

de investimentos em educação e saúde, o Administrador tem relativa liberdade para escolher que ações, obras e despesas vai realizar para atingir esses fins.

Assim, a discricionariedade não é total, havendo vinculação do administrador à Constituição Federal que consagra direitos sociais, além da educação e da saúde, como a segurança, a moradia, o trabalho, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (art. 6º, CF); e também consagra valores do Estado Democrático Brasileiro, como a dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa, a cidadania (art. 1º, CF), além de estabelecer como objetivos fundamentais de nossa República o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem estar de todos.

Tais valores, objetivos e direitos sociais, são metas igualmente obrigatórias, que devem ser contempladas no planejamento pelo administrador, e os casos de omissão devem ser corrigidos e punidos na forma da lei.

Ao Administrador incumbe decidir a forma como serão cumpridas tais metas, de acordo com as receitas, que também exige a fixação de metas (de arrecadação).

A discricionariedade do administrador é limitada pelas normas contidas na Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, e outras.

Além disso, a Constituição Federal distribui competências administrativas à União, aos Estados, DF e aos Municípios, que devem ser cumpridas como metas, e contempladas no planejamento.

São metas obrigatórias consoante a LRF, por exemplo, a conservação do patrimônio público, a continuidade das obras iniciadas e dos serviços públicos prestados, para que novos projetos sejam incluídos no planejamento somente após a comprovação de que há recursos para o custeio daquelas despesas e também das novas despesas que se pretende iniciar.

Também são metas obrigatórias a manutenção do equilíbrio das contas públicas, a contenção do endividamento aos limites legais, o pagamento das obrigações assumidas.

As metas não são o único objetivo do Administrador, pois a maior preocupação deve ser com a satisfação das necessidades sociais, com a eficiente prestação dos serviços públicos essenciais, com a concretização

dos valores e diretrizes constitucionais, como a garantia da dignidade da pessoa humana, o pleno emprego, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a promoção do bem de todo, consoante preconiza o art. 3º da Constituição Federal.

Os limites impostos pela LRF e pela Lei de Licitações, quanto aos gastos públicos, ao eficiente planejamento e ao cumprimento das metas, exigem do Administrador tanto o correto emprego dos meios, quanto a busca dos resultados mais eficientes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal privilegia o planejamento e o controle das metas planejadas. O Executivo planeja, o Legislativo discute e aprova as metas ou as modifica.

O controle é, portanto, voltado às metas planejadas e contidas no planejamento, sem questionamentos quanto às omissões, aos resultados não planejados. Assim, a LRF não cumpre satisfatoriamente seu papel regulador, pois seu enfoque existe para a ação, não prevê punição para a omissão, não considera que as omissões sejam supridas, o que implica em incentivar uma visão formal, especialmente do Executivo, dissociada dos ditames, valores e princípios constitucionais.

As omissões no planejamento, nas leis orçamentárias, somente têm sido questionadas em raríssimas ações judiciais, na maioria das vezes intentadas por alguns representantes do Ministério Público, na maioria das vezes, Estadual, no exercício do controle externo social, através da ação civil pública.³

O Poder Judiciário nem sempre aceita tais questionamentos, e quando os aceita, raramente lhes confere efetividade, determinando ações concretas do Administrador omissor.

O “controle social dos atos administrativos contribui para a construção de uma esfera pública que não sucumba às artimanhas do senhorio prepotente, dos privilégios nefastos e dos recorrentes patrimonialistas ansios”.⁴

No Brasil o controle externo, promovido pelos Tribunais de Contas, pelo Poder Legislativo, pelo Judiciário, e até pela própria sociedade, tem

³ A jurisprudência, embora escassa, avança para atender o controle social em matéria de omissão orçamentária, consoante se verifica do julgamento do STJ, no REsp 493.811-SP, DJU 15.03.2004, onde o Relator aceitou a legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política pública na área do menor e adolescente, determinando que no próximo orçamento fosse incluída verba para dar atendimento à despesa correspondente.

⁴ FREITAS, Juarez. *O Controle dos atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 92.

se limitado à estrita legalidade, ao contido nas leis orçamentárias, embora no âmbito social a crítica à deficiência do serviço, à ausência de obras e investimentos em áreas prioritárias, tenha sido uma constante.

