

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA (FCT)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CLAUDIA MENDONÇA DE MELO QUEIROZ

**O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do
Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública**

APARECIDA DE GOIÂNIA

2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Claudia Mendonça de Melo Queiroz

3. Título do trabalho

O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Mendonca De Melo Queiroz**, Discente, em 09/07/2026, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 17/07/2026, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6325201** e o código CRC **FFDCE6D0**.

Referência: Processo nº 23070.027183/2026-20

SEI nº 6325201

O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP/GO), da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de Mestra em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública
Linha de pesquisa: Administração Pública e Organizações

Orientadora: Professora Doutora Maria Carolina Motta

Queiroz, Claudia Mendonça de Melo

O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública [manuscrito] / Claudia Mendonça de Melo Queiroz. - 2026.

XCIX, 99 f.: il.

Orientadora: Prof(a). Dra. Maria Carolina Carvalho Motta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Aparecida de Goiânia, 2026.

Ilustrações.

Apêndice.

Bibliografia.

Inclui: siglas, grafico.

1. Tribunais de Contas; Governança Pública; Capacidade de Resposta; Governança em Rede; Controle Incidental de Constitucionalidade..

I. Motta, Maria Carolina Carvalho, orient. II. Título.

CDU 005



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **06/2026** da sessão de Defesa de Dissertação de **Claudia Mendonça de Melo Queiroz**, que confere o título de Mestra em **Administração Pública**, na área de concentração em **Administração Pública**.

Aos **dois dias do mês de junho de dois mil e vinte e seis**, a partir das 14:00hs, por webconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública”**. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora, Professora Doutora **Maria Carolina Carvalho Motta** (PROFIAP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral** (PROFIAP/UFPB), membro titular interno; Professora Doutora **Talita Tatiana Dias Rampin** (UNB), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora **Maria Carolina Carvalho Motta**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta**, **Professora do Magistério Superior**, em 10/06/2026, às 11:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Talita Tatiana Dias Rampin**, **Usuário Externo**, em 11/07/2026, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ MARCELO MARTINS DO AMARAL CARNEIRO CABRAL**, **Usuário Externo**, em 07/08/2026, às 09:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6235234** e o código CRC **2F6E2831**.

Referência: Processo nº 23070.027183/2026-20

SEI nº 6235234

AGRADECIMENTOS

Concluir este mestrado representa, para mim, muito mais do que uma conquista profissional. É a realização de um desafio pessoal, daqueles que exigem dedicação, coragem e, principalmente, perseverança. Ao longo dessa caminhada, aprendi que crescer também é enfrentar dúvidas, lidar com limites e seguir em frente, mesmo quando o caminho parece incerto.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus e a Nossa Senhora, por me sustentarem nos momentos em que não tive controle sobre as situações. A fé foi meu alicerce, especialmente nas fases mais difíceis, lembrando-me sempre de que nem tudo depende apenas de mim, mas que tudo pode ser conduzido com confiança e esperança.

Aos meus pais, Paulo de Melo e Mary Elza, minha eterna gratidão. Ao meu pai, por me ensinar, desde cedo, a encarar os desafios com firmeza e a buscar soluções, sem desistir diante das dificuldades. À minha mãe, por me ensinar a ter fé nos momentos difíceis e por sempre recorrer à oração “aos pés de Nossa Senhora” como forma de enfrentar e superar as dificuldades.

Ao meu marido, Ricardo, agradeço pelo incentivo constante, pela paciência nos dias mais difíceis e pelas opiniões sensatas, que contribuíram ao longo dessa jornada.

À minha filha Laura, meu agradecimento mais especial. Você é motivo de muito orgulho para mim. Em tantos momentos, ouviu minhas dúvidas e angústias, quando eu dizia: “Laura, como vou resolver isso do mestrado?”. Espero, com isso, ter te mostrado a valorizar os estudos, que os desafios fazem parte da vida, a importância de enfrentá-los, pedir ajuda quando necessário e ser resiliente.

Agradeço também a todos que estiveram presentes nessa caminhada: minhas irmãs, Patrícia e Camila, e meus amigos — em especial, Tatiana, Cinthya, Andréia, Leandro, Roberta e Etelvina — que, em diferentes momentos, me ofereceram seu tempo, sua escuta e seus conselhos.

À minha orientadora, sou grata pelos direcionamentos sempre consistentes e por mostrar, com leveza, que o caminho não era tão complicado quanto parecia.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, instituição onde trabalho, agradeço por viabilizar a realização deste mestrado e por contribuir diretamente para essa conquista.

Finalmente, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória. Esta conquista não é apenas minha, mas de todos que caminharam ao meu lado. Muito obrigada.

RESUMO

Os Tribunais de Contas, ao exercerem suas competências constitucionalmente previstas, frequentemente se deparam com legislação que vai de encontro à ordem constitucional, suscitando o debate sobre o exercício de controle incidental de inconstitucionalidade. A questão foi atualizada pelo Supremo Tribunal Federal nos julgamentos dos Mandados de Segurança n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023 que reafirmaram a compatibilidade da Súmula n. 347 com a ordem constitucional de 1988, autorizando os Tribunais de Contas a afastar, *incidenter tantum*, normas inconstitucionais em casos concretos. Tendo como pressuposto a primeira decisão, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás firmou, por meio do Acórdão n. 3690/22 do Pleno, posicionamento pela sua incompetência para exercer o referido controle. Indo além do debate jurídico, este estudo objetiva analisar em que medida essa decisão da Corte Goiana influencia na sua capacidade de resposta no que se refere ao exercício de suas competências constitucionais. Inserido na linha de pesquisa "Administração Pública e Organizações", o trabalho adota como referencial a governança pública — com ênfase na capacidade de resposta como indicador de qualidade institucional — e a governança em rede como pressuposto para a geração de valor público, entendido como a produção de benefícios sociais e institucionais que atendam às aspirações da sociedade. A pesquisa é qualitativa e exploratória, com revisão da literatura e pesquisa documental, adotando análise de conteúdo de acórdãos de julgamentos do TCE-GO proferidos a partir de 19 de setembro de 2022 relacionados à sua competência para exercício do controle incidental de constitucionalidade. A partir de indicadores analíticos definidos, os resultados revelaram alta consistência interna na replicação do entendimento firmado no Acórdão n. 3690/2022, porém expressivo desalinhamento constitucional: as decisões analisadas adotaram postura de autolimitação que exorbita as restrições impostas pelo próprio guardião da Constituição. Essa abstenção sistemática gerou relevante lacuna fiscalizatória, comprometendo a efetividade de controle externo e a geração de valor público. Como produto técnico-tecnológico, propõe-se um curso de capacitação profissional voltado para servidores e membros do TCE-GO, para promover o alinhamento institucional à jurisprudência do STF como instrumento de fortalecimento da capacidade de resposta e de consolidação da governança em rede.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Governança Pública; Capacidade de Resposta; Governança em Rede; Controle Incidental de Constitucionalidade.

ABSTRACT

Courts of Accounts, in the exercise of their constitutionally established competencies, frequently encounter legislation that conflicts with the constitutional order, giving rise to debate regarding their authority to exercise incidental review of unconstitutionality. The issue was recently updated by the Brazilian Supreme Court in its rulings on Writs of Mandamus n. 35.410/2021 and n. 25.888/2023, which reaffirmed the compatibility of Precedent n. 347 with the 1988 constitutional order, authorizing Courts of Accounts to set aside, *incidenter tantum*, unconstitutional norms in concrete cases. Based on the first ruling, the Court of Accounts of the State of Goiás established, through Judgment n. 3690/22 of its Full Court, a position of incompetence to exercise such review. Going beyond the legal debate, this study aims to analyze the extent to which this decision influences the Court's responsiveness in the exercise of its constitutional competencies. Situated within the research line "Public Administration and Organizations", the study adopts as its theoretical framework public governance — with emphasis on responsiveness as an indicator of institutional quality — and network governance as a prerequisite for the generation of public value, understood as the production of social and institutional benefits that meet the aspirations of society. The research is qualitative and exploratory in nature, combining literature review and documentary research, with content analysis of judgments issued by the Court of Accounts of the State of Goiás from September 19, 2022 onwards concerning its competence to exercise incidental constitutional review. Based on defined analytical indicators, the results revealed high internal consistency in the replication of the position established in Judgment n. 3690/2022; however, a significant constitutional misalignment was identified, as the vast majority of the rulings analyzed adopted a posture of self-restraint that exceeds the restrictions imposed by the guardian of the Constitution itself. This systematic abstention generated a relevant supervisory gap, undermining the effectiveness of external control and the generation of public value. As a technical-technological product, a professional training course is proposed for civil servants and members of the Court of Accounts of the State of Goiás, aimed at promoting institutional alignment with Supreme Court jurisprudence as an instrument for strengthening responsiveness and consolidating network governance.

Keywords: Courts of Accounts; public governance; responsiveness; network governance; constitutional review.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Identificação do posicionamento do TCE-GO acerca de controle incidental de constitucionalidade a partir de 19.09.2022.	41
Gráfico 2 - Identificação dos órgãos prolatadores da decisão sobre controle incidental de constitucionalidade a partir de 19.09.2022.....	42
Gráfico 3 - Quantitativo de decisões que apreciaram e não apreciaram o mérito da questão submetida à análise do TCE-GO	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acórdãos proferidos pelo TCE-GO a partir de 19.09.2022 acerca de controle constitucional de constitucionalidade.....	35
Quadro 2 - Impacto institucional decorrente da abstenção de fiscalização.....	46
Quadro 3 - Prazos médio de tramitação dos processos no TCE-GO por setor e total (Regimento Interno do TCE-GO)	52
Quadro 4 - Tempo médio de duração dos processos que envolveram o assunto controle de constitucionalidade.....	52
Quadro 5 - Análise comparativa: prazos regimentais x tempos reais de tramitação.....	53
Quadro 6 - Processos (atos sujeitos a registro - GESS) autuados antes do julgamento do incidente (22/09/2022)	54
Quadro 7 - Processos (atos sujeitos a registro - GESS) autuados após do julgamento do incidente (22/09/2022).....	56
Quadro 8 - Relação entre o incidente de inconstitucionalidade (Acórdão 4373/2022 — Pleno) e o processo de apreciação de edital (Acórdão 263/2024 — Pleno)	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil
FCT	Faculdade de Ciências e Tecnologia
MS	Mandado de Segurança
PROFIAP	Programa de Pós-Graduação em Administração Pública
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Contextualização e problematização.....	12
1.2 Problema de pesquisa	14
1.3 Objetivos Geral e Específicos	14
1.3.1 Objetivo geral.	14
1.3.2 Objetivos específicos.	14
1.4 Justificativa.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Governança Pública: capacidade de resposta e a governança em rede na prestação de serviços públicos.....	16
2.1.1 Governança pública	16
2.1.2 Capacidade de resposta como indicador de avaliação da qualidade da governança pública.....	19
2.1.3 A governança em rede como gerador de valor público resultante dos serviços públicos prestados.	22
2.2 O Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas	25
2.2.1 Levantamento cronológico acerca da competência dos Tribunais de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.	25
2.2.2 Levantamento cronológico do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás acerca de sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade	28
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
5 SEÇÃO PROPOSITIVA [PTT]	65
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	70
APÊNDICE A- Produto Técnico-Tecnológico	80
APÊNDICE B- Análise da tempestividade.....	98

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e problematização

A crescente complexidade das demandas sociais e a insuficiência dos modelos tradicionais de gestão pública para respondê-las de forma eficiente impuseram às instituições públicas a necessidade de reorganização estrutural e funcional. Nesse cenário, a governança pública emerge como um paradigma contemporâneo de atuação estatal, compreendida como um conjunto de mecanismos relacionados à liderança, estratégia e controle que tem como finalidade última conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse coletivo (Brasil, 2020).

Entre os princípios que estruturam a governança pública expressamente previstos no Decreto n. 9.203/2017, destaca-se a capacidade de resposta, entendida como um conjunto de mecanismos, processos e estruturas que visam garantir que o ente seja eficaz e alcance os resultados planejados; eficiente e utilize os recursos de forma inteligente e econômica; e efetivo, gerando um impacto positivo e valor para a sociedade e stakeholders (Martins, 2018).

Tem-se, ainda, a governança em rede como um modelo organizacional que potencializa a capacidade de resposta por meio de arranjos colaborativos interinstitucionais, nos quais múltiplos atores públicos e privados participam conjuntamente das decisões, contribuindo cada qual com parcela de seu conhecimento, de modo a produzir respostas mais legítimas e robustas aos desafios de alta complexidade (Silva; Paz; Silva, 2023).

Quando aplicada à gestão pública, essa governança colaborativa objetiva a produção de valor público, compreendido como o valor imaterial decorrente do reconhecimento positivo dos usuários dos serviços públicos, expresso em satisfação e confiança (Neri; Rodrigues, 2018), o que impõe às instituições públicas a constante busca por eficiência, eficácia e efetividade em suas atuações.

É nesse panorama que se insere o papel dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988) atribuiu a esses órgãos competência constitucional para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais. Por isso, as Cortes de Contas, para além de integrarem o sistema de controle externo, também devem ser analisadas sob a ótica da própria governança pública, submetendo-se aos mesmos princípios da eficiência, transparência e

capacidade de resposta que orientam a atuação dos entes por ela fiscalizados (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

E no exercício de suas competências constitucionais, os Tribunais de Contas (TCs) muitas vezes se deparam com legislação que vai de encontro à ordem constitucional, surgindo a discussão acerca de sua atribuição sobre o exercício de controle incidental de inconstitucionalidade.

Conquanto seja uma questão já exaustivamente discutida no âmbito jurídico, observa-se que em 2021 e 2023 o Supremo Tribunal Federal (STF) nos Mandados de Segurança (MS) n. 35.410 (julgado em conjunto com os MS n. 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824, 35.836) e n. 25.888 atualizou o debate acerca do tema, além de levar o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) a firmar o posicionamento, por meio do Acórdão n. 3690/22 do Pleno, no sentido de não estar entre as suas atribuições o exercício de controle incidental de constitucionalidade.

Diante desse panorama, o presente estudo, indo além da discussão doutrinária acerca do debate acima mencionado para fins de posicionamento quanto à competência ou não para o exercício do referido controle, adotando a capacidade de resposta inerente à governança pública como indicador e partindo de uma análise da governança em rede, visa analisar a influência da decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais.

A análise dessa questão revela-se particularmente relevante diante da natureza do controle externo como instrumento de proteção do patrimônio público e de geração de valor público para a sociedade e considerando que a capacidade de resposta, enquanto princípio estruturante da governança pública, pressupõe um processo decisório baseado em informações de qualidade, orientado pelas evidências e conformidades com o ordenamento jurídico vigente (Brasil, 2020).

E, para fins de avaliação da mencionada capacidade de resposta da Corte Goiana, será feita a análise de conteúdo das decisões do TCE-GO que tratam acerca da sua competência do para exercer controle incidental de constitucionalidade proferidos a partir de 19.09.2022 conforme os seguintes indicadores analíticos: consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade.

E, por fim, após uma análise diagnóstica, este estudo pretende elaborar um curso de capacitação profissional sobre controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas no âmbito do TCE-GO de modo a contribuir para o aprimoramento dos resultados.

1.2 Problema de pesquisa

Pelo exposto, identificou-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno do TCE-GO influencia na sua capacidade de resposta no que se refere ao exercício de suas competências constitucionais?

1.3 Objetivos Geral e Específicos

1.3.1 Objetivo geral

Analisar em que medida a decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno do TCE-GO influencia na sua capacidade de resposta no que se refere ao exercício de suas competências constitucionais.

