

Transparência no processo orçamentário

Luís Otávio Barroso da Graça

Sumário

Sumário da matéria. 1. Transparência no processo orçamentário. 2. Conclusão.

Sumário da matéria

A legislação e a prática relativas à matéria orçamentária evoluíram muito na história recente do país. Tal evolução, entretanto, não se mostra suficiente para garantir um nível de transparência que assegure à sociedade um adequado exame do desempenho do país no que se refere à sua gestão financeira. Isso porque as normas sobre finanças públicas priorizam sobretudo os aspectos da legalidade e do desempenho fiscal, deixando em segundo plano os aspectos relativos à legitimidade e à economicidade.

1. Transparência no processo orçamentário

A transparência deve ser conceito de presença assídua em tudo que se relaciona ao setor público. A todos os debates e a todas as ações de governo, exceção feita aos casos em que o sigilo das informações seja uma necessidade (como em situações de segurança nacional), deve ser dada ampla publicidade, de modo que se possa garantir aos cidadãos, clientes desse governo, pleno conhecimento das decisões que lhes possam afetar o cotidiano. Isso torna possível o aperfeiçoamento da produção resultante do exer-

Luís Otávio Barroso da Graça é mestrando em Economia do Setor Público pela UnB, Consultor de Orçamentos do Senado Federal, ex-Auditor Fiscal da Receita Federal, ex-Analista de Finanças e Controle da Secretaria Federal de Controle Interno, engenheiro pelo ITA.

cício das funções de Estado, na medida em que se dão condições de os próprios beneficiários dessa produção avaliarem os resultados dela advindos e, eventualmente, pelo exercício da cidadania¹, exigirem as correções necessárias. Na verdade, a transparência no setor público, mais do que instrumento para o exercício da cidadania, é condição necessária para a existência desta, vez que indivíduos mal informados sobre o conjunto de direitos e obrigações existentes entre eles e o Estado não estão aptos a plenamente cumprir seus deveres e a gozar de seus direitos. Particularmente em relação à matéria orçamentária, é importante a noção de cidadania fiscal. Segundo TORRES (2000, p. 148):

“A cidadania em sua expressão moderna tem, entre os seus desdobramentos, a de ser *cidadania fiscal*. O dever/direito de pagar impostos se coloca no vértice da multiplicidade de enfoques que a idéia de cidadania exige. Cidadão e contribuinte são conceitos coextensivos desde o início do liberalismo.

Registre-se que cuidaremos aqui da *cidadania fiscal em seu sentido amplo*, que abrange, além da problemática da receita, os aspectos mais largos da *cidadania financeira*, que, compreendendo a vertente da despesa pública, envolve as prestações positivas de proteção aos direitos fundamentais e aos direitos sociais e as escolhas orçamentárias, questões que apresentam o maior déficit de reflexão teórica no campo da cidadania. Cidadania fiscal é, sobretudo, *cidadania orçamentária*.” [grifos no original]

A transparência é, então, instrumento para o exercício da cidadania e condição necessária para a existência desta. Mas o que pode ser entendido por “transparência”? Tal conceito pode referir-se ao acesso às manifestações ou às ações do Poder Público. Nesse caso, essas manifestações ou ações seriam tanto mais transparentes quan-

to mais pessoas delas tivessem conhecimento e sobre elas pudessem formar algum juízo. E é nesse ponto que se coloca a idéia de inteligibilidade, ou clareza², para se chegar à correta noção de transparência. Um certo dado, para que possa ser útil à formação de opiniões, deve não somente ter ampla publicidade, mas também ser compreensível. No mesmo sentido é a lição de VICCARI JÚNIOR et al. (apud CRUZ, 2002, p. 184):

“Há que se registrar que a expressão *transparência*, abordada nesse Capítulo da Lei [Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização – da LRF], não se confunde com o princípio da publicidade, insculpido na Constituição Federal, pois não basta a *divulgação* dos atos e dos *números* de gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los.” [grifos no original]

No que diz respeito aos orçamentos, a transparência, do modo como está sendo definida, é uma questão fundamental. A legislação financeira do Brasil evoluiu muito, desde 1964, quando entrou em vigor a Lei nº 4.320, norma que estabeleceu padrões para a escrituração das contas públicas e para a elaboração de balanços para os três níveis de governo e instituiu o controle interno ao lado do externo. A atual Constituição também representou passo adiante, na medida em que devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propositura de emendas ao projeto de lei do orçamento (a qual havia sido perdida na Constituição de 1967) e deu novo sentido ao princípio da universalidade³, o qual é considerado indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas. Além disso, aumentou as atribuições dos controles externo e interno e ampliou este último, determinando que os três Poderes o mantivessem. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, por fim, estabeleceu regras para o uso dos recursos públicos de acordo com alguns parâmetros de desempenho fis-

cal, principalmente no que se refere ao endividamento do setor público, às despesas de duração continuada e aos gastos com pessoal (Cf. NASCIMENTO, 2001, p. 10).

