

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

José Mauricio Conti

(Coordenador)

A LEGITIMIDADE DO GASTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

as condições de possibilidade do controle
externo pelo Tribunal de Contas da União
após a Constituição Federal de 1988

ANTONIO BLECAUTE COSTA BARBOSA

2020

A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988

© 2020 Antonio Blecaute Costa Barbosa
Editora Edgard Blücher Ltda.

Diagramação: Laércio Flenic Fernandes
Revisão: Samira Panini

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
Tel 55 11 3078-5366
contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer
meios, sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

A legitimidade do gasto governamental no Brasil:
as condições de possibilidade do controle externo pelo
Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal
de 1988 / Antonio Blecaute Costa Barbosa – São Paulo:
Blucher, 2020.
322p.

Bibliografia
ISBN 978-65-5550-040-0 (impresso)
ISBN 978-65-5550-039-4 (eletrônico)

Open Access

1. Despesa pública - Política governamental -
Brasil 2. Brasil. Tribunal de Contas da União - Despesas
públicas I. Título

20-41004

CDD 336.81

Índices para catálogo sistemático:
1. Despesa pública - Política governamental - Brasil

A meus filhos, *Yves Antônio* e *Yuri Antônio*,
fontes de amor e de constante aprendizado.

A minha esposa, *Lucíola Maria*, pela lição
de vida como mãe e mulher.

A meus pais, *Evilásio Nascimento Barbosa* e
Maria Lopes da Costa Barbosa (In memoriam),
pela educação recebida e pelo exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus misericordioso, pelo dom da vida.

À Universidade Estadual do Maranhão e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, pela autorização para cursar o Doutorado fora do meu Estado.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por ter sido beneficiário de custeio de taxa escolar.

Ao Prof. Dr. Edison Nunes, pela competente e profícua orientação e também por sua receptividade.

Aos Professores da PUC-SP com os quais tive o privilégio de conviver nessa temporada de estudos, pelo aprendizado sobre Ciências Sociais.

Ao Prof. Dr. Gustavo Pereira da Costa, pela amizade e eterna gratidão pelas oportunidades na Academia.

Aos colegas de trabalho, Cláudia, Dalvanira, Denise, Elpídio, Glória, Rosângela e Vicente, por tornarem possível a realização deste projeto profissional.

Aos colegas de trabalho, Jardel Adriano e Vicente Monteiro, pelo valioso auxílio na recolha dos dados sobre as atividades do controle externo no âmbito federal.

Ao bibliotecário José de Ribamar Lopes Nojosa, pela consultoria especializada na organização e normalização da tese.

Aos estimados colegas do doutoramento na PUC-SP, Arthur e Marcélio, pela carinhosa convivência, amizade e incentivo.

Ao dileto amigo Jorge Lima, pela generosa contribuição e a providencial assistência técnica na produção textual durante a realização desse curso.

À minha esposa, Lucíola Maria, pelo incentivo e incondicional apoio nesses quatro anos de Doutorado.

Aos meus filhos, Yves Antônio e Yuri Antônio, tesouros da minha vida, pelo amor, paciência e respeito durante mais esse tempo de formação acadêmica.

APRESENTAÇÃO

A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988, por Antonio Blecaute Costa Barbosa

Os Tribunais de Contas, desde a sua criação, exercem função de extrema relevância para a sociedade brasileira, mas somente nas últimas décadas passou-se a dar maior destaque para sua atuação. A Constituição de 1988 ampliou suas funções e poderes, destacando-se o controle externo sobre a legitimidade do gasto. Um avanço muito importante, pois a correta aplicação dos recursos públicos é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, e para isso a fiscalização exerce papel relevante. E não há como fazê-lo com uma análise meramente formal e burocrática das despesas, pois em nada colaboraria para melhorar a qualidade do gasto público.

Por essas e muitas outras razões é que esta obra analisa um tema cuja importância há que ser reconhecida e destacada. E trata-se de um trabalho que reúne as várias qualidades que se esperam dos bons estudos, como profundidade, conteúdo, objetividade, clareza e precisão, de modo a produzir um texto que traz ao leitor todas as condições para conhecer o assunto de forma abrangente e ao mesmo tempo concisa.