1.3.2 Objetivos específicos

Com este trabalho, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- revisar a bibliografia sobre governança pública, capacidade de resposta e governança em rede;
- levantar a cronologia dos posicionamentos do STF e do TCE-GO acerca da competência dos TCs para exercer controle incidental de constitucionalidade;
- verificar a capacidade de resposta do TCE-GO de acordo com a análise de conteúdo de decisões da Corte Goiana que tratam acerca da sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade proferidas a partir de 19.09.2022 conforme as seguintes categorias: consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade;
- elaborar curso de capacitação voltado para servidores e membros do TCE-GO de forma a promover o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre controle incidental de inconstitucionalidade para garantir o exercício pleno de suas competências constitucionais.

1.4 Justificativa

Sobre a relevância e atualidade do tema, destacam-se as recentes decisões do STF no julgamento dos MS n. 35.410 (em conjunto com os MS 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836) e n. 25.888 em 2021 e 2023, respectivamente, acerca da competência dos TCs

para exercer o controle de constitucionalidade, com os seguintes enunciados nas ementas dos respectivos Acórdãos:

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes. (Brasil, STF, MS 35410, ementa, item 3, p. 1)

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (Brasil, STF, MS 25888, ementa, itens 5 e 6, p. 2)

Tendo como pressuposto a primeira decisão, o Pleno do TCE-GO definiu por meio do Acórdão n. 3690 de 22.09.22 a impossibilidade do exercício do controle incidental de constitucionalidade.

Assim, sob a ótica da governança pública, que tem como um de seus princípios basilares a capacidade de resposta (Brasil, 2020), representativo da competência de uma instituição pública de prestar o serviço público com eficiência englobando, entre outros elementos, um processo decisório baseado em informações de qualidade e orientado pelas evidências e pela conformidade, surge a necessidade de verificar a influência da decisão contida no Acórdão 3690/22 do Pleno do TCE-GO no desempenho das competências da Corte Goiana.

A análise do tema também traz a necessidade de estudá-lo sob a perspectiva da governança em rede, como elemento potencializador da capacidade de resposta dos entes (Graciosa, 2011), materializada pela coordenação interinstitucional entre os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário.

E é nesse contexto que a capacidade de resposta e a governança participativa assumem papel fundamental na geração de valor público para as instituições, compreendido como a produção de benefícios sociais e institucionais que atendem às necessidades e aspirações da sociedade (Resende *et al.*, 2024).

Partindo desses pressupostos e considerando a questão chave da pesquisa (“em que medida a decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno do TCE-GO influencia na sua

capacidade de resposta no que se refere ao exercício de suas competências constitucionais?”), pretende-se incrementar a capacidade de resposta do TCE-GO no exercício do controle externo, por meio do diagnóstico da influência do Acórdão n. 3690/22 do Pleno sobre suas competências constitucionais. Em específico, verificar o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre controle de constitucionalidade, de forma a garantir o exercício pleno dessa prerrogativa constitucional nos limites delineados pela Suprema Corte.

Quanto às contribuições esperadas com a realização da pesquisa, destacam-se: análise de relação entre a atividade-fim dos Tribunais de Contas e a governança pública; apresentação ao TCE-GO de elementos para incrementar sua capacidade de resposta; fortalecimento da governança interinstitucional entre TCE-GO e Poder Judiciário; proposta de produto técnico tecnológico para contribuir com a melhoria da sua missão constitucional.

De maneira imediata, busca colocar a Corte Goiana em um sistema de controle mais ágil e colaborativo, apto a impedir a continuidade de gastos ou atos administrativos viciados na origem. Em um contexto amplo, pretende-se o reconhecimento positivo dos usuários dos serviços públicos, expresso em satisfação e confiança, do modo a transformar o cidadão em destinatário final de uma administração pública mais profissional, eficiente e responsiva.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança Pública: capacidade de resposta e a governança em rede na prestação de serviços públicos

Este tópico compreende revisão da literatura acerca das temáticas governança pública, capacidade de resposta e governança em rede, cujos conceitos serão utilizados para discutir a influência da decisão do TCE-GO contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno que reconheceu a sua incompetência para exercer controle incidental de constitucionalidade.

2.1.1 Governança pública

Inicialmente organizada sob a lógica do patrimonialismo, em que o patrimônio público e o privado eram confundidos, e o nepotismo e o empreguismo eram a norma, a Administração Pública passou a se estruturar, a partir do século XIX, com fundamento no modelo burocrático descrito por Max Weber, baseado no princípio do mérito profissional, com clara distinção entre o público e o privado e separação entre o político e o administrador público, surgindo assim a administração burocrática moderna, racional-legal (Bresser-Pereira, 2022).

Entretanto, verificou-se que a administração burocrática não garantia rapidez, boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público, revelando-se lenta, cara, auto-referida e pouco orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, especialmente à medida que o Estado expandia suas funções sociais e econômicas (Bresser-Pereira, 2022). Inicia-se, então, na segunda metade do século XX a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública, que foca na sua eficiência, em que se busca a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário (Mare, 1995).

Bresser-Pereira (2022) aponta que a Administração Gerencial foca na descentralização política e administrativa para dar maior autonomia aos gerentes públicos e no controle a posteriori de resultados, baseando-se no princípio da confiança limitada, de modo a reorientar o Estado para o cidadão, buscando maior eficiência e a satisfação do usuário dos serviços públicos.

Em avanço ao referido modelo, de forma complementar e adotando o conceito de eficiência do Estado gerencial, a Governança Pública, termo cunhado por Osborne (2010), incorpora os pilares de transparência e de participação, buscando uma relação mais democrática e responsável entre o Estado e a sociedade (Bresser-Pereira, 2022). Esse novo modelo, que prioriza a relação entre as organizações em detrimento do foco exclusivo em resultados do modelo gerencial, busca atender as crescentes expectativas dos cidadãos por controle, democracia e clareza na gestão (Matias-Pereira, 2022).

Rhodes (2016) explica que a Nova Governança Pública foca em redes interorganizacionais e na participação ativa dos cidadãos como parceiros na criação de valor público, entretanto ressalva que, apesar de suas vantagens, enfrenta desafios, já que a participação cidadã pode ser difícil de implementar, em particular onde a confiança no governo é baixa, além da garantia da neutralidade política e o equilíbrio entre visões concorrentes ser um obstáculo.

Já Osborne (2010) vê a Nova Governança Pública como uma resposta às mudanças na política pública das últimas décadas, alinhando a gestão pública às demandas reais da população, representando o estágio final de um movimento de reforma no qual a Nova Gestão Pública atuou apenas como uma fase intermediária e transitória. Representou o esforço inaugural para definir um arranjo institucional e organizacional distinto, focado na maneira pela qual os serviços públicos são fornecidos.

Assim, com um conceito multidimensional, o termo Governança Pública pode ser utilizado de diferentes formas e abranger distintos escopos, em razão da área de conhecimento que a investiga (Martins *et al.*, 2024). Osborne (2010) entende ser um modelo mais holístico

enraizado na sociologia organizacional e teoria das redes, que trata o Estado como um ambiente plural e pluralista e tem como foco a governança interorganizacional, utilizando a confiança e contratos relacionais para a gestão de processos e resultados de serviço.

O Tribunal de Contas da União (TCU), principal responsável pela introdução e discussão desse novo modelo de Estado no Brasil, publicou a partir de 2014 Referenciais Básicos de Governança e trouxe a governança pública como um conjunto de mecanismos relacionados à liderança, estratégia e controle que têm como fim derradeiro conduzir as políticas públicas e prestar serviços de interesse coletivo (Brasil, 2020).

O Decreto n. 9.203 de 2017, que regulamenta a política de governança da administração pública federal, autárquica e fundacional, trouxe similar conceito ao do TCU, acrescentando a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão como componente da governança pública. Já o Guia da Política de Governança Pública, elaborado pelo governo federal para dar segurança e estabilidade à interpretação do referido Decreto, de maneira objetiva definiu governança pública como “tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.” (Brasil, 2018, p. 16).

Nardes, Altounian e Vieira (2018) esclarecem que a governança pública é um conceito substantivo na medida em que ela sempre estará presente, por mais inicial que seja o estágio, o debate concentra-se na qualidade e no estágio que ela se encontra. Em complemento, os autores a definem como a capacidade governamental em garantir que os anseios da cidadania sejam incorporados nos planos estratégicos, designar indivíduos e implementar regulamentos e procedimentos eficazes para a concretização das atividades planejadas, integrar a atuação de todos os atores estatais e não estatais, atingir e fiscalizar os resultados esperados, definir métricas de desempenho e tornar públicas todas essas fases para o conhecimento da comunidade.

Matias-Pereira (2022) destaca a imprescindibilidade de uma boa governança para o desenvolvimento econômico e do bem-estar de uma sociedade. O autor aponta ser essencial para a sua construção um sistema de instituições que modele a forma como as decisões são tomadas para, assim, conferir legitimidade às ações implementadas pelo poder público e buscando também a eficácia na realização das complexas tarefas de governar. Nesse sentido, a Nova Governança Pública deve realçar o processamento e a oferta de serviços públicos a partir de um paradigma amplo, que destaque as relações interorganizacionais (e intersetoriais) e a eficácia dos sistemas de prestação de serviço públicos (Soares Júnior *et al.*, 2022).

Buta e Teixeira (2020) identificaram as seguintes categorias consistentemente consideradas importantes no conceito de governança pública, com destaque para as duas

primeiras: "Capacidade governamental", que revela a preocupação com efetividade governamental; "Coordenação de stakeholders", referente à conjugação de interesses de diversos atores; "Monitoramento e Controle", com foco no controle social sobre a ação pública; "Participação", alusivo à participação social nas tomadas de decisão do governo e "Condições de Governança", relacionado às condições essenciais para que os mecanismos de governança possam prosperar.

Nota-se que a governança pública tem entre suas características mais recorrentes um sistema de instituições em rede e a maximização da probabilidade de que o resultado traga os benefícios esperados aos interessados (Brasil, 2018). Assim, nesse cenário em que a capacidade de resposta, intrinsecamente ligada à capacidade governamental, e a governança em rede são essenciais para alcançar uma boa governança pública, elas serão os indicadores e pressupostos utilizados pelo presente trabalho para responder à questão formulada.

2.1.2 Capacidade de resposta como indicador de avaliação da qualidade da governança pública

As organizações públicas visam a implementação de uma política pública ou a prestação de um serviço público, por meio de esforços contínuos para aumentar a sua capacidade de entrega e reduzir seu custo, mediante o gerenciamento dos riscos, de modo a gerar valor para o Estado (Brasil, 2018). Daí a importância da capacidade governamental do Estado, apresentada por Fukuyama como uma das formas de avaliar a sua governança, definida por ele como a "capacidade de um governo de criar e aplicar regras e de prestar serviços" (Fukuyama, 2013, p. 3).

Martins e Marini (2014) relacionam a capacidade governamental à liderança, ao desenho institucional e ao domínio de competências, prontidão para atuar e potencial de atuação. Segundo os autores, as três últimas capacidades institucionais estão relacionadas, respectivamente, a um conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes; à resposta às demandas em momento adequado, de acordo com a disponibilidade de recursos, legitimidade e urgência; e, finalmente, aos possíveis impactos significativos que as intervenções podem promover.

Denota-se, assim, ser a capacidade de resposta um dos aspectos da capacidade governamental, já que representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações (Brasil, 2018). E, nesse contexto, que o Decreto n. 9.203 de 2017 traz a capacidade de resposta como princípio da governança pública, relacionando-o a duas diretrizes: uma focada

no cidadão, em que atuação pública deve buscar soluções integradas, inovadoras e personalizadas; e outra voltada para a racionalidade administrativa, devendo buscar a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública.

Portanto, a capacidade de resposta na atuação pública está atrelada à sua eficiência, eficácia e efetividade, tradicionais critérios utilizados para a sua avaliação. Sobre os respectivos conceitos, Martins e Marini (2014) entendem ser a eficiência como a otimização da relação entre o que é produzido (entregas) e os recursos utilizados (insumos); já a eficácia se refere às características do produto final (entrega), ou seja, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços disponibilizados ao público-alvo (os usuários diretos); e, por fim, a efetividade diz respeito aos efeitos ou consequências geradas pelos produtos, processos ou projetos.

E atentando para a importância do acompanhamento dos resultados pela liderança da organização para fins de avaliação da governança pública, o TCU (Brasil, 2020) utiliza também os referidos conceitos, vez que pondera ser necessário verificar a adequação dos objetivos estabelecidos com o atendimento das necessidades identificadas (relevância da atuação organizacional); o alcance dos objetivos (eficácia); a economicidade na aplicação dos recursos disponíveis e a maximização do atingimento dos resultados imediatos (eficiência); a solução dos problemas identificados a partir dos resultados diretos e indiretos (efetividade e impacto).

Enfocando a accountability, Bovens (2007) afirma a importância da prestação de contas democrática, enquanto um processo que opera ao longo de uma cadeia de delegação entre o povo (principal), os representantes eleitos, os ministros e os servidores públicos, para aprimorar o aprendizado e, assim, a eficácia da administração pública. Afirma o autor que enquanto a prestação de contas fornece as informações necessárias para que o povo e seus representantes julguem a conduta do governo, a capacidade de resposta é uma questão de entrada de dados para a formulação de políticas. Assim, a prestação de contas retrospectiva atuaria como um importante insumo para a formulação de políticas futuras de forma a incrementar a sua capacidade de resposta.

Martins (2018) atrela, ainda, o referido indicador ao conceito de governança de desempenho a definindo como um conjunto de mecanismos, processos e estruturas que visam assegurar que a organização alcance seus objetivos de forma eficaz, eficiente e efetiva. Segundo o autor, ela atua como um sistema de direção e controle para garantir que o ente seja eficaz e alcance os resultados planejados; eficiente e utilize os recursos de forma inteligente e econômica; e efetivo, gerando um impacto positivo e valor para a sociedade e stakeholders.

Nessa perspectiva, Behn (2003), ao discorrer sobre a medição de desempenho, esclarece não ser um fim em si mesma, mas uma ferramenta gerencial com oito propósitos principais:

avaliação do desempenho atual, o controle de ações e agências, a orientação do orçamento, a motivação de equipes, a promoção de realizações para o público, a celebração de sucessos, o aprendizado sobre o que funciona ou não, e, finalmente, a melhoria contínua. Para o autor esses propósitos permitem que as instituições públicas se tornem mais transparentes, motivadas, adaptáveis e, sobretudo, capazes de responder aos desafios e às expectativas da população.

E nesse cenário que deve ser destacado o papel dos TCs enquanto integrantes do sistema de controle externo em auxílio do Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos entes da Administração Pública. A intrincada organização do Estado exige o desenvolvimento de um sistema de controle eficaz, fundamental para uma boa administração pública, principalmente ao estabelecer métodos para monitorar as ações dos representantes do povo, com base nos anseios e orientações da própria sociedade, que é o principal interessado (Nardes; Altounian; Vieira, 2018).

Tem-se, assim, o controle como elemento essencial nos estados democráticos, já que avalia os resultados alcançados segundo as metas previamente estabelecidas, assegurando ainda a punição dos agentes quando estes desviam suas condutas dos mandatos outorgados pelo povo ou não orientem suas ações segundo as normas vigentes (Nardes; Altounian; Vieira, 2018). Por isso, a atuação das Cortes de Contas deve ser analisada não só como verificadora e catalizadora do processo de melhoria da governança pública do Estado brasileiro, mas também enquanto organização autônoma do sistema de controle externo e também sujeita aos princípios da governança pública.

Assim, partindo da ideia que a Administração Pública é o aparelho do Estado responsável por buscar e manter um estado de bem-estar social, além de atender as demandas da sociedade, o uso da governança pública se mostra relevante a todas as instituições públicas, inclusive aos TCs. Daí a importância da verificação também do nível de governança das referidas Cortes de Contas a partir de mecanismos estabelecidos e aplicados aos respectivos entes jurisdicionados.