Tais críticas raras vezes são levadas ao Poder Judiciário, com exceções de poucas ações civis públicas como antes aduzido, onde nem sempre se discute a omissão no planejamento, pela incorreta fixação de metas nas leis orçamentárias e conseqüentemente reserva de recursos para atendê-las.

1.3 Transparência

A LRF contempla importantes mecanismos de transparência que visam garantir a cidadania e a participação popular no gerenciamento do dinheiro público para a realização dos resultados pretendidos no planejamento. São exemplos o orçamento participativo e as audiências públicas para o controle quadrimestral da execução orçamentária.

Tais mecanismos participativos têm sido pouco divulgados e explorados. A sociedade não é informada de que pode participar do processo orçamentário, do planejamento e do controle. Aqueles que têm consciência de que devem participar, não encontram meios para tanto, pois não há divulgação suficiente e clara das audiências públicas, que quando se realizam acontecem em horário de trabalho, inviabilizando a participação da maior parte da sociedade.

a) Orçamento participativo

O orçamento participativo acolhido na LRF exige audiências públicas prévias à elaboração das leis orçamentárias, para que o povo participe da fixação das metas, da escolha dos gastos públicos para atingir os resultados esperados na prestação dos serviços e na satisfação das necessidades sociais.

Tais audiências não são vinculantes ao Administrador, são opinativas, e podem realizar-se em duas etapas: no Executivo, antes da elaboração das leis orçamentárias, e no Legislativo, antes das discussões das leis, propiciando as emendas, o debate e a aprovação do melhor planejamento.

Esse importante instrumento democrático não tem sido utilizado adequadamente nem pelo Executivo, nem pelo Legislativo, com raras exceções, geralmente atribuídas aos Municípios.

As audiências públicas não têm ocorrido no âmbito federal nem no âmbito estadual. No âmbito municipal nem sempre há suficiente

divulgação da realização da audiência pública, quando esta é realizada. Os horários em que acontecem tais audiências nem sempre propiciam a participação dos trabalhadores, porque geralmente ocorrem durante o dia. A grande maioria da população não sabe que tais audiências existem, ou que deveriam existir, e a falta de educação para o exercício da cidadania e para a participação democrática dos cidadãos na Administração Pública, aliado a ausência de divulgação, inibe o cidadão de participar do processo de escolha das metas, mantendo-o distante e alheio do que ocorre na esfera pública.

A democracia representativa embora seja suficiente para garantir o Estado Democrático de Direito, não tem sido suficiente para garantir a participação da sociedade no espaço público. Embora as leis orçamentárias sejam elaboradas no Executivo, votadas e aprovadas no Legislativo, por representantes eleitos pela sociedade, é preciso que o cidadão exerça seu papel no espaço estatal, participando mais das decisões políticas, que implicam nos gastos públicos e na correta aplicação dos recursos que são carreados quase que totalmente através dos tributos. A participação social no orçamento público implica em importante mecanismo de controle social que inibe as omissões, que conduz à eficiência do planejamento, porque eventuais falhas são imediatamente criticadas e podem ser sanadas antes da edição das leis.

b) Audiências públicas

São duas as audiências públicas previstas na LRF: (1) Audiência do Orçamento Participativo, e (2) Audiência para Exposição do Relatório Quadrimestral. Ambas fazem parte do controle social, prévio e posterior ao cumprimento das metas e à realização das despesas públicas.

A audiência de prestação de contas deve ser realizada, quadrimestralmente, no Poder Legislativo, com os representantes de todos os poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Cabe ao Chefe do Executivo a exposição do cumprimento de metas. Não se trata de uma audiência técnica, para expor o relatório quadrimestral, embora seja esse o documento base de sua realização. Trata-se, na minha interpretação, de uma audiência política, onde o Administrador expõe ao povo o cumprimento das metas planejadas para o período, identifica os problemas e riscos verificados, justifica as escolhas e aponta os resultados obtidos.

Essas audiências não têm sido assim compreendidas, e na quase totalidade dos Estados e Municípios, onde se realizam, são conduzidas pelos Secretários de Fazenda ou de Planejamento, mediante a exposição do relatório quadrimestral a que se referem.

O relatório quadrimestral é técnico-contábil, vertido em linguagem não acessível ao leigo. O debate que se trava no Legislativo muitas vezes envolve decisões políticas, que não são da alçada do Secretário que expõe o relatório, portanto a discussão é desprovida de resultados.

