância da legitimidade possibilita verificar a correção material da atividade financeira do Estado, contudo, antevê dificuldades aos órgãos de controle para essa tarefa pelo fato de ter de adentrar na análise das escolhas discricionárias. Em tese de doutoramento, Gomes (2014) cuida do conjunto de regras e princípios que regulam a despesa pública no Brasil, passando apenas tangencialmente pelo controle de legitimidade. O que mais se aproxima do tópico é Costa (2015), em sua dissertação de mestrado, na qual investiga os parâmetros para o exercício do controle de legitimidade, valendo-se dos estudos da sindicabilidade da discricionariedade do ato administrativo, do dever de eficiência e do direito fundamental à boa administração. Como se pode notar, esses estudos, mesmo respeitáveis, abordam a questão sob o ponto de vista especificamente jurídico e em sua relação com a discricionariedade administrativa, deixando de lado outras possíveis dimensões que envolvem a legitimidade do gasto público e seu controle.

Essas ideias acerca do fenômeno do controle de legitimidade – conquanto sejam inspiradoras e denotem a relevância da matéria – expressam entendimento ainda incipiente, carecendo de melhor delimitação quanto à sua natureza, alcance e meios de verificação. Os trabalhos até então verificados estão limitados ao campo do direito e em sua disciplina administrativa.

A experiência deste autor (de aproximadamente vinte anos) como profissional do Tribunal de Contas permite constatar a ausência de trabalhos consistentes, técnicos ou científicos, que estabeleçam um marco conceitual e uma metodologia capazes de orientar a atuação das Cortes de Contas do Brasil nessa tarefa de aferição da legitimidade dos gastos públicos.

Na prática, o padrão de controle desenvolvido nessa Instituição é majoritariamente referenciado pelo critério de legalidade (auditorias de conformidade). A denominada auditoria de natureza operacional (ANO) constitui atividade pouco expressiva na maioria das Cortes de Contas do País, ainda que o Tribunal de Contas da União (TCU) a tenha adotado desde 1998 (ALBUQUERQUE, 2006; BRASIL, 2010a; HEDLER; TORRES, 2009).

Estudos demonstram que as auditorias operacionais ainda não têm garantido, plenamente, informações à sociedade (controle social) e ao Parlamento

(controle externo) quanto ao desempenho dos programas e organizações governamentais. Pela análise dos relatórios produzidos, foram percebidas deficiências metodológicas para sustentar os resultados, necessitando assim de melhoria em sua consistência (validade) e maior qualificação técnica e conceitual para aplicação dos métodos de avaliação em programas (ALBUQUERQUE, 2006; BRASIL, 2010a; HEDLER; TORRES, 2009). Parece existir aí uma lacuna de atuação institucional, uma vez que os resultados até aqui produzidos evidenciam a quase ausência da análise da legitimidade dos gastos governamentais.

Nesse contexto, o estudo busca resposta para a seguinte questão: em que medida o controle de legitimidade do gasto público, preconizado na Constituição Federal, está suficientemente demarcado para referenciar a atribuição de fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União?

A suposição é que a Carta Política do País não delimita expressamente a natureza e a extensão do controle de legitimidade do gasto público, presumindo-se haver carência, no âmbito do Tribunal de Contas da União, de parâmetros conceituais claros e de mecanismos adequados para a consecução dessa espécie fiscalizatória.

A investigação busca, nessa perspectiva, como objetivo geral, compreender o significado do princípio da legitimidade da atividade financeira do Estado, instituído pelo Constituinte de 1988⁶, e verificar até que ponto a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) promove o controle de legitimidade do gasto público no Brasil. Em outros termos, o estudo terá o propósito de pesquisar as condições de possibilidade do controle externo do gasto governamental federal, com fundamento no critério de legitimidade. Para tanto, o trabalho propõe responder *duas questões básicas* que servirão de *fio condutor* na procura de uma solução para o problema da pesquisa (etapas intermediárias)⁷.

A primeira indaga: *em que consiste a legitimidade do gasto público no Brasil?* Como preparação para o desenvolvimento do tema propriamente dito,

⁶ Esse recorte centrado no *princípio da legitimidade* significa que a presente pesquisa não incorporará no seu escopo de análise os princípios da *legalidade*, da *economicidade*, da *renúncia de receitas* e da *aplicação das subvenções* de que trata o *caput* do artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a). Além disso, o estudo não tratará também dos princípios da Administração Pública – *legalidade*, *impressoalidade*, *moralidade*, *publicidade* e *eficiência* – tais como dispostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