Dessa forma, a capacidade de resposta, enquanto princípio da governança pública e inerente à capacidade governamental, constitui um indicador assertivo na verificação da governança pública dos TCs, na medida em que analisa a habilidade do ente em prestar um serviço público de modo a atender às demandas e necessidades da sociedade de forma eficiente, eficaz e efetiva.

E nesse cenário, visando medição de desempenho, este trabalho buscará propor categorias de governança para mensurar a capacidade de resposta do TCE-GO em relação às suas decisões referentes a competência para o exercício do controle incidental de

constitucionalidade, como tempestividade, consistência entre as decisões da Câmara e do Plenário, alinhamento com jurisprudência do STF e impacto institucional.

2.1.3 A governança em rede como gerador de valor público resultante dos serviços públicos prestados

Outro ponto relevante em que a governança pública se fundamenta é na sua organização em rede, também denominada governança colaborativa. Por meio dela, possibilita-se a reunião e a harmonização dos interesses dos vários participantes de uma organização, de modo que as ações sigam um caminho lógico para atingir metas compartilhadas (Silva; Paz; Silva, 2023). Trata-se de uma governança mais distribuída, na qual o líder perde o controle exclusivo da organização ou dos arranjos institucionais e permite que as organizações aprendam de forma mais ágil, por meio da participação coletiva nas decisões, onde cada membro contribui com seu conhecimento e experiência (Silva; Paz; Silva, 2023).

Além de buscar o alinhamento de objetivos, a formação de redes traz consigo fatores que podem trazer benefícios para as organizações envolvidas, como a possibilidade de aproveitar diferentes áreas de atuação, reduzir os custos das negociações e outras vantagens (Silva; Paz; Silva, 2023). Ainda em termos de ganhos, podem ser incluídas soluções políticas flexíveis, facilitação a inovação e a avaliação e compartilhamento de conhecimentos, perícia e recursos, entre outros (Martins *et al.*, 2022).

A partir deste conceito, focando a necessidade dos novos arranjos organizacionais diante da incapacidade do Estado ou do mercado de resolver certos problemas complexos sozinhos, Wegner e Verschoore (2021) propõe uma abordagem de microgovernança que identifica funções rotineiras que os coordenadores devem desempenhar para gerir redes colaborativas com mais eficácia, como alinhar interesses, organizar recursos, integrar parceiros e recursos, mobilizar parceiros, monitorar resultados e arbitrar conflitos.

A governança em rede surge, então, como um modelo organizacional inovador, oferecendo uma alternativa aos modelos tradicionais de hierarquia e mercado para aprimorar a prestação de serviços públicos (Neri; Rodrigues, 2018). Este modelo facilita a coordenação de atividades entre diversas instituições governamentais, permitindo que atuem de forma colaborativa para alcançar objetivos comuns relacionados à oferta de serviços públicos mais eficientes e eficazes (Neri; Rodrigues, 2018).

Inobstante suas vantagens, a governança em rede apresenta algumas limitações como o risco de captura da rede, pois o processo pode se tornar elitista e restrito a poucos grupos de

interesse devido aos desequilíbrios de poder e recursos entre os atores (Ansell; Gash, 2008). Outros desafios são a coordenação ineficiente, uma vez que a atuação de diferentes organizações provoca uma excessiva fragmentação e especialização, podendo resultar em decisões limitadas ao mínimo denominador comum e processos morosos, além de uma accountability difusa, na qual a dispersão de responsabilidades e a definição pouco clara de papéis dificultam o controle das ações dos diversos participantes e a atribuição de responsabilidade real pelos resultados da política pública (Mota; Bittencourt, 2019).

Ademais, enquanto um dos focos da Governança Pública, a criação de valor público, aqui compreendido como a geração de benefícios sociais, culturais e intelectuais que atendam às necessidades e aspirações da sociedade, constitui uma métrica crucial para o sucesso da gestão (Resende *et al.*, 2024). E nesse sentido que a governança colaborativa objetiva a produção de valor público resultante dos serviços públicos prestados, tidos como o valor imaterial decorrente do reconhecimento positivo dos seus usuários, como satisfação e confiança (Neri; Rodrigues, 2018).

E a governança participativa tem papel crucial no alcance dessa efetividade, vez que transforma o cidadão em um parceiro ativo no processo de tomada de decisão e na coprodução de políticas públicas e resultados, fortalecendo diretamente a capacidade de resposta do Estado, de forma a assegurar que a administração pública direcione seus esforços para as demandas reais dos cidadãos e se modernize para ser mais profissional, eficiente e responsiva (Resende *et al.*, 2024).

Especificamente sobre a rede de governança entre instituições governamentais, ela caracteriza-se pela ênfase na colaboração, confiança e interdependência, o que possibilita a criação de arranjos que transcendem a cooperação esporádica (Martins; Marini, 2014). Ao invés de relações baseadas em transações isoladas ou em interações rigidamente predefinidas, a governança em rede promove a reciprocidade, integração, formalização, alinhamento de objetivos e uma visão de longo prazo (Martins; Marini, 2014).

A implementação da governança em rede no setor público pode gerar impactos significativos na gestão e na esfera político-democrática (Martins; Marini, 2014). Do ponto de vista gerencial, as redes oferecem maior flexibilidade e capacidade de resposta em ambientes complexos e instáveis, permitindo que as instituições governamentais se adaptem mais facilmente às demandas da sociedade e aos desafios da administração pública contemporânea (Martins; Marini, 2014).

Nota-se que a adoção da governança em rede é impulsionada pela necessidade de incremento da capacidade de resposta de uma instituição pública (Mota; Bittencourt, 2019). A

governança colaborativa surge, então, como uma alternativa de governança pública ao substituir os modos gerenciais e adversariais de elaboração de políticas, insuficientes para problemas altamente complexos (Ansell; Gash, 2008; Kickert, 1997).

Assim, a capacidade de resposta é reconfigurada: a ação unilateral e o comando e controle do modelo hierárquico são transformados em cooperação e negociação em um processo coletivo e orientado para o consenso, em que o sucesso da resposta do Estado passa a depender da habilidade da instituição em gerir a interdependência e a troca de recursos visando resposta mais legítima e robusta para desafios cuja solução exige a participação e o conhecimento de múltiplos setores (Kickert, 1997; Mota; Bittencourt, 2019).

Um dos exemplos de implementação de governança colaborativa entre instituições públicas é o sistema judiciário brasileiro que, por meio da Resolução n. 221/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), busca alinhá-lo aos princípios da administração pública e responder aos desafios do demandismo processual com inovação, buscando maior eficiência, celeridade e equidade na prestação jurisdicional (Neri; Rodrigues, 2018).

Nesse mesmo sentido, a governança colaborativa também se mostra como um modelo promissor para a atuação dos TCs. Graciosa (2011), ao discutir a função das Cortes de Contas, vai além da sua atribuição constitucional de órgão auxiliar do Poder Legislativo e defende serem órgãos auxiliares de todos os Poderes. O autor argumenta que as Cortes de Contas possuem uma função que, por natureza, facilita a construção de relações de trabalho conjunto com outras instituições públicas, por meio de diversas formas, visando o alcance de objetivos comuns, como a fiscalização da gestão pública, o combate à corrupção e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A interação entre os TCs e outras instituições, que pode se dar por meio do compartilhamento de informações, da realização de auditorias conjuntas ou do desenvolvimento de projetos em parceria, demonstra o potencial da governança em rede para promover a eficiência e a eficácia na administração pública (Martins; Marini, 2014). Essa atuação colaborativa permite que os TCs ampliem o alcance de sua fiscalização, otimizem o uso de recursos e fortaleçam a transparência e a accountability na gestão pública.

Nesse cenário verifica-se que a governança em rede eleva a capacidade de resposta dos Tribunais de Contas ao transcender a tradicional fiscalização hierárquica e *a posteriori*, posicionando o Tribunal como um nó estratégico em um ecossistema de controle mais ágil e colaborativo. A capacidade de resposta é intensificada por essa natureza multifuncional que, ao se engajar em redes interinstitucionais, permite ao Tribunal maximizar o exercício do controle externo. Especificamente no exercício do controle incidental de constitucionalidade, a rede se

materializa na coordenação interinstitucional com o Poder Judiciário, que permite aos Tribunais de Contas não apenas a fiscalização da legalidade dos atos da Administração Pública, mas também a verificação da constitucionalidade das leis que eventualmente impactam na eficácia da gestão pública.

Conforme defendido por Graciosa (2011), a atuação do Tribunal de Contas como órgão auxiliar de todos os Poderes facilita essa construção de relações de trabalho conjunto. Assim, ao exercer o controle incidental de constitucionalidade com base nessa coordenação, as Cortes de Contas fortalecem a sua capacidade de resposta, pois as decisões de inconstitucionalidade podem impedir a continuidade de gastos ou atos administrativos viciados na origem. Essa atuação em rede com o Judiciário transforma o Tribunal em um nó decisório mais robusto e eficaz, apto a mitigar riscos e promover a conformidade de forma mais célere e definitiva, o que é um fator crucial para a melhoria da qualidade da governança e a satisfação da sociedade com a fiscalização pública.

2.2 - O Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas

2.2.1 - Levantamento cronológico acerca da competência dos Tribunais de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A CRFB/1988 disciplinou o controle externo da Administração Pública atribuindo aos TCs, em auxílio ao Poder Legislativo, competência constitucional para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais. Para tanto foi conferido a eles autonomia técnica e operacional, com capacidade de intervir por iniciativa própria, utilizar seus próprios instrumentos de fiscalização e gerar decisões administrativas com efeitos diretos, sem a necessidade de aprovação do Poder Legislativo (Costa, 2023).

Entretanto, conforme ressaltado por Costa (2023), a distribuição de competências dos TCs em matéria de controle externo busca equilibrar a sua atuação autônoma com as prerrogativas exclusivas dos outros Poderes. O autor continua afirmando que a natureza jurídica das deliberações dos TCs, semelhante a uma jurisdição especializada, contribuiu para a ampliação de seu papel constitucional ao mesmo tempo em que suscita debates sobre a precisa delimitação de suas competências e o potencial risco de excesso de poder.

Nessa perspectiva de expansão e contenção das competências dos TCs encontra-se a controvérsia acerca da sua atribuição para exercer o controle de constitucionalidade¹. No âmbito do STF, o tema tem sido exaustivamente e paulatinamente discutido, gerando intensos debates. Inicialmente, houve a aprovação da Súmula n. 347 do STF, ainda sob a égide da Constituição anterior, com fundamento no precedente do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 8.372/CE, cujo aprovação ocorreu em sessão extraordinária do Tribunal Pleno do STF, em 13 de dezembro de 1963, que estabeleceu: "o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público".

Em análise ao mencionado recurso, a fim de dar o alcance correto à referida Súmula, Costa (2023) aponta a defesa pelo Relator do Recurso que os TCs podem não aplicar leis inconstitucionais em casos concretos, entretanto sem esclarecer se dependia de prévia análise do STF. Por isso, entende haver duas interpretações: uma restritiva, onde os TCs fiscalizam a jurisprudência do STF, aplicando-a em casos concretos às matérias de suas competências, e outra ampla, que permite analisar a constitucionalidade de leis em casos concretos, desde que essa análise não fosse abstrata e seus efeitos não ultrapassassem a análise do caso específico.

Continuando o avanço da discussão do tema pelo STF, o autor, em análise às decisões posteriores à edição da referida Súmula, entende haver uma tendência à expansão de competências dos TCs, marcado por interpretações constitucionais evolutivas. Nesse sentido, aponta uma leitura mais abrangente permitida pela CRFB/1988 ao detalhar as atribuições dos TCs; a atuação do TCU na Assembleia Nacional Constituinte para inserir e posteriormente concretizar em sua lei orgânica poderes de controle externo; a elevação da eficiência a princípio constitucional pela EC nº 19/1998 que também forneceu um novo fundamento para a atuação do TCU em diversas áreas da administração pública.

E nesse movimento expansionista das competências dos TCs o autor inclui o amparo dado pelo STF, ainda que indiretamente, às decisões em que TCs analisaram a constitucionalidade de leis em casos concretos, sem efeitos abstratos, como no RMS n. 8.372/CE, no RE n. 106.923/ES e na ADI n.1.685/GO. Entretanto, uma mudança de postura começou a se delinear a partir de 2006, quando o Ministro Gilmar Mendes, relator da Medida

¹ O controle de constitucionalidade pode ser concentrado ou difuso. Este, também chamado de incidental, está implicitamente previsto na CRFB/1988 e ocorre em processos subjetivos entre partes litigantes, onde a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo de efeito concreto é arguida como questão prejudicial ao mérito, podendo ser suscitada por qualquer pessoa e decidida por qualquer juiz, com efeitos *inter partes* e *ex tunc*, beneficiando apenas as partes envolvidas na lide. O controle concentrado, por sua vez, volta-se para a análise abstrata da constitucionalidade de atos normativos em tese, sendo de competência exclusiva do Poder Judiciário e suas decisões possuem, em regra, efeitos *erga omnes* (contra todos) e *ex tunc* (retroativos à origem da norma), além de efeito vinculante para todos os demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública (AGRA, 2021).

Cautelar no MS nº 25.888/DF, questionou a validade da Súmula nº 347 diante do novo sistema de controle de constitucionalidade estabelecido pela CRFB/1988, que ampliou significativamente a legitimação para o controle abstrato de normas (Mendes, 2024).

Na decisão, o Ministro Relator entendeu ter ocorrido um verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade ao determinar que a Petrobras seguisse as normas da Lei nº 8.666/93 em vez de seu próprio procedimento licitatório, previsto no Decreto nº 2.745/1998, cuja validade se fundamentava na Lei nº 9.478/1997, sob o argumento de que o TCU teria extrapolado suas competências ao questionar a constitucionalidade de tais diplomas normativos (Mendes, 2024). A decisão, embora tenha sido arquivada sem julgamento do mérito, sinalizou uma crescente preocupação do STF com o potencial desvirtuamento das competências do TCU, especialmente no que tange à declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, reservando ao guardião da CRFB/1988 essa função primordial (Costa, 2023).

E agora, nesse movimento de discussão de competências dos TCs acerca do exercício do controle incidental de inconstitucionalidade, tem-se os MS n. 35.410 (julgado em conjunto com os MS 35.490, 35.494, 35.498, 35.500, 35.812, 35.824 e 35.836) e n. 25.888, cujas ementas das decisões possuem o seguinte teor:

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. (Brasil, STF, MS 35410, ementa, item 3)

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (Brasil, STF, MS 25888, ementa, itens 5 e 6)

Extrai-se das ementas a compatibilidade da Súmula 347 do STF com a Constituição de 1988, pois ela confere aos Tribunais de Contas a prerrogativa de afastar (de maneira incidental) a aplicação de normas inconstitucionais somente em casos concretos, seja por afronta direta à Carta Magna ou por desrespeito à jurisprudência consolidada do Supremo.

Mendes (2024) entende que a admissão da Súmula se fundamenta na eficácia ampla das decisões da Corte Suprema, estabelecendo um entendimento que deve vincular órgãos não jurisdicionais, como os Tribunais de Contas. Na visão do autor, esse posicionamento do STF é acertado, pois evita sucessivas anulações judiciais das decisões das Cortes de Contas e as fortalece como um reforço da normatividade constitucional.

Ao mesmo tempo, percebe-se que a Suprema Corte procurou assegurar a inviolabilidade da sua competência privativa para exercer controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que assenta a impossibilidade dos Tribunais de Contas de transcender os efeitos da decisão ocorrida em sede de controle difuso de constitucionalidade, para respeitar as reservas de competência de cada Poder do Estado em harmonia com o princípio da separação de poderes.