Da forma como vêm ocorrendo, as audiências públicas para exposição do relatório quadrimestral não têm cumprido seu papel, e o controle social não está ocorrendo por meio desse instrumento da transparência.

c) Relatórios bimestrais e quadrimestrais

Do ponto de vista técnico-contábil os relatórios bimestrais e quadrimestrais, que são apresentados pelos entes políticos, têm se mostrado um eficiente meio de controle interno e externo.

Para elaboração de tais relatórios no exíguo prazo exigido, é preciso um mínimo de organização da Administração, embora ainda não seja esse o controle interno eficiente almejado.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, têm conseguido manter um controle rápido e eficiente do cumprimento das metas, exigindo explicações, impugnando ações e despesas imediatamente, corrigindo distorções ou desvios, evitando prejuízos maiores à Administração, que tem igualmente buscado meios de se adequar às exigências impostas pelo controle externo.

Percebe-se que há um canal de discussão ampliado, uma troca de informações maior entre o Poder Executivo e o Legislativo, através do Tribunal de Contas, na busca do melhor resultado para a sociedade, pela utilização legal dos meios mais eficientes.

2 Controle externo e controle judicial dos atos discricionários

O controle na LRF é eficiente quanto às metas planejadas e quanto aos resultados obtidos com o cumprimento dessas metas.

O Tribunal de Contas controla bimestral e quadrimestralmente o cumprimento das metas em todos os setores e em todos os gastos públicos.

O Ministério Público tem condições de, querendo, ajuizar ações civis públicas necessárias para garantir o cumprimento das leis orçamentárias, e dispõe de informações precisas e seguras de como age a Administração, onde aplica o dinheiro público e quanto investe em cada área.

A sociedade tem acesso às mesmas informações e, querendo, pode acionar os meios judiciais de controle para que o Poder Judiciário afaste os atos ilegais do Executivo ou determine ações.

Espera-se que o Poder Judiciário exerça o controle externo financeiro mais importante e decisivo para que as normas constitucionais tenham eficácia garantida, para que a sociedade seja beneficiada com o planejamento, com o investimento do dinheiro público, com o atendimento das necessidades sociais primárias, básicas, elementares. A jurisprudência, escassa sobre o tema, não vem garantindo esse importante papel, especialmente no âmbito federal e estadual. As decisões de ordem financeira muitas vezes não determinam ações ao Administrador, não obrigam gastos, limitando-se a, quando muito, determinar o cumprimento da lei orçamentária. As omissões não são analisadas e muitas vezes são afastadas por falta de amparo legal, em total submissão ao formalismo exagerado, visão positivista que frustra os anseios sociais e anula o controle externo judicial.

Prevalece o entendimento de que a Administração está rigidamente ligada ao princípio da legalidade, o que nem sempre é identificado com os valores do Direito, da Constituição ou da Lei. Prevalece o entendimento de que o ato administrativo discricionário não deve ser controlado quanto ao mérito, sendo este entendido como a conveniência e oportunidade de sua edição ou realização.

Embora o Poder Judiciário mantenha essa posição tradicional e ultrapassada, o papel do Estado, por meio da Administração, tornou-se ativo, na promoção do interesse público que consiste na prestação de serviços públicos, na efetivação dos direitos sociais, na assunção de atividades econômicas estratégicas.⁵

2.1 Limites do controle judicial do ato discricionário – atos comissivos e omissivos

O princípio da eficiência, inscrito no art. 37 da CF, além de outros, autoriza que o ato discricionário, seja ele financeiro ou ato de planejamento, seja controlado pelo Poder Judiciário, pois a Administração está sujeita à lei *lato sensu* e aos princípios constitucionais expressos ou implícitos na Constituição.

⁵ Id., p. 83.

O princípio da legalidade então assume um caráter de legalidade, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, de juridicidade, segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha, de constitucionalidade, segundo Juarez Freitas. O princípio da constitucionalidade é, para Luciano Ferraz, a reunião de todos os princípios da Administração Pública. Dessa forma, a Administração é controlada não somente para e porque cumpriu a lei, mas também para que cumpra o sistema de valores contidos na Constituição.⁶

Poderia então o Poder Judiciário alterar ou determinar políticas públicas contidas ou não no Planejamento? Poderia determinar ações e despesas não previstas nas leis orçamentárias?