A evolução das normas de finanças públicas vem contribuindo decisivamente para a divulgação de fatos e dados relacionados à matéria orçamentária. Nesse particular, o advento da Internet tornou tal objetivo muito mais fácil, na medida em que leva, para quem tiver acesso à grande rede, todas as informações disponibilizadas pelo governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal mesma, contemporânea a seu tempo, prevê em diversos de seus dispositivos que aos instrumentos de transparência de gestão fiscal seja dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (exemplo disso é a redação do *caput* do art. 48 da referida lei). Não obstante a garantia de ampla acessibilidade às informações financeiras, não existe, ainda, garantia de que tais informações sejam de fácil compreensão pelo conjunto da sociedade. TOLEDO JÚNIOR e ROSSI (2001, p. 211), em seus comentários ao art. 48 da LRF, assim anotam:

“Neste ponto, importante refletir, o ordenamento anterior à Lei Complementar nº 101/00 já requeria um sem-número de publicações de desempenho financeiro (...). A população, e mesmo os que titularizam o controle externo, os Vereadores [no caso dos municípios], pouco entendem desses documentos, tornando-os peças inúteis e, no mais das vezes, dispendiosas ao Tesouro. É a dificuldade do leigo de interpretar uma peça financeira, porquanto não pode ele compará-la com padrões reconhecidos ou com o desempenho havido em Municípios semelhantes. (...)”

Bem melhor que enunciar, na imprensa ou na Internet, os números frios de receita e despesa é transparecer se houve, de fato, eficiência na aplicação do dinheiro recolhido compulsoriamente da população.”

Na seqüência dos comentários sobre o art. 48, os mesmos autores listam uma série de informações que poderiam ser disponibilizadas relativamente a um orçamento municipal. Por exemplo, citam “custo padrão de um pronto-socorro X custo do pronto-socorro local” e a “porcentagem média estadual de crianças entre 4 e 6 anos matriculadas na pré-escola X porcentagem do Município em foco”. Observe-se que dados desse tipo, além de serem bastante úteis à população e ao controle social por ela exercido por meio dos instrumentos democráticos apropriados (manifestações, voto), vão ao encontro das atribuições dadas pelo art. 70 da Constituição às atividades de controle e pelos incisos I e II do art. 74 ao controle interno. São as seguintes as redações desses dispositivos:

“Art. 70. A 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 renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”
(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.”

Importante, nesse ponto, avaliar os conceitos mencionados pelos dispositivos

transcritos. Na lição de TORRES (2002, p. 180-181):

“A *fiscalização contábil* é a que se faz através dos registros contábeis, dos balanços, da escrituração sintética, da análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Abrange as outras modalidades de fiscalização, pois a contabilidade pode ser financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A *fiscalização financeira* tem por objeto o controle da arrecadação das receitas e da realização das despesas.

A *fiscalização orçamentária* é a que se exerce sobre a execução do orçamento. Tem por fim precípua, através da contabilidade, das análises e das verificações, mensurar o nível de concretização das previsões constantes da lei anual.

A *fiscalização operacional* visa ao controle das operações de crédito e de despesas que não constem da previsão orçamentária.

A *fiscalização patrimonial*, que se exerce pela contabilidade ou pelas inspeções e verificações, tem por objetivo o controle da situação e das modificações dos bens móveis e imóveis que constituem o patrimônio público.”

O conceito de legitimidade relaciona-se ao exame de mérito, de modo que se verificasse se determinada despesa atende, de fato, aos objetivos propostos nas peças orçamentárias, guardando, nesse caso, correspondência com os anseios da sociedade. O conceito de economicidade, por seu turno, refere-se ao exame dos gastos em relação ao benefício (Cf. SILVA, 1998, p. 715).