E nesse contexto, Mendes (2024) destaca que a autorização dada aos Tribunais de Contas para negar a aplicação de normas inconstitucionais é crucial para fortalecer a Constituição e otimizar o sistema de controle. Essa prerrogativa, ao basear-se na jurisprudência vinculante do STF, aperfeiçoa a relação entre o Judiciário e as Cortes de Contas, consolida a governança em rede, garantindo que os Tribunais de Contas ajam como um apoio eficaz, prevenindo intervenções judiciais repetitivas e reforçando a estabilidade do ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, Bernardo e Sílvia (2024) reforçam ser o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas (TCs) crucial para a gestão pública, pois fiscaliza a conformidade de normas e atos do Executivo e Legislativo com a Constituição. Ao verificar a legalidade, os TCs atuam na garantia da regularidade e eficiência administrativa, estendendo sua jurisdição da legalidade à conformidade constitucional. Assim, para assegurar a segurança jurídica e a efetividade das decisões em todo o país, é fundamental a harmonização e o diálogo constante entre as interpretações constitucionais dos TCs e as do STF.

2.2.2 - Levantamento cronológico do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás acerca de sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade

Embora a CRFB/1988 mencione especificamente o TCU no artigo 71, o princípio da simetria constitucional obriga que as constituições dos estados brasileiros também instituem seus próprios TCs, com atribuições semelhantes às do TCU. Assim, no caso do estado de Goiás, a Constituição Estadual de 1989, seguindo o modelo federal, determina que o controle externo da administração estadual seja exercido pela Assembleia Legislativa com o auxílio do TCE-GO. Assim, foi atribuída ao TCE-GO competência constitucional para fiscalizar a legalidade,

legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos estaduais, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais.

Nesse cenário, analisando a competência constitucional do TCE-GO no contexto do movimento global de reforma do Estado delineado anteriormente, observa-se que a transição do modelo Burocrático, focado na legalidade formal e no controle *a priori*, para a Nova Gestão Pública (NPM), centrada na eficiência e no controle de resultados, preparou o terreno para o paradigma da Governança Pública. Este modelo mais holístico reconhece que a gestão dos assuntos públicos ocorre em redes interorganizacionais, exigindo do TCE-GO uma atuação que transcende a mera fiscalização contábil. Ele se encaixa como catalisador da melhoria da governança, sendo agente essencial para a coordenação de *stakeholders* e para a produção de valor público, que é o reconhecimento positivo da sociedade em relação aos serviços prestados e à gestão dos recursos.

Assim, percebe-se que a definição pelo TCE-GO acerca da sua competência para realizar ou não controle de constitucionalidade pode atuar como um termômetro de sua capacidade de resposta institucional, razão pela qual revelou ser importante trazer a cronologia das decisões do TCE-GO sobre a referida competência de modo a ter a compreensão do contexto em que a presente pesquisa está inserida.

Assim, inicialmente, em 2007, por meio de sua Lei Orgânica, Lei n. 16.168 de 11 de dezembro de 2007, foi previsto expressamente em seu artigo 1º, inciso XXVIII a competência ao TCE-GO para negar a aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional, que tenha reflexo no erário, tendo sido destacado um capítulo específico para esse processo de fiscalização, o qual nomeou de Incidente de Inconstitucionalidade.

Sobre o incidente, a Lei Orgânica previu ser o Plenário da Corte o órgão competente para sua apreciação, apontando ser solução da questão prejudicial e constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas. Ademais, veda a submissão de arguição de inconstitucionalidade pela Câmara se houver pronunciamento do Plenário ou pelo STF sobre a questão.

Ainda no âmbito normativo, a Resolução n. 22/2008, que aprova o Regimento Interno do TCE-GO, no Capítulo III do Título X, transcreveu os artigos contidos na sua Lei Orgânica sobre Incidente de Inconstitucionalidade, tendo em 2009, mediante a Resolução n. 13, acrescido trâmites específicos ao procedimento, prevendo abertura do incidente por meio de despacho singular do Conselheiro Relator; o sobrestamento do processo em que se discute o caso concreto até a resolução do incidente; obrigatoriedade de manifestação da Procuradoria de Contas e do Conselheiro Substituto; cientificação da autoridade que emanou o ato impugnado; publicidade

das peças processuais a todos os outros Conselheiros; e, por fim, permissão de sustentação oral do órgão jurídico ligado à autoridade que emanou o ato impugnado e, no caso de lei formal, obrigatoriamente a Procuradoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral da Assembleia.

Adentrando nas decisões do TCE-GO com o fim de levantar a cronologia do seu posicionamento sobre a questão aqui debatida, em consulta ao sítio eletrônico do TCE-GO, que disponibiliza ferramenta de busca das decisões exaradas no âmbito da Corte, ao inserir os descritores “Controle de Constitucionalidade” e “Incidente de Inconstitucionalidade” no campo de busca, nota-se que a primeira decisão disponibilizada refere-se à Resolução n. 3426 de 1993, em que o Plenário do TCE-GO reconhece a sua competência para o exercício incidental de constitucionalidade, diante de um caso concreto e com efeito somente entre as partes.

Em seguida, já no ano de 2007, por meio da Resolução n. 763 do Plenário do TCE-GO, o Conselheiro Relator aponta em seu voto a inconveniência da Corte de Contas em considerar inconstitucional a Lei questionada no referido caso, em razão da alta indagação na época pelo STF sobre a superação da Súmula n. 347.

Em 2009, por meio do Acórdão n. 417 do Plenário e dos Acórdãos n. 1755 e 1921 da Primeira Câmara do TCE-GO decidiu-se ser mais prudente e razoável o exercício do controle de constitucionalidade somente pelo Poder Judiciário, em razão de o TCE-GO e o Procurador-Geral de Contas serem legitimados para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inobstante as referidas decisões, o Pleno prolatou também em 2009 o Acórdão n. 2195 reiterando a determinação da instauração de incidente de inconstitucionalidade já contida no Acórdão n. 1654/2009, mesmo ano também que foi alterado o Regimento Interno do TCE-GO para especificar os procedimentos de instauração do incidente de inconstitucionalidade, conforme já relatado anteriormente.

No ano seguinte, constata-se que os Acórdãos n. 22/10 e n. 4788/2010, ambos do Plenário da Corte de Contas que, compreendendo ser competente para exercer controle incidental de constitucionalidade, no primeiro apreciou o incidente de inconstitucionalidade instaurado e no segundo determinou a instauração de incidente de inconstitucionalidade. No mesmo sentido, o Acórdão n. 419 de 2013, que reafirmou a competência do TCE-GO para exercer controle de constitucionalidade difuso, mas deixou de instaurar o incidente em razão do caso concreto tratado nos autos já estar em discussão em sede de repercussão geral no STF.

Em 2014, de acordo com as pesquisas verificadas, parece haver a primeira decisão do TCE-GO apreciando a constitucionalidade de uma norma e deixando de aplicá-la ao caso submetido à apreciação da Corte, por meio do Acórdão n. 4979/2014 do Plenário, referente à pensões de mercê. Há, ainda, os Acórdãos n. 4609, 4605, 4593 e 2246, todos das Câmaras, que

apreciaram e concluíram pela constitucionalidade de norma objeto de questionamento pelo Ministério Público de Contas.

No exercício de 2015, foram encontrados duas decisões do Plenário do TCE-GO sobre o tema: o Acórdão n. 210/2015, que presumindo a sua competência para apreciação de constitucionalidade da lei, indeferiu a instauração de incidente de inconstitucionalidade por entender ser constitucional a lei indagada; e o Acórdão n. 4387/2015, que firma expressamente a competência da Corte de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade e instaura o incidente para discutir a constitucionalidade da lei questionada, tendo sido apreciado por meio do Acórdão n. 3890/2016.

Já em 2016, os Acórdãos n. 3289, n. 3288, n. 3287 e n. 1666 da Primeira Câmara e o Acórdão n. 1071 da Segunda Câmara entenderam pela ausência de razoabilidade na competência do TCE-GO para negar aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional. Inobstante essas decisões, no mesmo ano as decisões contidas nos Acórdãos n. 3947 do Plenário e ns. 1213, 947 e 2075, também da Primeira Câmara, partindo do pressuposto da competência do TCE-GO para apreciar a constitucionalidade incidental de ato normativo, decidiu pela constitucionalidade de norma, indeferindo ou arquivando o incidente de inconstitucionalidade.

Em 2018, a decisão contida no Acórdão n. 1570 do Pleno entendeu pela impossibilidade de apreciação da lei indagada por entender o TCE-GO incompetente para o exercício de controle abstrato de inconstitucionalidade. Ademais, houve sucessivas decisões das Câmaras aplicando entendimento anterior a respeito da constitucionalidade de determinada norma (Acórdãos ns. 485, 486, 489, 815, 817, 841, todos das Câmaras).

Em seguida, no exercício de 2019, apesar de haver uma decisão da 2ª Câmara pela incompetência do TCE-GO em exercer controle difuso de constitucionalidade, mediante o Acórdão n. 1799, as decisões contidas nos Acórdãos n. 299 e 3487 do Plenário da Corte tiveram entendimentos diametralmente opostas àquela, firmando expressamente a competência para o exercício do referido controle. Ademais, há o Acórdão n. 2475/2019 que, por entender ser a norma constitucional, deixa de instaurar o incidente de inconstitucionalidade, realizando de maneira indireta a apreciação da constitucionalidade.

Já em 2020, há a decisão contida no Acórdão n. 2635 do Pleno que fixa expressamente a competência do TCE-GO para exercer controle de constitucionalidade, além do Acórdão n. 945 também do Pleno que firma pela constitucionalidade da norma indagada. No entanto, há as decisões dos Acórdãos n. 1522, 224, 99, 98 e 97, todos da Segunda Câmara, bem como o

Acórdão n. 1015 do Pleno que entenderam não dever o TCE “alvorar” na senda do controle de constitucionalidade na esfera administrativa.

Analizando os anos de 2021 e 2022 até decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno desta Corte, considerado marco interruptivo para a presente pesquisa, verifica-se a decisão contida no Acórdão n. 6016/21, do Pleno do TCE-GO que reafirmou a incompetência para exercer controle abstrato de constitucionalidade. Houve, ainda, as decisões contidas nos Acórdãos n. 5964/21 e n. 2709/22, ambos da Segunda Câmara e no Acórdão n. 5398/21 do Pleno que entenderam ser inadequado o TCE-GO “alvorar” na senda do controle de constitucionalidade na esfera administrativa. Por fim, as decisões contidas no Acórdão n. 4410/21 e n. 2709/21 ambos da 2ª Câmara afirmam a incompetência desta Corte de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade já com fundamento no MS n. 35410 do STF.

Da análise dos acórdãos do TCE-GO até 2022 nota-se uma trajetória sinuosa e marcada por divergências internas acerca da sua competência para o controle de constitucionalidade. Inicialmente, em 1993, o TCE-GO reconheceu sua capacidade de realizar o controle incidental, com efeitos restritos às partes envolvidas. Contudo, ao longo dos anos, especialmente a partir de 2007, surgiu uma cautela maior, influenciada pela rediscussão no STF sobre a Súmula 347, culminando em decisões em 2009 que consideravam mais prudente reservar o controle de constitucionalidade ao Poder Judiciário.

Apesar dessa tendência de autocontenção, o Tribunal também prolatou decisões reconhecendo sua competência para o controle incidental, como observado em acórdãos de 2009, 2010, 2013 e 2015, inclusive com a instauração de incidentes de inconstitucionalidade e até mesmo a não aplicação de normas consideradas inconstitucionais em 2014. A partir de 2016, inobstante uma nova onda de decisões das Câmaras no sentido de negar a razoabilidade da competência do TCE-GO para afastar a aplicação de leis inconstitucionais, o Plenário da Corte Estadual decidia em sentido diametralmente oposto ao reafirmar sua competência.

E nesse contexto oscilatório que, em 2022, embasado no MS n. 35.410 do STF, o TCE-GO, por meio do Acórdão n. 3690 do Plenário, declarou expressamente sua incompetência para apreciar o incidente de inconstitucionalidade instaurado no âmbito do registro de aposentadoria, questionando a constitucionalidade da Lei Estadual n. 19.912/2017. Assim, a partir desse julgamento, começaram a ser proferidas sucessivas decisões afirmando a sua incompetência para o controle incidental de constitucionalidade, indicando uma possível consolidação desse entendimento mais restritivo.

Nota-se que a alternância de posicionamentos, principalmente a prolação de decisões com entendimentos divergentes entre Câmaras e Plenário, ou a própria oscilação do Plenário ao longo dos anos (como visto nos acórdãos de 2009 e 2016), revela uma fragilidade na formação de um precedente estável. A ausência de um entendimento unificado e duradouro sobre uma competência de tamanha relevância implica, de imediato, em um enfraquecimento da autoridade do controle externo perante os jurisdicionados e a sociedade, minando a previsibilidade e a segurança jurídica.

Ademais, a capacidade de resposta da Corte é posta à prova na respectiva demora em firmar seu entendimento sobre um tema central da fiscalização, uma vez que diminui a eficácia de seu controle, causando severas implicações no impacto institucional do ente, pois viola a expectativa de confiança e afeta a legitimidade dos seus acórdãos, que são componentes cruciais do valor público entregue pela instituição.

E, por fim, a incerteza quanto à competência para o controle de constitucionalidade prolonga as tramitações processuais, elevando o custo da transação para o Estado e, conseqüentemente, afetando a eficiência do controle. O risco de o processo se tornar inócuo é a tradução mais grave do impacto social, significando que atos inconstitucionais podem ser mantidos por tempo indeterminado. Nesse sentido, o impacto financeiro se materializa no prejuízo monetariamente valorável à sociedade que deixa de ser corrigido a tempo, demonstrando que a capacidade de resposta do Tribunal, medida pela consistência e tempestividade decisória, é diretamente proporcional à sua capacidade de prevenir ou reverter o mau uso do recurso público e, assim, cumprir a finalidade máxima da Governança.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa classifica-se quanto à abordagem, qualitativa; quanto aos fins, exploratória; quanto à técnica de coleta de dados, documental; quanto à técnica de análise de dados, análise de conteúdo, além de realizar uma revisão da literatura.

Quanto à abordagem, esta pesquisa classifica-se como qualitativa, caracterizada por ocorrer no ambiente natural dos fenômenos estudados, utilizando o pesquisador como instrumento principal na coleta de dados, podendo empregar múltiplas fontes de dados, como entrevistas, documentos e observações, além de exigir a reflexividade do pesquisador e ter uma perspectiva holística, que visa entender o fenômeno em sua totalidade (Creswell e Creswell, 2021). Ela se justifica no presente estudo, pois exige a interpretação de aspectos complexos e subjetivos inerentes ao estudo de governança pública, capacidade de resposta e governança em

rede para melhor compreender a influência da decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Plenário do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais.

Relacionado aos fins, a pesquisa exploratória é utilizada, segundo Silva e Quintella (2021), quando se estudam fenômenos pouco conhecidos e estudados, permitindo identificar as bases do estudo e fazer indagações que inauguram perspectivas inovadoras. Enquanto tema pouco investigado em trabalhos científicos e não encontrado estudo com o objeto analisado, ao buscar analisar o fenômeno da influência do Acórdão n. 3690/22 do TCE-GO na capacidade de resposta da instituição, entendeu-se ser a pesquisa exploratória a mais adequada ao caso.