Se a resposta for positiva, haveria limites a essa atuação do Poder Judiciário?

Para responder a essa indagação é preciso lembrar que o Estado, na sua configuração atual, não se limita ao binômio proteção/repressão, devendo intervir na esfera econômica, realizar programas sociais, combater as desigualdades, amparar consumidores, proteger o meio ambiente, etc.

O Direito acompanhou essa transformação, e há hoje uma maior quantidade de temas, exigindo diversificação das normas jurídicas,⁷ para regular satisfatoriamente as relações sociais e solucionar os conflitos que surgem na sociedade.

O Poder Judiciário vive, desde o século XX, uma fase de constante aumento das demandas, quantitativo e qualitativo, provocado pela litigiosidade resultante das transformações ocorridas na sociedade, no Estado e no Direito.

Instalou-se uma crise no Poder Judiciário, tendo de um lado os “conservadores” que pregam a limitação da função jurisdicional, na tese defendida desde o século XIX, e os “progressistas” que defendem a idéia de que o Poder Judiciário tem o mesmo peso, importância e competência dos demais Poderes, devendo controlar tanto o legislador quanto o administrador, em igualdade de condições e de funções.

O neoliberalismo, que passou a influenciar o modelo de Estado, contexto no qual foi editada a LRF no Brasil, exigiu, ao contrário do que se pregava, necessidade de crescente regulação jurídica, pois na prática não se mostrou possível reduzir a intervenção do Estado na economia e no mercado, reduzir drasticamente o tamanho do Estado e afastar os investimentos sociais. As desigualdades sociais, a pobreza, a redução da oferta

⁶ Id., p. 84.

⁷ CASTRO E COSTA, Flávio Dino de. A Função Realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Interesse Público*, n. 28, p. 70, 2004.

de empregos, a violência urbana, o êxodo rural, o crescimento desordenado das grandes cidades e outros fatores, impõem que o Estado invista mais na satisfação das necessidades sociais, por exigência dos próprios detentores do capital que antes pregavam o Estado mínimo e não-intervencionista.

É certo que mais da metade da população depende direta ou indiretamente da economia estatal, segundo Robert Kurz.⁸

O Estado democrático de direito exige dos juízes, ao contrário do que ocorre no autoritarismo, comprometimento nas decisões, posições firmes diante da discricionariedade política-administrativa do Executivo, sentenças descomprometidas com os resultados políticos e os efeitos financeiros. Os juízes que se omitem, não decidem, ou, pior, decidem pela preservação do aspecto financeiro e político ao invés de aplicarem o Direito, representam o Judiciário e não o Poder Judiciário, gerando na sociedade um profundo sentimento de insatisfação com as instituições públicas e democráticas.

Os Juízes não têm que definir políticas públicas, papel do Executivo e do Legislativo, mas têm que, quando chamados a decidir, opinar pela sua realização, pela eficácia das normas e princípios constitucionais, pelo atendimento das necessidades sociais.

O Poder Judiciário precisa participar mais da arena pública, e essa participação exige o controle dos atos discricionários dos agentes políticos,⁹ exige que a decisão não seja pautada tão somente nos contratos firmados entre a Administração e os particulares, exige análise dos valores constitucionais, do interesse público concreto, do atendimento das necessidades sociais, da preservação dos objetivos republicanos.

O STF, ao julgar algumas das Ações Diretas de Inconstitucionalidades propostas nos últimos anos, tem procurado atender a esses postulados, embora suas decisões nem sempre tenham ampliado as políticas públicas, em benefício da sociedade, carecendo, ainda, de efetividade.

A ação civil pública, que é utilizada para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, vem realizando essa função, com alguns julgados de primeira e segunda instância, especialmente na esfera federal, que garantem a “intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas”, nos atos comissivos, e raras vezes

⁸ KURZ, Robert. *Os Últimos Combates*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 95-102.

⁹ Id., p. 74.

nos atos omissivos.

2.2 O Poder Judiciário suprindo omissões no planejamento e determinando ações, despesas, obras

A maioria dos juízes não aceita que o Poder Judiciário possa criar ou alterar os contornos de uma política pública, nem mesmo para garantir o gozo de um direito fundamental prestacional.