Um resultado que só poderia ser alcançado pelo autor Antonio Blecaute Costa Barbosa, que, na sua atividade de Conselheiro-substituto do Tribunal de Contas do Maranhão, atua diretamente com a fiscalização das contas públicas e

tem visão privilegiada sobre os fatos e normas que foram objeto de sua pesquisa. Aliada a uma pesquisa séria e competente, permitiu que se produzisse essa colaboração que se destaca pelas qualidades que o leitor vai comprovar ao longo da leitura.

Tornar mais preciso o conceito de legitimidade no âmbito do gasto público, identificar como aplicá-la ao longo do ciclo orçamentário, e delinear as atribuições, alcance e limites do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, são questões que se tornam muito mais claras pelos estudos que resultaram neste livro.

É uma satisfação fazer chegar aos interessados no tema uma obra que, a partir das ciências sociais, traz uma valiosa contribuição ao mundo jurídico, e vem valorizar sobremaneira esta Série, com análises, considerações e conclusões inovadoras e percucientes que enriquecem a doutrina do Direito Financeiro.

José Mauricio Conti
Professor de Direito Financeiro da USP
Mestre, Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro
Coordenador da Série Direito Financeiro

PREFÁCIO

Quando se toma um livro nas mãos, examina-se a capa, o título, o nome do autor, a quantidade de páginas. Há até quem procure inebriar-se com o cheiro que exala de suas folhas. Outros, por um indício biográfico que credencie o escritor, impregnando-lhe com uma autoridade própria daqueles que sabem o poder da palavra. Como disse Fernando Pessoa na epígrafe do seu magistral poema Mensagem: *Benedictus Dominus Deus noster qui dedit nobis signum* (Bendito seja o Senhor Nosso Deus que nos deu a palavra!).

Nessa experiência, que desperta todos os nossos sentidos, sempre emergem curiosidades humanas inatas: Por que ele escreveu este livro? O que tanto ele tem a dizer? Qual o sentido desse ato de escrita para si e para o mundo? De qual tempo e lugar fala? Quais ideias ele deseja defender ou negar? Sob qual ponto de vista?

A partir da perspectiva da escrita acadêmica, em especial do ato de escrever uma tese, Umberto Eco, semiólogo e filósofo alexandrino, revela a relação de causa e consequência contida nessa tarefa: *fazer uma tese significa, pois, aprender a pôr ordem nas próprias ideias e a ordenar dados: é uma experiência de trabalho metódico; quer dizer, construir um objeto que, em princípio, sirva também para outros.*

É fato que nem todo trabalho acadêmico transforma-se em livro. Até mesmo elogiadas teses de doutorado por vezes adormecem nas estantes das universidades em formato apostilar. O *Graal* da diferenciação, que separa o joio do trigo, que forja a pretensão editorial, é a combinação de rigor científico de produção, método ordenado de pensamento, relevância do tema escolhido e “serventia” intelectual e cultural para quem o leia.

A formação acadêmica do professor Antonio Blecaute Costa Barbosa, nos campos das Ciências Contábeis e do Direito, e sua atuação profissional, especialmente no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e na Universidade Estadual do Maranhão, possibilitaram a ampliação de horizontes para além do seu próprio interesse literário. A experiência acumulada, a apreensão do todo e de suas partes, a consciência de investigador social e o compromisso ético da narrativa, tudo isso o credenciou para uma nova e maior responsabilidade.

Nesse diapasão, inserem-se os objetivos, o percurso técnico-teórico e as contribuições científicas e profissionais desta obra intitulada *A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988*.

Na esteira do processo de redemocratização política do Estado brasileiro, com recorte histórico inaugurado pela Carta Constitucional de 1988, este exemplar lança luzes interpretativas no arranjo institucional que disciplina a materialização e a avaliação do ciclo planejamento-orçamento governamental, a partir do legítimo exercício da cidadania e da ampla atuação das instituições de controle.