A revisão da literatura, também utilizada na presente pesquisa, pode ter vários objetivos de acordo com Silva e Quintella (2021), como apresentar ao leitor estudos preexistentes relevantes; integrar a pesquisa em um debate acadêmico contínuo, no qual lacunas são identificadas e discussões aprofundadas; fornecer um panorama comparativo, estabelecendo a relevância do estudo atual e oferecendo um ponto de referência para analisar seus resultados em relação a outras pesquisas, entre outras.

Foram objeto de revisão de literatura livros, artigos científicos, dissertações e teses sobre as temáticas governança pública, capacidade de resposta, governança em rede, TCs e sua competência para exercer o controle de constitucionalidade, de modo a consolidar referencial teórico imprescindível à análise do tema.

Ainda enquanto procedimento metodológico, o estudo recorreu também à pesquisa documental como técnica de coleta de dados. Ela se fundamenta na análise de documentos diversos, publicados ou inéditos, que ainda não passaram por interpretação analítica (Silva; Quintella, 2021), as quais fornecem dados em quantidade e qualidade suficientes para atingir a meta do estudo e tornar o tempo mais eficiente.

Dentre as várias classes de documentos existentes, destacam-se os documentos de arquivos públicos, que podem ser municipais, estaduais e nacionais, constituídos principalmente por documentos oficiais como leis, ofícios, relatórios, correspondências e alvarás; publicações parlamentares, a exemplo de atas e projetos de lei; e documentos jurídicos provenientes de cartórios, como registros de nascimento, casamento, óbito, escrituras, falências, concordatas, testamentos e inventários (Silva; Quintella, 2021).

A pesquisa documental do estudo alcançou, além de atos normativos, os acórdãos e respectivos votos proferidos pelo Plenário e pelas Câmaras do TCE-GO, órgãos responsáveis pela apreciação dos processos de competência da instituição e, em razão disso, por afirmar ou não a competência da Corte para apreciar a constitucionalidade de uma lei.

Nesse contexto, a documentação se limitou às decisões que tratam acerca da competência do TCE-GO para exercer controle incidental de constitucionalidade emitidos a partir de 19 de setembro de 2022, data do início da sessão de julgamento em que foi prolatado o Acórdão n. 3690 do Plenário do TCE-GO, definido como o corte metodológico para avaliar a capacidade de resposta da Corte Estadual, dada a série de decisões posteriores que sinalizaram uma possível consolidação de sua incompetência para tal controle.

Por serem informações públicas, disponíveis no site do TCE-GO após o julgamento dos processos, não houve necessidade de solicitar acesso, facilitando a replicação da pesquisa por qualquer pessoa, sem burocracia.

Os dados foram coletados no portal "Consulta de Decisões do TCE/GO", uma ferramenta de busca de Votos e Acórdãos a partir do uso de palavras-chaves e que permite filtros. Ressalta-se ter sido utilizada a versão antiga da ferramenta, em razão da limitação de achados quando efetuada a busca na nova versão. Usou-se a "busca avançada", filtrando as decisões prolatadas a partir de 19 de setembro de 2022 e empregando as palavras-chaves “controle de constitucionalidade” e “incidente de inconstitucionalidade”.

Após aplicar os filtros, observou-se que para a palavra-chave “controle de constitucionalidade” foram encontradas 51 (cinquenta e uma) decisões, enquanto para “incidente de inconstitucionalidade” foram apurados 23 (vinte e três) decisões. Feita uma análise detalhada, foram excluídos 6 (seis) acórdãos encontrados em duplicidade, 1 (um) acórdão por estar em sigilo, impossibilitando o acesso e 4 (quatro) decisões por não discutirem tema do presente estudo.

Após essas exclusões, totalizaram 63 decisões, todas elas referentes a competência do TCE-GO para realizar controle incidental de constitucionalidade. Analisando o conteúdo dos respectivos votos, para fins de consolidação das informações, eles foram organizados de acordo com o número do Acórdão, o ano em que foi proferido, órgão em que foi proferido, o entendimento firmado em relação à competência para os exercícios de controle incidental de constitucionalidade, a matéria e eventuais observações, conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Acórdãos proferidos pelo TCE-GO a partir de 19.09.2022 acerca de controle incidental de constitucionalidade

Acórdão	Ano	Órgão	Competência para exercício de controle incidental de constitucionalidade	Matéria	Observações
3690	2022	Pleno	Incompetência	Registro de aposentadoria	Incidente de inconstitucionalidade instaurado no âmbito do

					registro de uma aposentadoria para a apreciar a constitucionalidade em face Lei Estadual de n.º 19.912/2017, referente à incorporação de Gratificação por Exercícios de Serviços de Saúde
4373	2022	Pleno	Incompetência	Apreciação de Edital	Incidente de inconstitucionalidade foi instaurado no âmbito da apreciação de um edital e, posteriormente, arquivado.
3426	2024	Pleno	Incompetência	Representação em face de leis estaduais	A apreciação da constitucionalidade das leis questionadas na representação foi prejudicada.
263	2024	Pleno	Incompetência	Edital de Licitação/Norma Fundamentadora	Não apreciou a constitucionalidade da norma que fundamentou o edital em razão do arquivamento do incidente.
2696	2025	Pleno	Incompetência	Embargos de Declaração em face de decisão prolatada pelo Pleno em Representação	Não apreciou a constitucionalidade da norma que fundamentou a representação
4111	2022	2 Câmara	Incompetência	Registro de aposentadoria/ Incorporação de tempo de serviço	Não apreciou a constitucionalidade de lei que veda a incorporação de tempo de serviço prestado em empresa pública e sociedade de economia mista e foi afastada de ofício pelo agente concessor para fins de concessão do quinquênio.
3339 e 1008	2023	2 Câmara	Incompetência	Ato de Pessoal / Vencimentos de Servidores	Não apreciou a constitucionalidade da lei que indicou nominalmente os vencimentos de grupo específico de servidores públicos, além de reverberar decisão do Poder Judiciário que já havia declarado inconstitucional lei anterior no mesmo sentido.
3329, 3239, 2935, 2804, 2705, 2658, 2544, 2296,	2023 e 2024	1 e 2 Câmaras	Incompetência	Registro de Aposentadoria/ Incorporação de Gratificação por Exercícios de Serviços de Saúde	Não apreciam a lei específica referente à incorporação da gratificação, com base nos dispositivos da Lei Estadual n.º 19.912/2017.

2221, 2145, 1712, 1511, 1587, 1399, 1398, 992, 986, 985, 866, 781, 725, 719, 607, 605, 525, 423, 420, 419, 417, 415, 277, 265, 259, 257, 3819, 2985, 2265, 1840, 1600, 1327, 1170, 870, 642, 328.					
2630, 1216, 4275, 3903, 3579, 2079, 2043, 1420, 1168; 1537.	2023 e 2024.	1 e 2 Câmaras	Competência (utiliza precedente anterior de controle incidental de constitucionalidade exercido)	Aposentadoria Especial de Servidores	Os votos apreciaram a legalidade de aposentadorias especiais, utilizando precedente anterior da Corte que julgou improcedente o incidente de inconstitucionalidade de lei complementar estadual sobre aposentadoria especial.
2620	2025	1 Câmara	Incompetência	Registro de Aposentadoria	Não instaura incidente de inconstitucionalidade em razão da vigência da norma questionada.

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026)

Para viabilizar a análise do conteúdo das referidas decisões, o trabalho recorreu ao método de Bardin (2016). Segundo a autora (2016), análise de conteúdo é definida como um grupo de métodos de análise de comunicação que emprega processos objetivos e sistemáticos para descrever o conteúdo das mensagens, para permitir a inferência de conhecimentos, indo

além da simples descrição do conteúdo manifesto da mensagem, e permitir ao pesquisador a dedução e a interpretação no seu sentido mais profundo.

Enquanto a análise documental tem como finalidade a representação abreviada da informação para fins de arquivo e acesso, a análise de conteúdo foca na manipulação sistemática dos comunicados (seu teor e expressão) com o intuito de extrair evidências que possibilitem deduzir algo sobre uma realidade distinta da mensagem analisada (Bardin, 2016).

A autora divide as etapas do método em três grandes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados culminando na interpretação.

A pré-análise envolve a organização dos dados com o objetivo de constituir o corpus da pesquisa, referente ao conjunto de documentos para serem submetidos aos procedimentos analíticos. Neste trabalho, o corpus é composto pelos acórdãos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás prolatados a partir de 19.09.2022 que discorrem sobre a sua competência para controle incidental de constitucionalidade.

Constata-se o atendimento dos critérios propostos por Bardin (2016) para a constituição do corpus desta pesquisa, quais sejam: pertinência, exaustividade e homogeneidade. Quanto ao primeiro critério, ele é garantido pelo foco exclusivo em decisões que tratam, direta ou indiretamente, da apreciação ou da não apreciação de constitucionalidade de leis estaduais, alinhando-se diretamente ao objetivo central da dissertação de aferir a capacidade de resposta institucional do Tribunal nessa área.

A exaustividade é cumprida quando se inclui no corpus todos os acórdãos do TCE-GO identificados a partir das palavras-chaves “controle de constitucionalidade” e “incidente de inconstitucionalidade” no sistema de busca de decisões disponível no sítio da Corte Goiana e, a partir do filtro da data, prolatados após o marco temporal estabelecido nesta pesquisa (19.09.2022), se enquadrando, portanto, no recorte temático estabelecido, ou seja, as decisões da Corte sobre o controle incidental de constitucionalidade, tendo as exclusões devidamente justificadas. A homogeneidade, por sua vez, é mantida, porque todos os documentos pertencem ao mesmo universo discursivo e institucional (acórdãos do TCE-GO) e abordam a mesma temática subjacente, permitindo uma comparação analítica consistente entre as decisões achadas.

Em relação à segunda fase, referente à exploração do material, ela permite, após um estudo mais aprofundado, a codificação do corpus a partir da constituição de unidades de registro e unidades de contexto. Na presente pesquisa, cada acórdão relacionado na pesquisa foi consultado individualmente e a partir da análise dos respectivos conteúdos, procedeu-se a classificação das decisões segundo o ano em que foi prolatado, o órgão prolator, o entendimento

firmado em relação à competência para o exercício de controle incidental de constitucionalidade e a matéria de que a decisão tratava, além de eventuais observações, nos termos constantes do Quadro 1.

Codificados os dados, avançou-se para a fase seguinte de tratamento dos resultados por meio da sua categorização, o que permitirá transformar a massa de acórdãos em dados passíveis de mensuração e comparação, preparando-os para a etapa interpretativa.

Assim, como o objetivo da presente pesquisa é aferir a capacidade de resposta do Tribunal no tocante à sua competência para o exercício do controle de constitucionalidade, de forma a revelar padrões de atuação, foi decidido agrupá-los sob as seguintes categorias de análise que funcionarão como indicadores analíticos:

- consistência, a partir da comparação entre as decisões das Câmaras e do Plenário e a identificação de decisões predominantes ou contraditórias;
- alinhamento constitucional, referente a verificação da conformidade com a jurisprudência do STF;
- impacto institucional, relativo às consequências práticas das decisões no exercício da sua competência em relação ao que deixou de ser fiscalizado;
- tempestividade, referente a rapidez com que a Corte processa e emite uma decisão definitiva.

Como primeiro indicador, a consistência é fundamental para avaliar o alinhamento interno da instituição, uma vez que a capacidade de resposta não se restringe à mera existência de uma decisão, mas à sua estabilidade e uniformidade entre as diferentes instâncias julgadoras (Câmaras e Plenário) de modo a conferir previsibilidade e segurança jurídica aos jurisdicionados.

Em um sistema de controle integrado, o alinhamento constitucional surge como indicador indispensável para avaliar a responsividade do TCE-GO perante o ordenamento jurídico superior. A verificação da conformidade com a jurisprudência do STF mede a prontidão da Corte de Contas em evitar a produção de atos fiscalizatórios que serão posteriormente anulados, garantindo a segurança jurídica e a eficiência institucional. Essa postura de acatamento e incorporação reflete o modelo de governança em rede, onde os TCs atuam como parceiros na manutenção da ordem constitucional.

O indicador de impacto institucional traduz os resultados jurídicos para os termos da governança pública. Ao verificar as matérias e questões de sua competência que deixou de ser fiscalizado, liga diretamente a hesitação jurídica à economicidade e eficiência do controle, elevando a discussão da mera legalidade para a esfera da accountability democrática

relacionado à legitimidade do controle externo e a confiança da sociedade na capacidade da instituição de exercer sua função.

Além das referidas categorias para aferição da capacidade de resposta no âmbito do TCE-GO, tem-se, ainda, a tempestividade referente a rapidez com que a Corte processa e emite uma decisão definitiva. A importância da inclusão dessa categoria ocorreu, pois um controle que se arrasta no tempo corre o risco de se tornar inócuo, podendo não ter mais utilidade prática para o caso concreto ou para a situação que a lei inconstitucional buscava regular, perdendo seu potencial de correção imediata e de prevenção de danos para erário, além da tramitação processual desnecessária com dispêndio de gastos.

Para operacionalizar essa categoria, foi estabelecido indicadores que quantificasse o tempo de tramitação dos autos e a decisão, ou seja, o intervalo de tempo entre a data de autuação do processo no TCE-GO até o respectivo julgamento.

Para isso, em cada um dos 63 (sessenta e três) processos identificados após a coleta de dados no portal “Consulta de Decisões do TCE/GO”, foi possível verificar no ícone “Detalhes do Processo” a data da respectiva autuação e a data do julgamento para, por meio de uma planilha Excel (Apêndice B), serem realizados os cálculos da tramitação dos processos com o objetivo de possibilitar uma análise mais precisa do fator tempo no trâmite dos processos em que se discutiu controle de constitucionalidade.

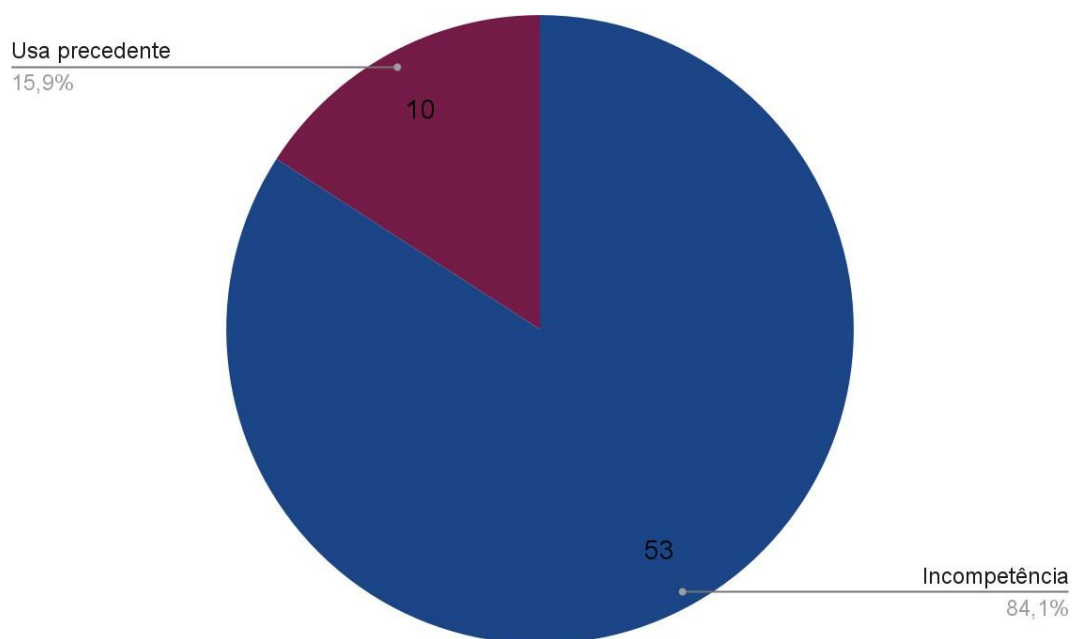
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a aplicação dos filtros adequados no campo de pesquisa, foram verificados 63 acórdãos, organizados sistematicamente, compondo o *corpus* desta pesquisa, os quais foram categorizados conforme o modelo apresentado no capítulo anterior. A estruturação desses dados permitiu a transição de uma massa documental bruta para unidades de registro codificadas por ano, órgão prolator e mérito da decisão, facilitando a identificação de padrões no posicionamento do TCE-GO.