⁷ A escolha do TCU como objeto de estudo ocorre por algumas razões. A primeira delas diz respeito à facilidade de acesso aos dados para pesquisa e análise (todos disponíveis em seu portal eletrônico). A segunda deve-se à importância da Corte de Contas federal como para-

busca-se, inicialmente, compreender a natureza e os elementos que caracterizam a formação do gasto público, tendo por base os instrumentos de planejamento e orçamento público da União relativos ao período de 1998 a 2017. O argumento é que existe uma esfera pública estruturada onde pessoas (individual e coletivamente) e empresas se articulam em arenas mediante um conjunto de regras dando ensejo à alocação do gasto público. A finalidade é apresentar e discutir o *marco institucional* da experiência de planejamento e orçamento da União, a partir do qual seja possível ordenar os possíveis contornos do fenômeno da legitimidade do gasto público. Em seguida, serão especificados os fundamentos da legitimidade do gasto público à luz da Constituição Federal e de algumas concepções teóricas, de sorte a demonstrar a configuração de uma tipologia de legitimidade. O argumento é que: (a) o gasto público estará *formalmente legitimado* na medida em que as etapas de elaboração e deliberação do orçamento público forem realizadas com observância das regras procedimentais do processo orçamentário e; (b) o gasto público estará *substancialmente legitimado* quando (e se) contribuir, de alguma forma, na promoção da equidade (ou justiça social) entre os beneficiários dos recursos, atendendo assim aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tal qual estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal de 1988⁸. A pretensão é oferecer um *quadro de referências* capaz de orientar o trabalho de levantamento, análise e interpretação dos mecanismos de controle de legitimidade do gasto público exercidos pelo Tribunal de Contas da União.

A segunda procura saber: *qual o alcance dos mecanismos de controle implementados pelo Tribunal de Contas da União para verificar critérios de legitimidade do gasto público federal?* Quer-se, em um primeiro momento, entender o regime jurídico-constitucional do Tribunal de Contas da União, no contexto da República Federativa do Brasil. Em seguida, faz-se análise para verificar se os procedimentos de fiscalização adotados pelo Tribunal de Contas

digma institucional para os demais Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e o Distrito Federal. A terceira razão está relacionada à relevância da experiência de controle externo realizada pelo TCU, especificamente na modalidade demarcada na presente pesquisa. Por isso, a investigação não alcançará as atividades de controle externo dos Tribunais subnacionais do País.

⁸ Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

da União, com vistas a aferir os critérios de legitimidade do gasto público federal, estão ajustados ao quadro de referências modelado na resposta à questão levantada na Parte I da tese. Em outras palavras, contempla essa etapa a exposição sistemática da configuração dos mecanismos de fiscalização (caráter, alcance e limites) mediante os quais aquela Corte de Contas exerce o controle externo do gasto governamental da União, sob a perspectiva do critério da sua legitimidade. Argumenta-se que o *controle de legitimidade* do gasto público no Brasil, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, caracteriza-se como mecanismo de *accountability*.

O estudo do gasto público tem importância vital em qualquer país, especialmente por expressar múltiplas dimensões, tais como a técnica, a jurídica, a econômica, a social e, sobretudo, a dimensão política. Enquanto sinônimo de despesa pública (ou dispêndio público), financiada majoritariamente pelas receitas tributárias, o gasto é planejado e executado pelo Poder Público com a finalidade de comprar bens e serviços, realizar obras, prestar serviços e remunerar pessoas. Em países de regime democrático e capitalista, a ação governamental, viabilizada mediante a efetivação desses recursos, tem as funções clássicas: (1) *alocativa*, que diz respeito ao fornecimento de bens públicos; (2) *distributiva*, que está associada a ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado de justiça e; (3) *estabilizadora*, que objetiva a manutenção de elevado nível de emprego, a estabilização dos preços e a obtenção de taxa apropriada de crescimento econômico (MUSGRAVE, 1974). No limite, o gasto público orienta a dinâmica do desenvolvimento econômico e social do país, por isso, torna-se essencial conhecer os mecanismos que presidem as escolhas governamentais.

A relevância da investigação situa-se na própria essência da legitimidade como critério para orientar as escolhas públicas ou a mudança no trato ao social, especialmente quando se presume que elas são feitas em ambiente de forte pressão de escassez de recursos e de conflitos de interesses na sociedade. Em outros termos, como julgar o que pode estar certo e o que pode estar errado sem um fundamento seguro e estável? O trabalho se justifica porque procura (1) tornar compreensível a natureza e a abrangência do princípio da legitimidade do gasto público; (2) contribuir para o aperfeiçoamento da função controle externo da Administração Pública e; (3) indicar alguma base procedimental e substantiva capaz de ampliar a qualidade da atividade financeira do Estado, concorrendo para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos nos processos de formulação e implementação de políticas governamentais.

