

André Luiz de Matos Gonçalves

## **Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística**

Problemas e propostas de atuação acoplada na  
fiscalização orçamentária para a segurança jurídica

André Luiz de Matos Gonçalves

**FORUM**

# **TRIBUNAIS DE CONTAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIDADE LEGÍSTICA**

**Problemas e propostas  
de atuação acoplada na  
fiscalização orçamentária  
para a segurança jurídica**

Os tribunais de contas englobam o sistema de controle externo, que tem como finalidade fiscalizar os atos praticados pela Administração Pública. Para tanto, os tribunais de contas dos estados se comunicam (acoplam) com outros sistemas de justiça, buscando efetividade em suas ações. Assim, esta obra se propõe a provocar o leitor a novos caminhos que podem ser tomados pelas cortes de contas.

### **Área específica**

DIREITO PÚBLICO

### **Áreas afins**

DIREITO PÚBLICO, TRIBUNAIS DE CONTAS,  
POLÍTICAS PÚBLICAS

### **Público-alvo/consumidores**

MEMBROS E SERVIDORES DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS, SERVIDORES DA ÁREA DE  
CONTROLE, ADVOGADOS E ACADÊMICOS.

**FORMATO:** 14,5 X 21,5 cm

**CÓDIGO:** 10001816

G643t

Gonçalves, André Luiz de Matos

Tribunais de contas, políticas públicas e unidade legística: problemas e propostas de atuação acoplada na fiscalização orçamentária para a segurança jurídica / André Luiz de Matos Gonçalves.– Belo Horizonte : Fórum, 2021.

454 p.; E-book

ISBN: 978-65-5518-059-6

1. Direito Público. 2. Tribunais de Contas. 3. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 341

CDU 342

**André Luiz de Matos Gonçalves** é Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, na linha de pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado, e Mestre pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Possui Graduação no Curso de Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999) e Graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). Foi Oficial do Exército de 2000 a 2007, tendo alçado ao posto de Capitão. Foi Reitor da Universidade do Tocantins – UNITINS no ano de 2010 e Professor Universitário de Direito Constitucional. Foi Procurador Efetivo do Estado do Tocantins, Chefe da Consultoria Especial do Gabinete do Procurador-Geral e Procurador-Geral do Estado do Tocantins até junho de 2014. É Conselheiro Titular da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e Sócio-Fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público – IDASP.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	19
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS DIMENSIONAIS DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO .....	41
1.1 O acoplamento estrutural entre os sistemas de justiça e de controle externo .....	41
1.2 Os sistemas de controle e as observações recíprocas .....	45
1.2.1 Sistemas acoplados e as reduções de complexidades do ambiente .....	46
1.3 Orçamento, finanças e a simétrica codificação constitucional de licitude .....	48
1.4 Lineamentos do controle.....	50
1.5 Controle externo.....	57
1.5.1 Os controles interno e externo acoplados: a necessária interação .....	63
1.5.2 Os controles social e externo acoplados: as múltiplas visões .....	68
1.6 Comissão Mista de Orçamento: a força política vence a técnica .....	72
1.7 As peças orçamentárias observadas pelo sistema de controle .....	82
1.7.1 Instrumentos de planejamento e os critérios de fiscalização .....	84
1.7.2 Efetividade em políticas públicas: consequência do planejamento.....	93
1.7.3 O PPA como peça matriz .....	100
1.7.4 Disfunções do processo orçamentário .....	104
1.7.4.1 Entre imprevisto e casuísmo orçamentário.....	108
1.7.5 Receitas orçamentárias e políticas públicas .....	119
1.8 A distribuição das competências constitucionais.....	123
1.9 Saúde e educação na Constituição: exemplos densamente regulados .....	127
1.9.1 A garantia pelo controle.....	135
1.9.2 Vinculação constitucional de receitas e a baixa efetividade.....	137
1.9.3 Receitas e despesas: o impacto negativo do desequilíbrio .....	143
1.9.4 A função orçamentária saúde: o destino dos recursos .....	154
1.9.5 Princípios constitucionais sensíveis: saúde e educação.....	160
1.10 O sistema de controle externo e as suas operações .....	163
1.10.1 As contas consolidadas e o parecer prévio .....	164
1.11 A gestão em sentido amplo .....	167
1.12 Instrumentos administrativos de controle externo e Judiciário .....	175
CAPÍTULO 2	
NECESSÁRIA INTERAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ESTADO PARA INTERFERÊNCIA QUALIFICADA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	185
2.1 A judicialização do orçamento e a desmistificação de um dogma substancial .....	187
2.2 A unidade legística dos processos comunicativos .....	193