Nessa perspectiva, a interpretação dos resultados detalhados neste Capítulo utiliza os seguintes indicadores analíticos: consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade. Dessa forma, os resultados apresentados a seguir detalham a realidade da fiscalização exercida pelo TCE-GO a partir do marco temporal de 19 de setembro de 2022, focado na forma como a Corte se comporta diante de leis potencialmente inconstitucionais.

Inicialmente, sobre o enfoque da consistência, indicador que avalia o alinhamento interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), verificando se há estabilidade e uniformidade nas decisões proferidas pelo Plenário e pelas Câmaras em relação ao exercício do controle incidental de inconstitucionalidade, foram obtidos os seguintes resultados, conforme Gráfico 1 a seguir:

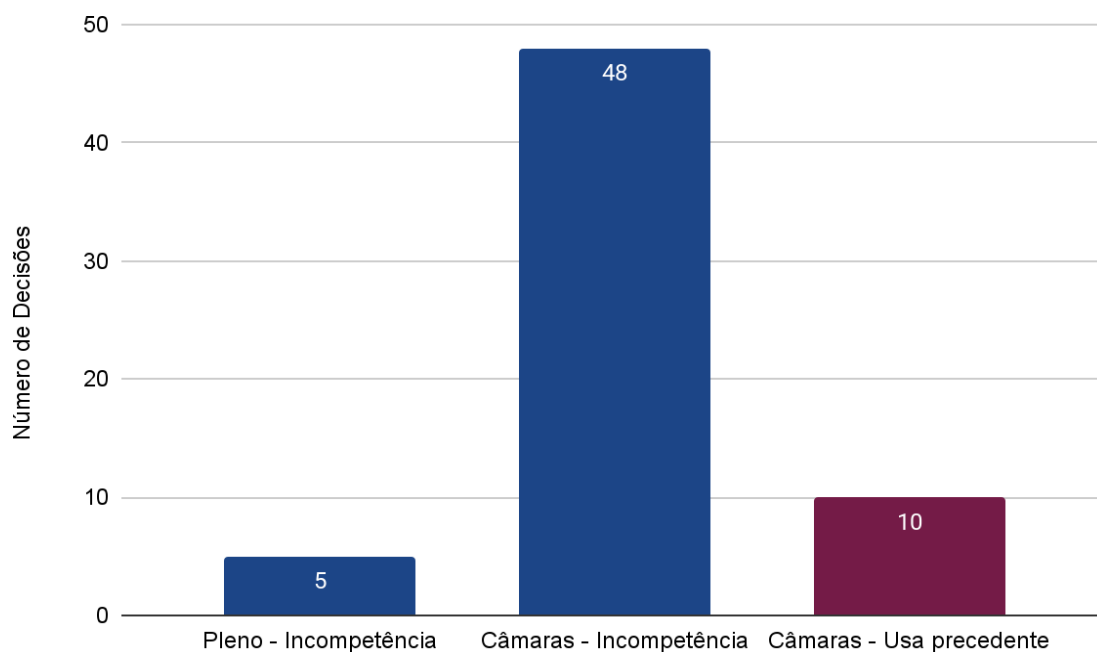
Gráfico 1 - Identificação do posicionamento do TCE-GO acerca de controle incidental de constitucionalidade a partir de 19.09.2022



Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Em relação aos respectivos órgãos prolores das decisões, observa-se o seguinte Gráfico 2:

Gráfico 2 - Identificação dos órgãos prolores da decisão sobre controle incidental de constitucionalidade a partir de 19.09.2022



Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Dos dados dos Gráficos acima, é possível observar que, a partir do marco temporal estabelecido (19.09.2022), 53 acórdãos (84,1%) indicaram a incompetência da Corte Goiana em exercer controle incidental de inconstitucionalidade e 10 acórdãos (15,9%) utilizaram precedentes do próprio TCE-GO que declararam a constitucionalidade de determinada lei goiana. Em relação aos órgãos que prolataram as decisões, o Órgão Pleno demonstra uma alta consistência no período analisado, com todas as decisões, após o marco temporal, declarando sua incompetência para o exercício do controle incidental de constitucionalidade em temas diversos, como registros de aposentadoria (Acórdão 3690/2022), editais de licitação (Acórdãos 4373/2022 e 263/2024) e representações (Acórdão 3426/2024), evidenciando um alinhamento constitucional da cúpula.

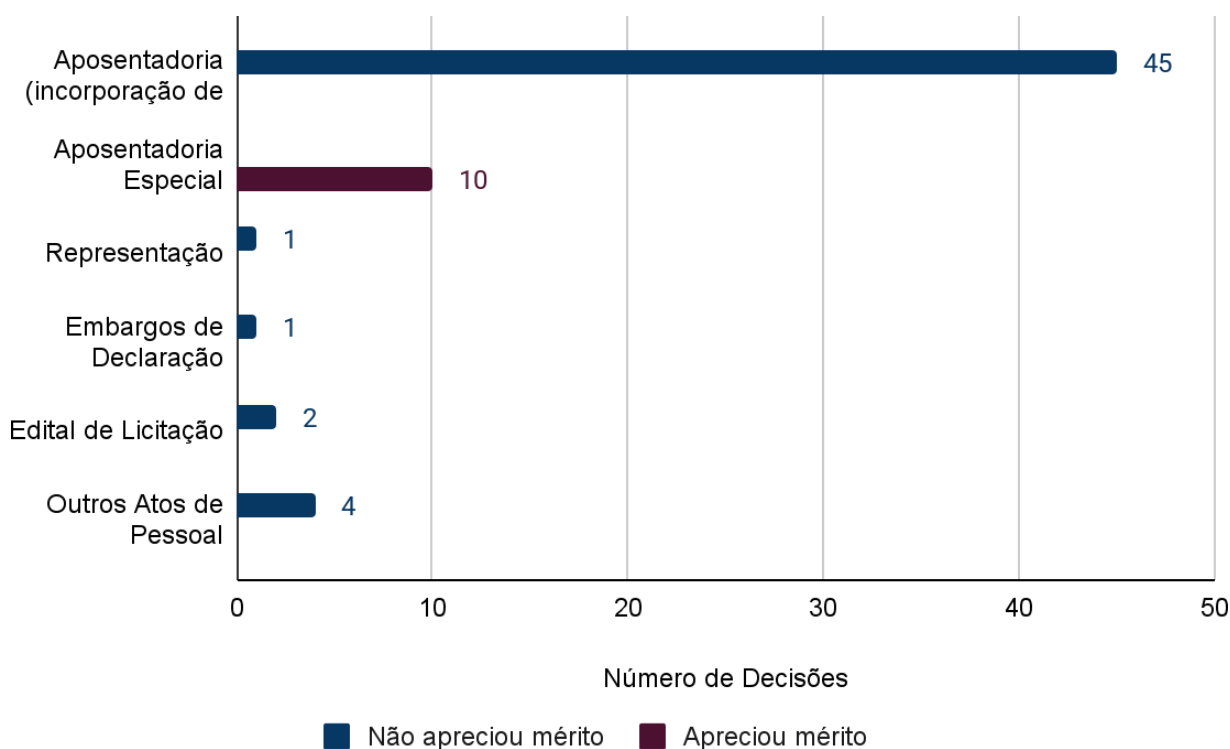
Em relação às Câmaras, conquanto 48 decisões das Primeira e Segunda Câmaras, em alinhamento com o decidido pelo Plenário da Corte de Contas, reconhecerem a incompetência do TCE-GO para exercer controle de constitucionalidade, nota-se que nos casos em que houve a apreciação da constitucionalidade de uma norma em momento anterior ao marco temporal, o precedente é utilizado, o que indica que, embora a nova tese seja de incompetência, efeitos de

controles realizados no passado ainda "sobrevivem" na fundamentação atual, gerando uma zona cinzenta na uniformidade decisória.

Verifica-se um cenário de transição e aparente uniformização, mas com nuances de resistência jurisprudencial. Isso porque existe um esforço institucional para replicar a decisão paradigma do Pleno (Acórdão 3690/2022) em todas as esferas, o que teoricamente aumenta a previsibilidade das decisões para os jurisdicionados, porém a existência de decisões que ainda se valem de "precedentes de controle incidental exercido" (como nos casos de aposentadoria especial) demonstra que a transição para a tese da incompetência absoluta não é isenta de contradições lógicas internas, uma vez que a manutenção de efeitos de julgamentos baseados em incidentes passados pode ser interpretada como uma inconsistência material.

Os dados revelam, ainda, que o posicionamento adotado pelo TCE-GO acerca da sua incompetência para o exercício de controle incidental de inconstitucionalidade implica em não analisar questões relevantes submetidas à apreciação da Corte, conforme apontado abaixo:

Gráfico 3 - Quantitativo de decisões que apreciaram e não apreciaram o mérito da questão submetida à análise do TCE-GO



Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Percebe-se que de um total de 63 decisões, em 53 delas, ou seja, 84,1% dos acórdãos, a Corte Goiana deixou de apreciar questões relacionadas à sua competência, como a incorporação

de gratificações e averbação de tempo de serviço em aposentadorias sujeitas a registro pelas Cortes de Contas, além de irregularidades apontadas em editais de licitações e representações.

Por outro lado, em questão cuja constitucionalidade da norma já havia sido apreciada, o Tribunal acabou por se utilizar do precedente e apreciar o mérito relacionado aos registros de aposentadorias especiais.

Uma vez verificado uma forte, mas não integral, consistência interna acerca do entendimento do TCE-GO para exercício do controle incidental de inconstitucionalidade, necessário passar para o próximo indicador analítico relacionado ao alinhamento constitucional referente a verificação da conformidade das referidas decisões com a jurisprudência do STF.

Conforme já apontado, julgamentos recentes da Suprema Corte, notadamente nos Mandados de Segurança n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023, consolidaram o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de exercer o controle incidental de constitucionalidade, faculdade que permite o afastamento de normas inconstitucionais em casos concretos (*incidenter tantum*), seja por afronta direta à Carta Magna ou por desrespeito à jurisprudência consolidada do Supremo, desde que resguardada a natureza inter partes da decisão e evitada a atribuição de efeitos *erga omnes* ou vinculantes, típicos do controle abstrato reservado ao Poder Judiciário.

A despeito dessa baliza jurisprudencial autoritativa, os dados colhidos nesta pesquisa demonstram que o TCE-GO tem adotado uma postura de autolimitação que exorbita as restrições impostas pelo próprio STF. Isso porque em 81% dos 63 acórdãos analisados a Corte Goiana declararam sua total incompetência para apreciar questões de constitucionalidade, mesmo em caráter incidental, conforme Gráfico 1 acima delineado.

A análise segmentada por órgãos julgadores, nos termos demonstrado no Gráfico 2, reforça a profundidade desse hiato institucional, destacando-se o fato de o Plenário do TCE-GO não ter exercido o controle incidental em nenhum dos processos analisados no período. Em contrapartida, os 19% de acórdãos alinhados à jurisprudência do STF, concentrados nas Câmaras, revelam uma aplicação técnica precisa do controle incidental em casos de aposentadoria especial.

Sob o aspecto temático, conforme mostrado no Gráfico 3, ao exercer o controle em temas de previdência e abster-se de fazê-lo em processos relativos a atos de pessoal, especialmente em gratificações de saúde, além de supostas irregularidades apontadas em editais de licitação e representação, o Tribunal manifesta uma inconsistência que fragiliza a segurança jurídica e o tratamento isonômico de matérias análogas.

Extraí-se que esse desalinhamento crítico demonstra que o TCE-GO, apesar de dominar a técnica do controle incidental ao aplicar próprias decisões anteriores que apreciaram a constitucionalidade de norma no caso concreto, deixou de exercê-la nos demais casos, adotando uma postura institucional mais restritiva que a do guardião da Constituição, o que culmina em uma renúncia de competência que compromete não só a autoridade das decisões da Suprema Corte que recepcionaram a Súmula n. 347, mas também a eficácia do controle externo, demonstrando uma capacidade de resposta limitada. Ademais, o desalinhamento demonstrado compromete a legitimidade institucional, gerando questionamentos sobre sua capacidade técnica e institucional, enfraquecendo a autoridade das decisões.

Entretanto, é importante ponderar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a competência dos Tribunais de Contas (TCs) para o exercício do controle incidental de inconstitucionalidade revela um histórico de oscilações, movendo-se entre a expansão de atribuições e a necessidade de contenção institucional, o que acaba por provocar uma celeuma também nas Cortes de Contas Estaduais e Municipais, que não conseguem acompanhar o direcionamento jurisprudencial da Suprema Corte.

Isso porque, inobstante ter inicialmente consolidada pela Súmula nº 347, que permitia aos TCs apreciar a constitucionalidade de leis no exercício de suas funções, essa prerrogativa passou a ser questionada após a Constituição de 1988, sob o argumento de que o novo sistema de controle abstrato seria exclusivo do Judiciário.

O receio central da Corte Suprema, evidenciado em julgamentos como o da Medida Cautelar no MS nº 25.888, era de que os TCs usurpassem a função jurisdicional ao proferir decisões com efeitos gerais (*erga omnes*), desvirtuando o controle administrativo para uma espécie de controle abstrato de normas, o que feriria o princípio da separação de poderes.

Apesar disso, atualmente o STF, ao pacificar o entendimento, afirmou que a Súmula nº 347 permanece compatível com a ordem constitucional vigente, mas sob uma moldura rigorosa: o afastamento da norma deve ser estritamente incidental (*incidenter tantum*) e limitado ao caso concreto (efeitos *inter partes*), do modo a equilibrar a autonomia das Cortes de Contas como órgãos de controle técnico e a preservação da competência privativa do Judiciário para a guarda abstrata da Constituição, evitando que o controle externo se transforme em uma instância de revisão legislativa de caráter geral.

Nota-se que o entendimento do TCE-GO teve como baliza o voto do Ministro Relator do MS n. 35.410² do Supremo Tribunal Federal, sem levar em consideração a Ementa extraída

² Em voto vencedor que originou o Acórdão n. 3690/2022, o Conselheiro do TCE-GO Saulo Mesquita discorre o seguinte: “Em que pese já tenha defendido a possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado de Goiás exercer o

do referido Voto e o julgamento em seguida do MS n. 25.888, que não deixam dúvidas sobre o entendimento da Corte Suprema.

Ainda que nesse contexto de celeuma jurisprudencial da Corte Suprema, o TCE-GO revela um padrão institucional de evasão da apreciação de questões referentes à sua competência constitucional, gerando uma lacuna na fiscalização, demonstrando uma postura institucional de autocontenção excessiva que, paradoxalmente, reduz a efetividade do controle externo. Ao mesmo tempo percebe-se uma possível incongruência ao adentrar no mérito quando utiliza precedentes da Corte que exerceram controle incidental de constitucionalidade, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica, pilares essenciais da capacidade de resposta institucional. Há, portanto, um prejuízo para a qualidade e a efetividade do controle externo e, conseqüentemente, do patrimônio público.

Percebe-se, portanto, que o desalinhamento constitucional identificado em 81% dos casos analisados se materializa em conseqüências concretas para o exercício do controle externo. Ao adotar postura de autolimitação além do permitido pela jurisprudência do guardião da Constituição, recusando-se a exercer controle incidental de constitucionalidade em 53 acórdãos, o TCE-GO deixou de fiscalizar matérias de sua competência constitucional, comprometendo a efetividade de sua missão institucional. Esta abstenção sistemática gera impactos mensuráveis na dimensão institucional — deixando questões práticas sem solução, servidores sem resposta sobre seus direitos e recursos públicos potencialmente comprometidos.