A estratégia metodológica leva em consideração as duas questões intermediárias levantadas como trajetória a ser seguida na investigação.

Para a primeira (em que consiste a legitimidade do gasto público no Brasil?), a pesquisa tem início com a exposição da experiência de elaboração e deliberação dos planos e orçamentos da União, desde a Constituição Federal de 1988, e uma amostra significativa da produção técnica e acadêmica publicada no período acerca da matéria. O estudo é do tipo descritivo e utiliza a técnica da análise documental (CELLARD, 2010, p. 295-316). Em seguida, para a construção do quadro referencial acerca da legitimidade do gasto público no Brasil, desenvolve-se a sistematização de argumentos e a análise teórica de artigos e livros dos autores selecionados, assim como dos anais da Assembleia Nacional Constituinte do Brasil, de 1987-1988, especificamente em relação às discussões acerca do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal. A investigação é do tipo argumentativo-dedutiva (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Em relação à segunda questão (qual o alcance dos mecanismos de controle implementados pelo Tribunal de Contas da União para verificar a legitimidade do gasto público federal?), utiliza-se a técnica da análise documental (CELLARD, 2010, p. 295-316), para identificar, descrever e interpretar os procedimentos de fiscalização adotados pelo Tribunal de Contas da União tendo em vista a verificação dos critérios de legitimidade do gasto público federal. A coleta por meio de documentos abrange os autos dos processos relacionados à(s) (1) atividades de apoio à atividade legislativa, por ocasião da discussão e aprovação do projeto da lei orçamentária anual e; (2) deferimento de *medidas cautelares* em sede de representação e; (3) *auditorias de natureza operacional* e emissão dos *pareceres prévios* emitidos em face das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, relativos ao período de 1990 a 2017, todos disponíveis no endereço eletrônico daquela Corte de Contas. A pesquisa é do tipo descritiva e também argumentativo-indutiva (MARCONI; LAKATOS, 2011).

Além desta seção introdutória que apresenta a estrutura geral do trabalho, o desenvolvimento da pesquisa está organizado em duas partes, cada uma delas compostas de seus respectivos capítulos.

A **Parte I** (A legitimidade do gasto público no Brasil: em que consiste?), que compreende *sete capítulos*, expõe a atividade financeira do Estado, como condição essencial de funcionamento dos Poderes Públicos, a estrutura e o processo do orçamento público federal, o papel dos atores e arenas na dinâmica da alocação dos recursos públicos e os impactos do gasto público na sociedade e no mercado; analisa o significado do controle de legitimidade do gasto público

na Constituição de 1988, faz breve revisão conceitual do fenômeno da legitimidade, examina as principais abordagens de legitimidade do poder político do ponto de vista de alguns dos mais importantes pensadores dos séculos XVIII a XXI, desenvolve a proposta de sistematização da legitimidade do gasto público, alicerçada na experiência brasileira de planejamento e orçamento público, tendo como fundamentos a teoria da justiça e a teoria da democracia deliberativa e/ou procedimental, e circunscreve o modelo de análise que orienta a verificação dos atos fiscalizatórios do Tribunal de Contas da União.

A **Parte II** (O controle de legitimidade do gasto público pelo Tribunal de Contas da União (TCU): qual o alcance?), composta de *três capítulos*, demarca o lugar do controle de legitimidade no quadro das competências do Tribunal de Contas da União, focalizando a viabilidade formal do controle de legitimidade do gasto público, apresenta a experiência da Corte de Contas em matéria de controle de legitimidade do gasto público, no contexto das etapas do ciclo orçamentário, e, a título de conclusão, analisa as condições de possibilidade desse controle à luz das evidências encontradas e faz as considerações finais sobre a questão de partida, assim como acerca da verificação da hipótese de trabalho.

Espera-se que o resultado da pesquisa contribua para o aperfeiçoamento da função controle externo da Administração Pública, que é exercida pelos trinta e três Tribunais de Contas do País e pelos órgãos do Poder Legislativo dos entes federados (Senado e Câmara Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), observando o princípio da simetria. Além disso, com o conteúdo gerado pelas ações de controle externo, notadamente os acórdãos, os pareceres prévios e os relatórios de informação e de fiscalização (acrescido dos possíveis aprimoramentos indicados pela pesquisa), deseja-se também que possa ser ampliada a qualidade da transparência fiscal e possibilitado o acesso eficaz do público às informações sobre a atividade financeira do Estado, em particular sobre os gastos públicos, concorrendo assim para fomentar a participação cidadã de pessoas e grupos nos processos de formulação, implementação e controle das políticas governamentais.