Informações que permitissem a análise das ações de governo de maneira mais fácil para o conjunto da população também atenderiam, principalmente, à fiscalização orçamentária quanto aos aspectos de legitimidade e de economicidade, mormente quando se levam em conta as mais recentes

considerações a respeito desse tema, já inclusive previstas nas finalidades que a Constituição definiu para o controle interno. O exame dos resultados da gestão dos recursos públicos quanto à eficácia compreende, segundo GIACOMONI (2001, p. 307-308), a avaliação do “grau em que os objetivos e as finalidades do governo (e de suas unidades) são alcançados”. De acordo com o mesmo autor, “o teste de eficiência na avaliação das ações governamentais busca considerar os resultados obtidos em face dos recursos disponíveis”; isso significa perguntar se o retorno de determinada ação governamental cobre o custo de oportunidade (relativamente a outra ação) dos recursos despendidos na sua execução e, ainda, se esse retorno é o maior possível. Somado à avaliação desses dois aspectos, um terceiro há que ser considerado: a efetividade. GIACOMONI, citando Paulo Roberto MOTA, informa que “tal conceito se refere a objetivos mais amplos de equidade e de desenvolvimento econômico-social”.

Bem verdade é que a forma hodierna de representação do orçamento representa um grande passo na direção da avaliação dos resultados pretendidos pelo governo. Cabe salientar, entretanto, que as normas que disciplinam essa avaliação – basicamente, o inciso II do § 1º do art. 166 da Constituição, a alínea e do inciso I do art. 4º e o § 3º do art. 50 da LRF, o art. 6º da Lei nº 9.989/2000 (PPA 2000-2003) e o art. 21 da Lei nº 10.524/2002 (LDO 2003) – são bem menos detalhadas que aquelas que disciplinam o exame da gestão fiscal, das quais o exemplo mais acabado é a LRF. Nesse particular, vale citar TOLEDO JÚNIOR e ROSSI (2001, p. 224-225), os quais, em seus comentários sobre o § 3º do art. 50 da LRF (“a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”), afirmam:

“Mesmo que de forma gradual e simplificada, a implantação do sistema de custos é, sem dúvida, medida

altamente salutar. Nunca é demais lembrar que os custos públicos têm sido um indecifrável enigma, uma autêntica *caixa-preta* da Administração”.
[grifo no original]

Se a legislação sobre finanças públicas, por um lado, parece não contemplar de forma adequada as exigências relativas ao acompanhamento da eficácia, da eficiência e da efetividade, as normas sobre direito administrativo, por outro, parecem não contribuir para que esse acompanhamento seja levado a cabo. A respeito desse tema, ROCHA (2003, p. 231) aborda dois aspectos sobre os quais se deve refletir:

“a) a aparente contradição entre o direito administrativo – e o modelo burocrático correspondente – e as demandas de autonomia e de flexibilidade que os novos desenvolvimentos da administração propõem em função dos requisitos de eficácia, eficiência e efetividade;

b) a conseqüente deficiência do direito administrativo como ferramenta de controle gerencial da administração pública.”

Aliada à dificuldade de interpretação das peças financeiras, há que se considerar o fato de ser restrito o conhecimento sobre como se dá a elaboração e a discussão do projeto de lei orçamentária. Não obstante a LRF prever a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (parágrafo único do art. 48), tal prática ainda se revela incipiente; segundo VICCARI JÚNIOR et al. (apud CRUZ, 2002, p. 185), “para que se torne uma realidade, será necessário que se discipline a forma através da qual a participação popular será incentivada”. De fato, são escassas as informações a respeito de como é definida a proposta de orçamento encaminhada pelo Executivo ao Congresso; além disso, não há qualquer norma federal que delineie algum modo de participação popular na formula-

ção dessa proposta. Nesse caso, importante é que as experiências sobre *orçamento participativo* sejam avaliadas, principalmente no que diz respeito aos aspectos da legitimidade, da racionalidade e da viabilidade. As atribuições concernentes à apresentação e à discussão da LOA pertencem, respectivamente, ao Executivo e ao Legislativo (art. 165 da Constituição). Seria o caso, então, de se perguntar se a participação da sociedade na definição do orçamento não seria uma afronta às incumbências desses dois Poderes. Em relação ao Legislativo, fácil ver que tal não é o caso, na medida em que o mecanismo de participação social direta se dá na fase de elaboração da proposta, restando, dessa forma, preservadas as competências dos parlamentares – isso, obviamente, desde que não haja uma ação coordenada pelo Executivo, seja diretamente ou por meio de grupos de interesse, para que seja aprovada sua proposta. Quanto a uma eventual ingerência sobre o Executivo, este também não parece ser o caso. De fato, as normas atribuem a esse Poder a iniciativa da proposta de orçamento, deixando a seu cargo o modo como conduzirá sua elaboração. O aspecto mais crucial relativamente a quão legítimo é o mecanismo do orçamento participativo diz respeito à representatividade das pessoas envolvidas no processo, o que levanta a questão da forma como se dá a escolha dessas pessoas. Sobre esse assunto, valiosa é a lição de GIACOMONI (2001, p. 234):

“A legitimidade das representações comunitárias e a qualidade dos processos de escolha das mesmas são internas do próprio movimento comunitário. Os eventuais problemas de organização são perfeitamente naturais e tenderão a ser resolvidos como conseqüência do amadurecimento do movimento.”