O indicador analítico que segue examina, portanto, as conseqüências práticas desse desalinhamento, identificando as matérias que permaneceram sem fiscalização adequada, em razão do seu posicionamento sobre sua incompetência para controle incidental de inconstitucionalidade.

A seguir, no Quadro 2, verifica-se a consolidação das matérias que transitaram pela Corte Goiana sem a adequada fiscalização em razão do desalinhamento constitucional acima verificado, acompanhado da lei questionada:

Quadro 2: Impacto institucional decorrente da abstenção de fiscalização

Acórdão	Órgão Prolator da Decisão	Matéria Principal	Norma Questionada	Matéria não enfrentada
3690/2022	Pleno	Incidente de	Lei n. 19.912/2017	Incorporação da

controle de constitucionalidade, na modalidade difusa (in concreto), vislumbro a necessidade de acompanhar o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da inaplicabilidade da vetusta Súmula 347, segundo o qual não fora ela recepcionada pela Constituição Federal. Assim decidiu o Pretório Excelso nos autos do Mandado de Segurança n. 35.410, de 13 de abril de 2021.” (Goiás, 2022)

		Inconstitucionalidade - GESS		Gratificação do Exercício de Serviço de Saúde nos proventos da aposentadoria
3329, 3239, 2935, 2804, 2705, 2658, 2544, 2296, 2221, 2145, 1712, 1511, 1399, 1398, 1587, 992, 986, 985, 866, 781, 725, 719, 607, 605, 525, 423, 420, 419, 417, 415, 277, 265, 259, 257, 3819, 2985, 2265, 1840, 1600, 1327, 1170, 870, 642, 328.	1ª e 2ª Câmaras	Registro de Aposentadoria - GESS	Lei n. 19.912/2017	Incorporação da Gratificação do Exercício de Serviço de Saúde nos proventos da aposentadoria
4373/2022	Pleno	Incidente de Inconstitucionalidade - Securitização de Dívida	Lei n. 18.873/2015	Vinculação de receitas de impostos
263/2024	Pleno	Apreciação de Edital de Licitação - Securitização de Dívida	Lei n. 18.873/2015	Vinculação de receitas de impostos
4111/2022	2ª Câmara	Atos de Pessoal Averbação de tempo de serviço para fins de quinquênio	art. 170, §4º, Lei Estadual n. 10.460/88 até então vigente	Averbar tempo de serviço não previsto em lei
1008/23 e 3339/2023	2ª Câmara	Ato de Pessoal - enquadramentos	Lei n. 18.273/2016 alterada pela Lei n. 19.463/2016	Vinculação de remuneração entre servidores e enquadramento nominal
3426/2024	Pleno	Representação - Gestão de Saúde (OS)	Leis Estaduais n. 21.642/22 e n. 22.511/23	Impessoalidade e obrigatoriedade de licitação
2620/2025	1ª Câmara	Atos de Pessoal - Aposentadoria (Polícia Civil)	Lei estadual n. 16.901/2010	Enquadramento funcional
2696/2025	Pleno	Embargos de Declaração	Lei Estadual n. 17.790/2021	Usurpação de função da Procuradoria-Geral do Estado

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Extraí-se do Quadro 2 que a matéria mais recorrente que deixou de ser fiscalizada sob o crivo da constitucionalidade foi a validade da Lei Estadual n. 19.912/2017, referente a

Gratificação por Exercício de Serviços de Saúde, especificamente no que tange à sua incorporação aos proventos de inatividade em processos de aposentadorias sujeito a registro pela Corte Goiana.

Por meio do Acórdão 3690/2022, em sede de incidente de inconstitucionalidade instaurado para discutir a conformidade constitucional da referida lei, o Pleno do TCE-GO decidiu pela sua incompetência para o exercício do controle incidente de inconstitucionalidade, servindo de precedente para a maioria dos processos em que houve a discussão de constitucionalidade da norma, conforme já apontado no indicador analítico referente à consistência.

Observa-se ter ocorrido não só o desalinhamento com as decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal, conforme verificado no indicador anterior, como também o esvaziamento do instituto de “incidente de inconstitucionalidade”. O TCE-GO torna inócuo o artigo 1º, inciso, XXVIII da sua Lei Orgânica, que confere a ele competência para negar a aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional, que tenha reflexo no erário, como também os artigos 133 a 135 do referido instrumento normativo, que dispõe sobre a instauração do incidente.

Assim, na linha seguinte do Quadro 2, há os acórdãos referentes aos Votos em que o TCE-GO expressamente deixa de apreciar a constitucionalidade incidental da Lei Estadual n. 19.912/2017 e, por conseguinte, se omite na fiscalização da incorporação da referida gratificação utilizando do precedente consolidado no Acórdão n. 3690/22.

Extraí-se da referida Lei tratar-se de gratificação de valor fixo de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) por aposentadoria concedida àqueles servidores que desempenharam as funções de Médico, Enfermeiro e Técnico em Radiologia, em efetivo exercício na Secretaria de Estado da Saúde. Trata-se, portanto, de uma despesa permanente e recorrente ao erário que afeta significativa quantidade de servidores da área da saúde do Estado.

Extraí-se dos votos que, em exercício à sua competência constitucional imposta de apreciação de aposentadorias para fins de registro, o TCE-GO registra as referidas aposentadorias com a respectiva gratificação incorporada, sem discussão acerca dela, mesmo os órgãos técnicos da Corte (Unidade Técnica, Ministério Público de Contas e Conselheiros Substitutos) apontando haver indícios de inconstitucionalidade da norma, indicando a lacuna na fiscalização.

Em seguida, tem-se o Acórdão n. 4373/22 referente ao incidente de inconstitucionalidade instaurado para apreciar a constitucionalidade da Lei Estadual n. 18.873/22 que fundamentou o Edital do Pregão Presencial n. 01/2015, da GoiásParcerias, objeto

de apreciação pelo TCE-GO. Percebe-se ter ocorrido o seu arquivamento, sem apreciação da constitucionalidade da lei com fundamento no Acórdão n. 3690/22.

Em razão disso, aliado ao fato do contrato originário da licitação ter sido rescindido antes do início da sua execução, o Órgão Pleno do TCE-GO, por meio do Acórdão 263/2024, apontado a seguir no Quadro 2, limitou-se a fazer a análise da escolha da modalidade da licitação e da antieconomicidade de cláusulas contratuais previstas na minuta do contrato. Inviável nesse caso verificar o valor que deixou de ser fiscalizado, por ter ocorrido a apreciação do Edital, ainda que de forma limitada.

No caso, trata-se de uma licitação visando a contratação de assessoria financeira para a securitização da dívida ativa estadual, cuja operação era regulada e autorizada pela Lei estadual nº 18.873/2015, em que os direitos creditórios, consoante o edital, foram estimados em R\$ 708.580.000,00 (setecentos e oito milhões e quinhentos e oitenta mil reais), e serviriam de lastro para a emissão de debêntures com garantia real, em regime de garantia firme, no valor de referência igual a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) e distribuição em regime de melhores esforços no valor de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais).

Verifica-se, portanto, a permissão de uma operação de alto risco sem o devido crivo de validade, em razão do precedente relacionado a sua incompetência, o que reduz a Corte de Contas Goiana a um órgão de fiscalização meramente formal, que abdica da guarda material da Constituição em temas de alta voltagem orçamentária.

Constata-se que o Pleno do TCE-GO limitou-se a apreciar somente a modalidade licitatória utilizada, deixando de examinar matérias de extrema relevância relacionadas ao mérito da operação, sua natureza jurídica, sua conformidade com a LRF e sua compatibilidade com o princípio constitucional da não afetação da receita de impostos. A longo prazo, permitiria o Estado utilizar de engenharia financeira para contornar controles constitucionais sobre endividamento público, uma vez que a lei ainda está vigente, mesmo com indícios de inconstitucionalidade conforme apontado por órgãos que compõem a estrutura de pessoal do TCE-GO.

Sobre os Acórdãos n. 4111/2023, n. 1008/2023 e n. 3339/2023, percebe-se tratar de aposentadorias em que há indícios de inconstitucionalidade em normas que as regem, seja sobre a averbação de tempo de serviço para fins de quinquênio, seja sobre vinculação de remuneração entre servidores e enquadramentos nominais.

Os respectivos Relatores, ao apontar a impossibilidade de verificação da constitucionalidade da norma, ainda que um dos Conselheiros ressalte divergir pessoalmente do referido posicionamento, consolida a jurisprudência da Corte citando o Acórdão n. 3690/22

dentre outros, havendo não só a lacuna na fiscalização, mas também uma aplicação automática e acrítica da norma, parecendo haver uma conduta de passividade obrigatória, já que nos três casos os órgãos técnicos da Corte Goiana ao discorrerem sobre os indícios de inconstitucionalidade da norma trouxeram precedentes explícitos do STF.

Enquanto no Acórdão n. 4111/2023 pode haver prejuízo aos servidores por leis que restringem direitos e com indícios de inconstitucionalidade, além da possibilidade de enfrentar eventual desgaste com a judicialização da questão, nos Acórdãos n. 1008/2023 e 3339/23 é o risco de ônus financeiro mensal e duradouro para o erário, já que a lei questionada incrementou remuneração de servidores. Impossibilitada nos três casos a quantificação do valor que ficou omissa na fiscalização em razão da ausência de dados no Voto em análise.

Sobre o Acórdão n. 3426/2024, o impacto institucional da tese da incompetência manifesta-se como uma autolimitação funcional perante o Terceiro Setor. No Voto em análise, o TCE-GO analisa o Termo de Colaboração nº 3/2022-SES/GO celebrado com a Fundação Pio XII para a implementação de uma unidade do Hospital do Amor de Barretos-SP em terreno do Estado para atendimento oncológico ao custo de R\$ 2.391.914.945,21 (dois bilhões, trezentos e noventa e um milhões, novecentos e quatorze mil, novecentos e quarenta e cinco reais e vinte e um centavos) com fundamento nas Leis Estaduais n. 21.642/22 e n. 22.511/23.

Ao declarar-se incompetente para o controle de constitucionalidade incidental das respectivas leis, o TCE-GO deixa de questionar se o modelo de transferência direta e a cessão de uso de bens públicos a uma entidade privada respeitam os princípios constitucionais da impessoalidade e da obrigatoriedade de licitação (Art. 37, XXI da CF).

Assim, institucionalmente, o TCE-GO sinaliza que, se houver uma lei estadual que autorize a parceria, a Corte não entrará no mérito da validade constitucional dessa norma, limitando-se a uma fiscalização formalística, uma vez que verifica documentação, mas não o alicerce jurídico do gasto. Ao processar uma fiscalização sobre um repasse de R\$ 2,39 bilhões, o Tribunal limita a sua atuação à conformidade formal do Termo de Colaboração.

No caso, percebe-se que, após o TCE-GO declarar a ilegalidade da Editais de Chamamento cujo objeto era a contratação de serviços na área da saúde, houve uma superveniente regularização dos referidos editais após a edição de lei estadual autorizando sua implementação de maneira retroativa. Assim, a tese da incompetência do TCE-GO para exercer controle de constitucionalidade acabou por esvaziar a fiscalização exercida pelo controle externo, permitindo que leis posteriores neutralizem questionamentos efetuados pela Corte de Contas Goiana.

Acerca do Acórdão n. 2620/2025, o Relator, com fundamento na vigência da norma e apontando de maneira superficial ausência de indícios de inconstitucionalidade da norma, deixa de exercer o controle incidental de constitucionalidade, ignorando o alerta feita por órgão técnico da Corte. Assim, o Tribunal acaba por validar um ato relacionado aos enquadramentos na carreira de Escrivão de Polícia Civil do Estado com indícios de vícios de origem. Institucionalmente, há a ausência de apreciação pela Corte Goiana da base legal dos enquadramentos funcionais, transformando-o em um órgão de mera conferência formal do preenchimento de requisitos para a aposentadoria.

No caso, inobstante constar do Acórdão o valor da aposentadoria recebida pelo beneficiário, inviável quantificar o que deixou de ser verificado, vez que ausente informações acerca da repercussão financeira sobre a lei questionada.

Após, o Acórdão n. 2696/2025, sob a tese da incompetência para o exercício do controle incidental de inconstitucionalidade, não adentra no mérito acerca da alegada inconstitucionalidade do art. 3-A, da Lei Estadual n.17.790/2021. Resta demonstrada a resistência processual em enfrentar o tema, não reabrindo a discussão sobre sua competência demonstrando que a Corte considera o tema superado, mesmo quando provocado sobre a fundamentação. Inviabilizada a quantificação financeira, por não se tratar de questão relacionado a valores, mas de discussão acerca de usurpação de funções da Procuradoria Geral do Estado.

Sobre o último indicador analítico para avaliar a capacidade de resposta do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais, tem-se a tempestividade das decisões. No contexto da governança pública, a rapidez com que uma instituição processa e emite decisões definitivas não se limita a uma questão meramente procedimental, mas revela a própria efetividade do controle externo e sua aptidão para gerar valor público de forma oportuna.

Para fins de verificação da tempestividade de tramitação dos processos, será adotado como referência os prazos que cada área de atuação da Corte Goiana tem para manifestar e/ou apreciar, de acordo com o estabelecido no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Resolução n. 22/2008), nos artigos 55, §§1º e 2º; 71, §§ 1º e 2º, 167, §2º, 169, 170, 172 e 359. Nesse sentido, via de regra, os processos que tramitam do TCE-GO passam pelos seguintes setores: Unidade Técnica, Ministério Público de Contas, Conselheiro Substituto e Conselheiro Relator, além de eventual necessidade de intimação/citação dos responsáveis.

Assim, segue o Quadro 3 abaixo revelando o prazo de tramitação dos processos em cada setor e total:

Quadro 3: Prazos médio, em dia, de tramitação dos processos no TCE-GO por setor e total (Regimento Interno do TCE-GO)

Natureza do Processo	Unidade Técnica (art. 172)	Procurador de Contas (art. 71, §1º)	Conselheiro Substituto (art. 55, §1º)	Intimação/ Citação do Responsável (art. 167, §2º)	Conselheiro Relator (Art. 170)	Pauta (art. 359, §6º)	Prazo Total
Atos sujeitos a Registro - Atos de Pessoal	60	30	30	-	30	-	150
Incidente de Inconstitucionalidade	60	30	30	-	30	15	165
Apreciação de Edital (Processo de Fiscalização)	60	30	30	15	30	-	165
Representação	15	30	30	15	15	-	105
Embargos de Declaração	15	30	30	-	15	-	90

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Nota-se tratar-se de um prazo médio, vez que algumas variáveis podem postergá-lo, já que foi calculado somando todas as fases sequencialmente, representando o cenário mais conservador. Na prática, eventuais diligências e retornos à Unidade Técnica podem alongar o trâmite real. Ainda, para Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás permite excepcionalmente a dilação do prazo por igual período, uma única vez, em matéria complexa, o que dobraria seus respectivos prazos para até 60 dias cada, devendo ser considerado como variável na análise de tempestividade. Por último, nota-se que atos de pessoal sujeitos a registro não possuem fase de citação/intimação por se tratarem de controle de legalidade de ofício, sem contraditório prévio na fase de registro.

Estabelecidos os prazos médios de tramitação previstos no Regimento Interno do TCE-GO para cada natureza processual que interessa a essa pesquisa, o Quadro 4 abaixo informa o tempo médio de tramitação dos processos referentes aos acórdãos integrantes do corpus desta pesquisa, elaborado a partir da planilha Excell (Apêndice B).