Aceitam a teoria que não admite intervenção do Poder Judiciário na discricionariedade administrativa e a teoria que defende a “reserva do possível” como fundamentos.

No entanto, já existem alguns julgados que interferem nas políticas públicas, de primeira instância, que estão sendo analisados pelos Tribunais, especialmente no âmbito federal.

Um desses recentes julgados, determinou, em segundo grau, a duplicação de rodovia federal em Santa Catarina, ante a responsabilidade do estado sobre mortes e mutilações decorrentes de acidentes de trânsito na rodovia de competência da União (TRF 4ª Região, AGA 200404010145703, 4ª Turma, Rel. Juiz Edgard Lipmann Jr, *DJU* 04.08.2004).

Outro importante julgado, do Paraná, condenou em segunda instância a União a exigir na rotulagem de todas as bebidas alcoólicas a expressão: “O álcool pode causar dependência e em excesso é prejudicial à saúde”, com base no Código do Consumidor (TRF 4ª Região, AC 478166, processo 200204010006100, 3ª Turma, Rel. Juíza Marga Inge Barth Tessler, *DJU* 27.05.2003).¹⁰

Ante a omissão da União, em conservar e duplicar sua rodovia no Estado de Santa Catarina, o Poder Judiciário interviu, determinou a obra de duplicação e a realização da despesa. Essa despesa poderia ou não estar contemplada no planejamento, na lei orçamentária, devendo ser realizada mesmo que não constitua uma meta do Executivo.

Como a União cumprirá esse julgado? Remanejando receita de outra fonte, ou da mesma fonte destinada à conservação do patrimônio público, ou à duplicação/conservação de rodovias, para atender essa despesa. Sentenças judiciais são exceções na LRF, porque devem ser atendidas em nome do Estado Democrático de Direito, logo, seja pelo remanejamento, seja pela suplementação, a despesa será realizada, pois o Executivo dispõe de meios e instrumentos formais para atender a ordem judicial.

¹⁰ Id., p. 77/78.

Consequentemente, não deve prevalecer o entendimento de que o Judiciário não pode determinar despesas, ações, políticas públicas, se não previstas na Lei Orçamentária.

As leis orçamentárias são apenas instrumentos, de natureza formal e não material, admitindo alterações, readequações e inclusões por determinação judicial.

Da mesma forma, e muito mais rapidamente, será atendida a decisão que determinou a exigência da inscrição de alerta nos rótulos de bebidas alcoólicas, porque a União não necessitará remanejar receitas, pois a obrigação de fazer não implica em despesa pública, trata-se da regulamentação de uma norma do Código do Consumidor, exigência dirigida aos fabricantes, produtores e vendedores de bebidas alcoólicas, que será traduzida na edição de normas pela União.

É possível, portanto, que o Poder Judiciário determine ao Executivo, em ação própria, que conserve o patrimônio público, que preste um serviço, que realize ou termine uma obra, que institua um serviço previsto constitucionalmente e que ainda não foi implantado por omissão legislativa ou por carência de recursos humanos, que invista os percentuais constitucionalmente exigidos em educação e saúde no mesmo exercício, que se abstenha de realizar uma despesa para atender outras, que são emergenciais, prioritárias ou necessárias.

O impacto orçamentário da despesa deve ser analisado à luz do caso concreto, e se não houver condições de atender a ordem judicial no mesmo exercício, que se inclua a despesa na lei orçamentária do exercício seguinte. As leis orçamentárias são elaboradas no exercício anterior ao de sua vigência, o que possibilita que a ordem judicial seja incluída no planejamento.

Quando se trata de decisão tributária que conclui pela inconstitucionalidade da cobrança de um determinado tributo, nunca se cogitou da teoria da reserva do possível, e mesmo assim essa decisão afeta as metas de arrecadação, diminui as receitas, sem contudo impedir que o Estado seja administrado, e que cumpra o planejamento. O Executivo deve, como já faz nas questões tributárias, adequar-se às decisões judiciais que interferem nas políticas públicas e que alteram o planejamento.¹¹

Essa intervenção do Poder Judiciário no ato discricionário financeiro do Executivo não é regra, é exceção, e somente se justifica para atender a justiça social, para diminuir as desigualdades, para garantir os direitos

¹¹ Id., p. 87.

sociais, para atender as necessidades básicas da população, para proteger a vida, a liberdade de ir e vir, o trabalho, para garantir moradia.