No tocante à racionalidade, é importante que tal aspecto seja analisado à luz do objetivo da peça orçamentária, qual seja, a distribuição dos recursos públicos de forma que seja maximizado o bem-estar da

população. A sistemática de produção atual do orçamento não resulta, em geral, de avaliações técnicas, para o que contribui a já comentada falta de dados que permitam tais avaliações. Resulta, isto sim, de decisões políticas influenciadas por valores pessoais e por pressões difusas de grupos de interesses. Dessa forma, o orçamento participativo parece aproximar-se mais das tomadas de decisões que seriam consideradas ótimas, na medida em que favorece a ação dos grupos de interesses, mesmo daqueles que talvez não consigam se organizar para atuar na sistemática atual, em um fórum adequado. A esse respeito, assim se pronuncia GIACOMONI (2001, p. 235):

“O modelo de decisão participativa inova em relação aos métodos convencionais de planejamento e orçamentação, mas mantém consistência com algumas das recomendações teóricas importantes. O modelo atende, por exemplo, ao pressuposto de Waterston de que, em lugar da escolha de objetivos que, na maioria das vezes, apenas idealizam a realidade, deve-se ter, como primeira etapa do processo de planejamento, a determinação dos problemas básicos a serem solucionados. É importante notar, também, que a ampla participação social na identificação dos problemas qualifica as escolhas e constitui-se em espaço onde emergem outras estratégias, além daquelas deliberadas pela Instituição.”

O aspecto da viabilidade de experiências tais quais as do orçamento participativo é especialmente crítico no caso da União. Isso em função da própria grandeza da lei de meios federal, a qual atinge, simplesmente, toda a população do país. Um problema que salta aos olhos, nesse caso, é o da conservação da própria legitimidade do processo, dada a dificuldade que existiria em se promover a representação de todos os segmentos beneficiados. Nesse ponto, chega-se à seguinte questão: talvez seja por demais

difícil promover uma justa participação da sociedade na elaboração do orçamento; a solução, nesse caso, seria dar ao fórum já instituído para debater as questões da sociedade – o Congresso Nacional – maior participação no processo orçamentário, tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução, inclusive no que diz respeito ao contingenciamento.

Antes que se decida enfrentar a problemática da participação da sociedade junto à formulação do orçamento, é preciso que sejam definidos os alcances das peças orçamentárias da União, dos Estados e dos Municípios. É de eficiência duvidosa, por exemplo, que o orçamento da União trate de obras de interesse isolado de algumas localidades. Tal questão remete à repartição de competências atribuídas pela Constituição a cada uma das esferas de governo. Segundo MORAES (2001, p. 282), “pelo princípio da *predominância do interesse*, à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional*, e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*”. A atenção a esse princípio é fundamental do ponto de vista da transparência na execução orçamentária, vez que, por um lado, permite sejam estabelecidos quais atores da sociedade poderão, eventualmente, participar do processo de elaboração da LOA e, por outro, permite ao cidadão comum identificar mais facilmente qual nível de governo é responsável pelo atendimento a uma demanda específica.

Outro ponto a ser considerado no que diz respeito ao entendimento do processo orçamentário relaciona-se à apresentação da distribuição de recursos na LOA. O § 1º do art. 165 da Constituição informa que “a lei que instituir o plano plurianual 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” [grifo

nosso]. No § 7º do mesmo artigo, é estabelecido que os orçamentos fiscal e de investimentos das estatais, compatibilizados com o plano plurianual (PPA) – obedecendo à regionalização, portanto –, “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. Afora a carência de definições quanto ao que deve ser entendido por “desigualdades inter-regionais” e ao “critério populacional”⁴, é importante observar que as leis orçamentárias anuais (LOA) não vêm cumprindo plenamente tais regras. De fato, o exame da LOA 2003, por exemplo, revela que apenas 16% das despesas primárias receberam destinação para algum estado ou para alguma região.