Tomando como premissa angular o controle da legitimidade dos gastos públicos e os mecanismos para sua efetivação, o autor bifurca a abordagem em dois caminhos de análise. O primeiro percorre a definição de legitimidade de gasto público no Brasil, fincando bases conceituais e demarcando limites da sua dimensão à luz do ordenamento jurídico vigente. O segundo traduz os instrumentos concretos e o alcance do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União para verificar os critérios de legitimidade dos gastos governamentais na esfera federal.

Tais percursos, construídos com riqueza de detalhe e argumentação, encontram-se à guisa das conclusões bem articuladas que dão culminância ao presente trabalho e são convergentes ao ideal de consolidação democrática, que tem na avaliação política dos dispêndios públicos, no sentido da *accountability*, um de seus sustentáculos mais eminentes.

Esta publicação resulta de um esforço de pesquisa, em escala multi-institucional e interdisciplinar, muito bem representada pela diversidade de subtemas

e suas inter-relações. Servirá decerto a muitos propósitos. Traz à baila uma singular contribuição para um campo de conhecimento ainda em construção, ainda tão deserto de qualidade e variedade.

A leitura, que a todos convido, seguramente ajudará no aprofundamento da compreensão sobre a função dos Tribunais de Contas no controle dos gastos públicos, além de reafirmar a ideia do compromisso político, coletivo e de cada um, com a realização da justiça social.

Prof. Dr. Gustavo Pereira da Costa
Universidade Estadual do Maranhão
Reitor

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------------|--|
| ACP | Ação Civil Pública |
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| ANC | Assembleia Nacional Constituinte |
| ANOp | Auditoria de Natureza Operacional |
| ATRICON | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |
| AUDICON | Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CEBRAP | Centro Brasileiro de Análise e Planejamento |
| CEPID | Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão |

| | |
|-------------------------|---|
| CEM | Centro de Estudos da Metr pole |
| CF | Constitui o Federal |
| CG | Centro de Governo |
| CGU | Controladoria Geral da Uni o |
| CLAD | Centro Latino-americano de Administra o para o Desenvolvimento |
| CMO | Comiss o Mista de Planos, Or amentos P blicos e Fiscaliza o |
| CNI | Confedera o Nacional da Ind stria |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Cient fico e Tecnol gico |
| COGER | Coordena o-Geral de Resultados de Pol ticas e Programas P blicos |
| EFS | Entidade Fiscalizadora Superior |
| FAPESP | Funda o de Amparo   Pesquisa do Estado de S o Paulo |
| FIES | Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior |
| FISC Comunica es | Relat rio Sist mico de Fiscaliza o de Infraestrutura de Telecomunica es |
| FPE | Fundo de Participa o dos Estados e do Distrito Federal |
| FPM | Fundo de Participa o dos Munic pios |
| FUNDEB | Fundo de Manuten o e Desenvolvimento da Educa o B sica e de Valoriza o dos Profissionais da Educa o |
| FUNDEF | Fundo de Manuten o e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valoriza o do Magist rio |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estat stica |
| IDH |  ndice de Desenvolvimento Humano |
| INTOSAI | Organiza o Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores |

| | |
|-----------------------|---|
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MDE | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| MPF | Ministério Público Federal |
| MTO | Manual Técnico de Orçamento |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PFP | Programa Farmácia Popular |
| PLOA | Projeto da Lei Orçamentária Anual |
| PMCMV | Programa Minha Casa e Minha Vida |
| PNAD/IBGE | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROUNI | Programa Universidade para Todos |
| PSF | Programa Saúde da Família |
| RePP | Relatório de Políticas e Programas de Governo |
| RMV | Renda Mensal Vitalícia |
| SECEX/Educação | Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto |
| SEMAG | Secretaria de Macroavaliação Governamental |
| SINTEPP | Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUS | Sistema Único de Saúde |