Nesse passo, também haverá casos em que o Poder Judiciário será chamado a intervir nas possíveis tensões entre o respeito aos contratos e a observância da justiça social. Os contratos devem ser respeitados, inclusive pela Administração, porém há casos em que contrariam o interesse público concreto, o direito do cidadão, os direitos sociais, e sendo assim, os Juízes terão que decidir entre manter a posição tradicional, a regra geral, ou julgar o caso pela justiça social.

O Poder Judiciário não é inferior nem subalterno ao Executivo, ou ao Legislativo, mas também não lhes é superior, podendo por isso mesmo interferir nas políticas públicas, controlar, excepcionalmente, o ato discricionário, corrigir as inconstitucionalidades, ilegalidades, as omissões, para atender os preceitos constitucionais, ainda que se trate de valores, de princípios, expressos ou implícitos.

São os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem nortear o julgador, que devem autorizar o Poder Judiciário a interferir ou não no ato discricionário, nas políticas públicas.

Outra importante questão que deve ser levantada é a necessidade de que os julgamentos sejam mais céleres, pois a demora na decisão de uma lide gera a perpetuação do conflito, a insatisfação social, e prejuízos muitas vezes irreparáveis.

2.3 A responsabilidade do Estado por atos comissivos e omissivos no planejamento

A responsabilidade do Estado por atos comissivos de seus agentes é objetiva, desde que comprovado o dano e o nexo causal.

Tais atos comissivos podem ser lícitos — como no caso do erro no planejamento que não atende as diretrizes constitucionais, os preceitos fundamentais — e a punição acontecerá ante a aplicação do princípio da igualdade, da divisão equânime das cargas públicas.

As ações ilícitas — como nos casos de atos praticados com dolo, fraude ou simulação, ou por culpa do agente — serão punidas pelo princípio da legalidade.

A responsabilidade do Estado por atos omissivos de seus agentes é subjetiva, exigindo prova de dolo ou culpa do funcionário. Assim, deve ser verificado no caso da omissão se era de se esperar a atuação do Estado,

se havia o dever de agir. Só haverá responsabilização do Estado se a omissão acarretar o não funcionamento do serviço, seu mau funcionamento ou seu tardio funcionamento.

Essa é a posição de Celso Antonio Bandeira de Mello e de Lucia Valle Figueiredo.

2.4 Responsabilidade por dano decorrente do planejamento

O planejamento, até o mesmo o financeiro, está vinculado à Constituição e seus valores, à LRF e às obrigações do ente político a que se refere.

Sempre que esse planejamento não atenda as diretrizes constitucionais e legais, poderá ser contestado, e o Estado poderá ser condenado a indenizar os prejudicados, se demonstrado o prejuízo.

O planejamento financeiro é imperativo, ou seja, vincula não somente o Estado como a sociedade, e autoriza gastos públicos com recursos obtidos a partir da cobrança de tributos e de outras fontes, financiados pelos cidadãos.

Quando os recursos públicos não são aplicados nas necessidades sociais, para reduzir desigualdades e a pobreza, para atender os direitos sociais, e ao contrário são canalizados para atender interesses pessoais, econômicos ou ideológicos do Administrador ou dos agentes públicos, há possibilidade de punição pessoal (responsabilidade subjetiva) nas esferas administrativa, penal e civil, e também de responsabilização do Estado, que terá o direito de regresso garantido contra quem praticou o ato ou a omissão.

Essa interpretação, no entanto, deve pautar-se na razoabilidade e na proporcionalidade, atentando para o princípio da eficiência, para a motivação do ato, da segurança jurídica, da lealdade e da boa-fé.

A razoabilidade, explica Lucia Valle Figueiredo, vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas, às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade. A proporcionalidade deverá atentar para a direta adequação das necessidades administrativas. A motivação determinará o controle da discricionariedade dos atos políticos de planejamento, pois quando causam danos, esses atos devem ser controlados pelo Poder Judiciário, até mesmo quanto ao planejamento.¹²

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BROLIANI, Jozélia Nogueira. O controle judicial nas omissões no planejamento financeiro. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 21, p. 119-134, jul./set. 2005.

¹² FIGUEIREDO, Lucia Valle. *O Devido Processo Legal e a Responsabilidade do Estado por Dano Decorrente do Planejamento*.