

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, firmando 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 Metrópole
CF	Constituição Federal
CG	Centro de Governo
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGER	Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FISC Comunicações	Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INTOSAI	Organização 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