| | |
|------------|-------------------------------|
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UPA | Unidade de Pronto Atendimento |
| USP | Universidade de São Paulo |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Prazos e vigências das leis orçamentárias da União | 45 |
| Quadro 2 - Programação qualitativa da despesa pública | 51 |
| Quadro 3 - Programação quantitativa da despesa pública | 51 |
| Quadro 4 - Tipologia das legitimidades segundo David Easton (1917-2014) | 104 |
| Quadro 5 - Programas finalísticos distribuídos por função de governo | 190 |
| Quadro 6 - Tribunal de Contas da União (TCU): atribuições constitucionais e legais | 214 |
| Quadro 7 - Dimensões de controle entre Estado e sociedade | 221 |
| Quadro 8 - Dimensões e mecanismos de accountability | 222 |
| Quadro 9 - Formas de controle e controladores | 225 |
| Quadro 10 - Accountability e finanças públicas no Brasil | 227 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 11 - Atribuições na etapa de elaboração e aprovação | 230 |
| Quadro 12 - Atribuições na etapa de execução orçamentária | 232 |
| Quadro 13 - Atribuições na etapa de controle e avaliação | 233 |
| Quadro 14 - Valores devidos aos Estados pelo FUNDEF: complementação da União | 249 |
| Quadro 15 - Avaliação de programas governamentais pelo TCU: 1990-2016 | 254 |
| Quadro 16 - Estrutura e conteúdo dos pareceres prévios emitidos pelo TCU: 1990 a 2017 | 257 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|------------|
| FIGURA 1 - LEI DO PLANO PLURIANUAL (PPA): VIGÊNCIA E CONTEÚDO | 45 |
| FIGURA 2 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO): VIGÊNCIA E CONTEÚDO | 46 |
| FIGURA 3 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA): VIGÊNCIA E CONTEÚDO | 47 |
| FIGURA 4 - LEGITIMIDADE VERSUS EFETIVIDADE | 162 |
| FIGURA 5 - PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DO BRASIL | 184 |
| FIGURA 6 - SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA DIFERENÇA | 186 |

LISTA DE FLUXOGRAMAS

| | |
|---|-----|
| FLUXOGRAMA 1 - CICLO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL | 56 |
| FLUXOGRAMA 2 - CONFIGURAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA DELIBERATIVA DE HABERMAS (1929-) | 129 |
| FLUXOGRAMA 3 - REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DO GASTO GOVERNAMENTAL | 202 |
| FLUXOGRAMA 4 - CONTROLE EXTERNO DE LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO: MODALIDADES | 228 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 25 |
| PARTE I - A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: EM QUE CONSISTE? | 37 |
| 1. O GASTO PÚBLICO NO CONTEXTO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO | 39 |
| 2. A LEGITIMIDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL..... | 63 |
| 3. O FENÔMENO DA LEGITIMIDADE: BREVE REVISÃO CONCEITUAL | 77 |
| 4. TIPOLOGIAS DA LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO: AS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS | 87 |
| 1. JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778) | 88 |
| 2. MAX WEBER (1864-1920)..... | 93 |
| 3. DAVID EASTON (1917-2014)..... | 100 |
| 4. NIKLAS LUHMANN (1927-1998)..... | 106 |
| 5. JÜRGEN HABERMAS (1929-) | 113 |
| 6. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO (1933-2017) | 130 |
| 5. A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO: SISTEMATIZAÇÃO DA HIPÓTESE | 135 |
| 6. A PLAUSIBILIDADE DA HIPÓTESE DA LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO | 169 |
| 7. O QUADRO DE REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL | 201 |

| | |
|---|------------|
| PARTE II – O CONTROLE DE LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU): QUAL O ALCANCE? | 207 |
| 8. O LUGAR DO CONTROLE DE LEGITIMIDADE NO QUADRO DAS COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: A VIABILIDADE FORMAL | 209 |
| 9. O QUE FAZ O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM MATÉRIA DE CONTROLE DE LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO: A EXPOSIÇÃO DAS EVIDÊNCIAS | 239 |
| 1. APOIO À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL | 240 |
| 2. O CONTROLE DURANTE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO..... | 245 |
| 3. A AVALIAÇÃO E O CONTROLE A <i>POSTERIORI</i> | 253 |
| 10. CONCLUSÃO | 259 |
| 1. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: AS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE DO CONTROLE..... | 259 |
| 2. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 272 |
| REFERÊNCIAS | 281 |
| RELATÓRIO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2017(REPP): ACÓRDÃO Nº 2127/2017-TCU-PLENÁRIO | 315 |
| SOBRE O AUTOR | 321 |