2. Conclusão

Matéria do jornal *O Globo*, do dia 1º de maio de 2003 (p. 22-23), apresenta a seguinte avaliação sobre as contas públicas brasileiras:

“As contas públicas do país tiveram no mês passado o melhor desempenho num mês de março desde 1991. O setor público consolidado (União, estados, municípios e empresas estatais) conseguiu um superávit primário de R\$ 6,751 bilhões em março.”

Tal avaliação é muito comum e exemplifica bastante o tipo de ênfase que tem sido dada à análise da matéria orçamentária. A legislação e a prática relativas a esse tema evoluíram muito na história recente do país, corroborando para essa afirmação a Lei 4.320/1964, a atual Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a estruturação de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno. Os avanços conquistados, contudo, não parecem suficientes para garantir um nível de transparência que assegure à sociedade um adequado exame do desempenho do país no que se refere à sua gestão financeira. Isso porque as normas sobre finanças públicas priorizam sobretudo os aspectos

da legalidade e do desempenho fiscal – importantíssimos, diga-se – deixando em segundo plano os aspectos relativos à legitimidade e à economicidade. A gestão orçamentária deve ser pautada pela conformidade à lei e pela responsabilidade fiscal, mas não pode ser avaliada somente por esses determinantes. Precisa mostrar que está atenta aos anseios da população, deixar claros seus objetivos, balizados por um planejamento estratégico, e fornecer informações que permitam avaliar quão eficaz, eficiente e efetiva é tal gestão.

Notas

¹ Segundo SOUSA, GARCIA e CARVALHO (1998, p. 92-93), a cidadania “pode ser definida como o conjunto de direitos e obrigações existentes entre os indivíduos e os Estados a que eles pertencem. (...) A verdadeira cidadania requer simultaneidade no gozo dos direitos e no cumprimento dos deveres, uns e outros inerentes à participação na vida da sociedade política”.

² Segundo TORRES (2000, p. 258), a transparência é a própria clareza. Segundo esse autor, “o princípio da clareza ou da transparência recomenda que o orçamento organize as entradas e as despesas com transparência e fidelidade. Condena as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados.” [grifos no original]

³ Era o seguinte o texto do art. 62 da Emenda Constitucional nº 1/69: “o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento”. Segundo GIACOMONI (2001, p. 74 – 75), “o dispositivo era claro: as entidades públicas financeiramente auto-suficientes não tinham suas receitas e despesas agregadas ao orçamento central. (...) Entre as entidades auto-suficientes estavam, primeiramente, as sociedades de economia mista (...), algumas empresas públicas (ECT), bem como as autarquias previdenciárias (...), cujos recursos provêm das contribuições de empregados e empregadores”. Segue o professor Giacomoni: “considerando que a situação das finanças públicas deve estar representada no orçamento e que este deve demonstrar a origem e a destinação dos recursos públicos,

é equivocado o conceito de universalidade da Constituição de 1969. A questão fundamental não é a condição de auto-suficiência ou não da entidade, mas se os recursos que a mesma utiliza são públicos ou não”. É crítica aplicável ao caso das autarquias previdenciárias, cujas receitas têm natureza para-fiscal e são, portanto, públicas. Ainda segundo o citado professor, “o tratamento *flexível* dado pela Constituição de 1969 ao princípio da universalidade e as liberdades com que operava a burocracia econômica geravam sérias distorções no âmbito das finanças públicas”. [grifo no original]

⁴ “Com a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da CF, há, também, interrogações quanto ao correto entendimento dessa disposição constitucional [§ 7º do art. 165]. Por exemplo: i) os orçamentos citados devem contribuir para a redução das desigualdades entre as regiões em seu sentido amplo ou, de forma restrita, aos aspectos econômicos?; ii) o que teria levado o constituinte de 1988 a não comprometer também o orçamento da seguridade social com a redução das disparidades inter-regionais?; e iii) o cumprimento da determinação constitucional implicaria regionalizar o orçamento?” (GIACOMONI, 2001, p. 207).

Bibliografia

- CRUZ, F. da (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MACHADO JÚNIOR, J. T.; REIS, H. C. *A Lei 4320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000-2001.
- MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MORAES, A. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. 1998.
- RIBEIRO, R. J. B. Aspectos e impactos da questão da responsabilidade fiscal na administração pública. In: _____. (Org.). *Responsabilidade fiscal: pessoal, renúncia de receita, dívida, controle*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- ROCHA, C. A. A. Especialização e autonomia funcional do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 157, p. 223-251, jan./mar. 2003.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SOUSA, J. P. G.; GARCIA, C. L.; CARVALHO, J. F. T. *Dicionário de política*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1998.
- TOLEDO JÚNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. *Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: NDJ, 2001.
- TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.