2.2.1	A área de atuação da Legística na atualidade.....	200
2.2.2	A sistemática legística orçamentária .....	209
2.2.3	A legística material orçamentária .....	211
2.2.4	Ferramentas de controle externo em legística material.....	212
2.2.5	O planejamento governamental.....	215
2.2.6	Legística e transparência .....	226
2.2.7	A avaliação do impacto orçamentário dos gastos tributários para as políticas públicas.....	229
2.2.8	Os gastos com pessoal .....	231
2.2.9	O cumprimento dos limites e vinculações constitucionais .....	236
2.2.10	Composição do cálculo .....	237
2.3	Relevância do acoplamento institucional para uma intervenção qualificada nas políticas públicas .....	243
2.4	Acesso individual à justiça .....	251
2.5	Acesso à justiça nas ações coletivas.....	260
2.6	Evolução histórica do processo coletivo .....	263
2.7	Evolução do processo coletivo no Brasil.....	266
2.8	Processo coletivo e gerações dos direitos fundamentais segundo os estudiosos do direito constitucional.....	268
2.9	Objeto do processo coletivo em gêneros e espécies .....	270
2.10	Políticas públicas sob o crivo das ações coletivas.....	272
2.11	Princípios de processo coletivo.....	276
2.11.1	Princípio da indisponibilidade mitigada da ação coletiva .....	277
2.11.2	Princípio da indisponibilidade da execução coletiva .....	277
2.11.3	Princípio do interesse jurisdicional no conhecimento do mérito.....	278
2.11.4	Princípio da prioridade na tramitação.....	279
2.11.5	Princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva.....	279
2.11.6	Princípio da máxima efetividade do processo coletivo ou do ativismo judicial.....	280
2.11.7	Princípio da máxima amplitude, atipicidade e da não taxatividade .....	281
2.11.8	Princípio da ampla divulgação da demanda coletiva .....	282
2.11.9	Princípio da integratividade ou do microsistema processual coletivo.....	282
2.12	Últimos apontamentos sobre o acesso à justiça.....	283
2.13	O julgamento de contas públicas efetuado pelas câmaras de vereadores: um exame consequencial do RE nº 848.826/DF .....	290
2.13.1	A competência fiscalizatória constitucional e legal dos tribunais de contas sobre as despesas ordenadas .....	292
2.13.2	Aspectos relevantes sobre o controle externo e a fiscalização dos atos de gestão dos prefeitos ordenadores de despesas segundo o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF .....	296
2.13.3	Aspectos concretos concernentes às contas de prefeitos ordenadores de despesas .....	314
2.13.4	A posição jurídica firmada no STF e as tomadas de contas especiais.....	316
2.13.5	O julgamento dos prefeitos ordenadores de despesas e o controle externo: consequências do RE nº 848.826/DF .....	319

CAPÍTULO 3	
OS SISTEMAS ORGANIZACIONAIS DE JUSTIÇA	
E DE CONTROLE EXTERNO ACOPLADOS POR MEIOS	
TECNOLÓGICOS ..... 323	
3.1	As tecnologias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial como meios de acoplamento entre os sistemas organizacionais de justiça e de controle externo..... 325
3.2	Pontos de acoplamento entre instâncias de controle ..... 332
3.3	Os sistemas organizacionais de justiça e de controle externo e o ambiente complexo das políticas públicas..... 337
3.4	Inadequada comunicação entre instâncias de controle ..... 349
3.5	Impacto do Código de Processo Civil de 2015 na modelagem procedimental dos tribunais de contas ..... 355
3.5.1	Normas fundamentais do CPC e aplicação processual nos tribunais de contas..... 362
3.5.2	Novo CPC e sistema de precedentes como meio universalizador..... 368
3.5.3	Precedente como fonte do direito nos processos dos tribunais de contas ..... 371
3.6	Semelhanças entre as sanções penais e administrativas ..... 380
3.6.1	Sanções nos tribunais de contas..... 380
3.6.2	Modelo americano como método para aplicação de sanções administrativas nos TCs ..... 389
3.6.3	Funcionamento da tabela-guia de sentenças ..... 391
3.6.4	O acoplamento estrutural como tecnologia jurídica sancionatória..... 392
3.7	Uma tecnologia constitucional de acoplamento para a efetividade orçamentária da LRF..... 400
3.7.1	Lei de Responsabilidade Fiscal, gastos com pessoal e múltiplas visões do controle externo no plano estadual..... 400
3.7.2	Interesse da União como representante da ordem jurídica nacional e a ausência fiscalizatória do TCU sobre aplicação disfuncionada da LRF nos estados- membros ..... 407
3.7.3	Antídoto constitucional já existente contra violação da isonomia fiscal entre os estados-membros: acoplamento institucional entre TCU e Procuradoria-Geral da República na representação interventiva ..... 416
CONCLUSÕES..... 425	
REFERÊNCIAS ..... 439	