Quadro 4 - Tempo médio de duração dos processos que envolveram o assunto controle de constitucionalidade

Natureza do Processo	Quantidade de Processos	Tempo Médio (dias)	Tempo Médio (anos, meses e dias)
Atos sujeitos a registro - GESS	44	659,9	1 ano, 9 meses e 24 dias
Atos sujeitos a Registro	4	1056,5	2 anos, 10 meses e 26 dias
Uso de Precedente (Atos sujeitos a registro)	10	658,3	1 ano, 9 meses, 23 dias
Incidente de inconstitucionalidade	2	833	2 anos, 3 meses, 13 dias

Apreciação de Edital com instauração de incidente de inconstitucionalidade	1	3132	8 anos, 7 meses e 2 dias
Representação	1	337	11 meses, 7 dias
Embargos de Declaração	1	45	1 mês, 15 dias
Total Geral	63	714,7	1 ano, 11 meses, 19 dias

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

O confronto entre os parâmetros normativos apresentados no quadro 3 e os dados empíricos sistematizados no quadro 4 permite aferir em que medida o TCE-GO tem observado a tempestividade regimental no tratamento dos processos que envolvem o controle de constitucionalidade, identificando, por natureza processual, eventuais conformidades ou desvios em relação aos prazos estabelecidos, o que constitui elemento central para a avaliação do indicador analítico de tempestividade adotado nesta pesquisa. A partir desse comparativo, segue o resultado:

Quadro 5 — Análise comparativa: prazos regimentais x tempos reais de tramitação

Natureza processual	Prazo regimental médio (dias)	Tempo médio real (dias)	Diferença (dias)	Excesso em relação ao prazo regimental
Atos sujeitos a registro - GESS	150	659,9	+509,9	+340%
Atos sujeitos a Registro	150	1056,5	+906,5	+604%
Uso de Precedente (Atos sujeitos a registro)	150	658,3	+508,3	+339%
Incidente de inconstitucionalidade	165	833	+668	+405%
Apreciação de Edital com instauração de incidente de inconstitucionalidade	165 + 165 = 330	3.132	+2.802	+849%
Representação	105	337	+232	+221%
Embargos de Declaração	90	45	-45	Dentro do prazo

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Os dados mostram que, em relação aos atos sujeitos a registro, que constituem a maior parte do corpus da pesquisa, os tempos médios reais variam entre 658,3 dias a 1056,5 dias, enquanto o prazo regimental médio é de 150 dias. O excesso varia entre 339% a 604%, o que demonstra de forma inequívoca a incapacidade do TCE-GO de tramitar processos dessa natureza dentro dos limites temporais fixados pelo próprio Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Quanto aos incidentes de inconstitucionalidade instaurados, observa-se que o tempo médio de tramitação dos processos analisados foi de 833 dias, sendo que o tempo médio de tramitação regimentalmente previsto é de 165 dias, representando um excesso temporal de tramitação de 405%. Quando verificado o processo em que o incidente de inconstitucionalidade é instaurado no âmbito de um processo de fiscalização referente a apreciação de um Edital,

persiste o desvio do prazo de tramitação, chegando a tramitar por 2.802 dias, sendo o tempo regimental médio previsto de 330 dias.

Sobre a representação, percebe-se também um excesso de prazo de tramitação superior a 200 dias, ao passo que os Embargos de Declaração foi o único tipo processual que demonstrou observância da tempestividade regimental, sendo concluído em aproximadamente metade do prazo regimental.

Em perspectiva geral, o tempo médio de tramitação de todos os processos do corpus dessa pesquisa é de 714,7 dias, aproximadamente 1 ano, 11 meses e 19 dias, ao passo que o prazo regimental máximo para a natureza processual predominante no corpus — atos sujeitos a registro — é de 150 dias. Isso representa um excesso médio de quase 377% em relação ao referido parâmetro normativo, evidenciando que a inobservância da tempestividade não constitui exceção pontual, mas sim padrão sistemático na tramitação dos processos que envolvem discussão sobre controle de constitucionalidade no TCE-GO.

Importante trazer a análise também, como indicador de tempestividade, o grupo de processos referente aos atos sujeitos a registro em que se discutiu a GESS, em razão da instauração do incidente de inconstitucionalidade que originou o Acórdão n. 3690/2022. Em razão do caráter prejudicial do referido incidente em relação ao mérito dos atos sujeitos a registro, houve um sobrestamento formal do processo de aposentadoria em que se discutia a referida gratificação, além de uma paralização informal dos outros processos, o que acabou por impactar de forma determinante o indicador de tempestividade.

Constata-se que o incidente de inconstitucionalidade que decidiu sobre a GESS foi autuado em 30/07/2021 e julgado em 22/09/2022, com duração total de 419 dias. Esse julgamento constitui o marco temporal central desta análise, uma vez que os demais processos do corpus tiveram sua tramitação diretamente condicionada à sua conclusão, referente à incompetência do TCE-GO para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos. Os 44 processos de atos sujeitos a registro relacionados ao tema se dividem em dois grupos: 29 processos autuados antes do julgamento do incidente e 15 processos autuados após o seu julgamento, conforme demonstrado nos Quadros 6 e 7 a seguir.

Quadro 6 - Processos (atos sujeitos a registro - GESS) autuados antes do julgamento do incidente (22/09/2022)

Acórdão (Processo)	Autuação	Julgamento	Período entre a autuação do processo e a instauração do incidente (em dias)	Período entre o julgamento do incidente e da apreciação do ato sujeito a registro (em	Total da tramitação (dias)

				dias)	
257/2023 (201000010010284)	07/01/2011	02/02/2023	3857	133	4409
2658/2023 (201800010021130)	17/01/2019	05/10/2023	925	378	1722
2804/2023 (201600010030384)	20/04/2019	09/11/2023	832	413	1.664
2221/2023 (201500010006164)	12/07/2019	17/08/2023	749	329	1.497
1600/2024 (201800010008892)	24/04/2020	16/05/2024	462	602	1.483
870/2024 (201911129006738)	16/06/2020	04/04/2024	409	560	1.388
605/2023 (201900010039122)	18/01/2021	02/03/2023	193	161	773
866/2023 (202011129004711)	25/01/2021	22/03/2023	186	182	787
1170/2024 (202000010010562)	31/03/2021	11/04/2024	121	567	1.107
417/2023 (202000010029733)	07/04/2021	09/02/2023	114	140	673
259/2023 (202100010001445)	08/04/2021	02/02/2023	113	133	665
992/2023 (202011129005769)	06/05/2021	13/04/2023	85	203	707
2705/2023 (202011129006731)	13/05/2021	05/10/2023	78	378	875
525/2023 (202100010002826)	20/08/2021	02/02/2023	Autuado após instauração do incidente	133	531
265/2023 (202100010001946)	20/08/2021	02/02/2023	Autuado após instauração do incidente	133	531
607/2023 (202100010004596)	17/09/2021	02/03/2023	Autuado após instauração do incidente	161	531
2265/2024 (201900010047608)	04/10/2021	04/07/2024	Autuado após instauração do incidente	651	1.004
985/2023 (202100010015923)	05/11/2021	13/04/2023	Autuado após instauração do incidente	203	524
419/2023 (202100010026342)	05/11/2021	09/02/2023	Autuado após instauração do incidente	140	461
781/2023 (202111129005381)	12/11/2021	16/03/2023	Autuado após instauração do incidente	175	489
423/2023 (202111129004423)	25/11/2021	09/02/2023	Autuado após instauração do incidente	140	441
719/2023 (202000010040565)	13/12/2021	09/03/2023	Autuado após instauração do incidente	168	451
415/2023 (201900010012558)	13/12/2021	09/03/2023	Autuado após instauração do incidente	140	423
277/2023 (202111129001965)	21/12/2021	02/02/2023	Autuado após instauração do	133	408

			incidente		
420/2023 (202100010042296)	28/01/2022	09/02/2023	Autuado após instauração do incidente	140	377
328/2024 (202211129001595)	19/08/2022	08/02/2024	Autuado após instauração do incidente	504	538
3329/2023 (202000010038271)	26/08/2022	14/12/2023	Autuado após instauração do incidente	448	475
986/2023 (202000010039290)	26/08/2022	13/04/2023	Autuado após instauração do incidente	203	230
725/2023 (202200010006087)	26/08/2022	09/03/2023	Autuado após instauração do incidente	168	195

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Quadro 7 - Processos (Ato sujeitos a registro - GESS) autuados após o julgamento do incidente (22/09/2022)

Acórdão (Processo)	Autuação	Julgamento	Período de tramitação dos processos (em dias)
1587/2023 (202200010011650)	15/11/2022	22/06/2023	219
642/2024 (2022111290006093)	23/11/2022	08/03/2024	471
2145/2023 (202200010034155)	15/12/2022	10/08/2023	238
1712/2023 (202200010037696)	15/12/2022	29/06/2023	196
1511/2023 (202200010017430)	15/12/2022	15/06/2023	182
2296/2023 (201900010006891)	16/12/2022	24/08/2023	251
1399/2023 (202100010031992)	16/12/2022	01/06/2023	167
1398/2023 (202100010004878)	16/12/2022	01/06/2023	167
1327/2024 (202200010043359)	01/02/2023	18/04/2024	442
2935/2023 (202200010047088)	19/05/2023	23/11/2023	188
2544/2023 (201800005016515)	25/05/2023	02/10/2023	130
1840/2024 (202200010050437)	22/06/2023	06/06/2024	350
3239/2023 (202200010045005)	26/07/2023	07/12/2023	134
2985/2024 (202300010023104)	04/09/2023	15/08/2024	346
3819/2024 (202200010066994)	15/03/2024	26/09/2024	195

Fonte: TCE-GO. Elaborado pela autora (2026).

Em relação aos 29 processos autuados antes do julgamento do incidente de inconstitucionalidade, apontados no Quadro 6, 13 foram autuados antes da sua instauração

ocorrida em 30.07.2021, tendo tramitado por períodos que variaram entre 78 a 3.857 dias antes do incidente sequer existir. Esse dado é especialmente relevante, pois demonstra que uma parcela significativa do tempo total de tramitação desses processos não pode ser atribuída à autuação do incidente de inconstitucionalidade. Destaca-se o Acórdão n. 257/2023, autuado em 07/07/2011, que já contava com 3.857 dias de tramitação quando o incidente foi instaurado, totalizando ao final 4.409 dias, aproximadamente 12 anos, até o seu julgamento.

Quanto aos processos autuados após a instauração do incidente, mas antes de seu julgamento (totalizando 16), analisando o tempo posterior ao julgamento do incidente, nota-se que 7 foram concluídos dentro do prazo regimental médio para processos dessa natureza, o que demonstra que em parte o TCE-GO foi capaz de retomar a tramitação com agilidade após a resolução da questão prejudicial. Entretanto, os 9 processos restantes superaram o prazo regimental no período pós julgamento do incidente, sendo em 1 deles, 501 dias de excesso.

Isso demonstra mais uma vez que, embora o período de tramitação do incidente interfira diretamente no tempo total de tramitação desses processos, a inobservância da tempestividade regimental não pode ser atribuída a ele, configurando para uma parcela relevante desse grupo dificuldade de gestão processual independente do fator constitucional.

Sobre os processos autuados após o julgamento do incidente, referente ao Quadro 7, apesar de apresentar um desempenho comparativamente melhor, com tempos de tramitação variando entre 130 e 471 dias de duração, apenas 2 processos, referentes aos Acórdãos n. 2544/2023 (130 dias) e 3239/2023 (134 dias), se aproximaram do prazo de 150 dias, sem que nenhum outro observasse plenamente, o que indica que a inobservância da tempestividade não se explica pelo efeito da instauração do incidente de inconstitucionalidade, mas reflete uma dificuldade estrutural do Tribunal na gestão do tempo de tramitação desses processos.

Há, ainda, no corpus da pesquisa o Acórdão n. 263/2024 (Processo n. 201500047001439), em que houve a instauração do incidente de inconstitucionalidade, cujo julgamento ocorreu por meio do Acórdão 4373/2022 (Processo n. 201900047001222). O incidente de inconstitucionalidade foi instaurado em 26/06/2019 e julgado em 24/11/2022, com duração do trâmite de 1.247 dias. No caso, importante também observar a cadeia de dependência processual entre eles. Para análise, verifica-se o Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 — Relação entre o incidente de inconstitucionalidade (Acórdão 4373/2022 — Pleno) e o processo de apreciação de edital (Acórdão 263/2024 — Pleno)

Acórdão (Processo)	Autuação	Julgamento	Período entre a autuação do processo e a instauração do incidente - 26/06/2019 (em dias)	Período entre o julgamento do incidente e a apreciação do processo principal - 24/11/22 (em dias)	Total (dias)
263/2024 (201500047001439)	06/07/2015	01/02/2024	1.451	434	3.132

Quanto ao processo de apreciação de edital (Acórdão 263/2024 — Pleno), trata-se do caso de maior duração de todo o corpus da pesquisa. Autuado em 06/07/2015 e julgado apenas em 01/02/2024, o processo tramitou por 3.132 dias — aproximadamente 8 anos, 7 meses e 2 dias —, superando em 849% o prazo regimental máximo de 330 dias aplicável à sua natureza, considerado o somatório dos prazos do processo principal e do incidente de inconstitucionalidade dele decorrente.

Percebe-se haver 3 prazos de tramitação distintos, sendo a primeira, entre a autuação do processo principal e a autuação do incidente, ter durado 1.451 dias; a segunda, referente ao prazo de tramitação do incidente de inconstitucionalidade, 1247 dias e a terceira, referente ao período entre o julgamento do incidente de inconstitucionalidade e a apreciação do edital, tramitado por 434 dias. Nota-se que todos os referidos períodos, ainda que considerados isoladamente, superam o prazo médio de duração de processos dessa natureza.

Essa estrutura temporal demonstra que a inobservância da tempestividade no processo de apreciação de edital não decorre exclusivamente do efeito suspensivo do incidente de inconstitucionalidade. Com efeito, a demora verificada tanto na fase anterior à instauração do incidente quanto na fase posterior ao seu julgamento evidencia a existência de gargalos processuais independentes da pendência constitucional, configurando uma disfuncionalidade estrutural na gestão da tempestividade que transcende a complexidade inerente ao controle de constitucionalidade incidental.

Assim, sobre o impacto da instauração do incidente de inconstitucionalidade na tempestividade de tramitação dos processos a ele relacionados, apesar de revelar ser um fator importante, na medida em que trata-se de uma questão prejudicial para a resolução dos processos principais, a análise empírica demonstra que esse fator, isoladamente, não é suficiente para explicar a extensão da inobservância dos prazos regimentais verificada no corpus.

A recorrente superação dos prazos tanto em períodos anteriores à instauração dos incidentes quanto em períodos posteriores ao seu julgamento aponta para a existência de uma

dificuldade estrutural do TCE-GO na gestão da tempestividade processual, que se manifesta de forma sistemática e independente da complexidade inerente ao controle de constitucionalidade incidental.

DISCUSSÕES FINAIS

Dos dados apresentados, fica claro um cenário de transição e desafios institucionais no que tange ao entendimento do TCE-GO quanto a sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade. A interpretação desses achados, segmentada pelos quatro indicadores analíticos propostos, permitiu aferir a capacidade de resposta (*responsiveness*) da Corte, compreendida aqui como um indicador de qualidade da governança pública, bem como avaliar em que medida a decisão contida no Acórdão n. 3690/2022 do Pleno do TCE-GO influenciou o exercício das competências constitucionais da Corte.

Sobre a consistência, indicador analítico que opera no plano interno da instituição verificando se há estabilidade e uniformidade nas decisões proferidas pelo Plenário e pelas Câmaras, os dados revelam que apesar de ser forte, não é integral. No período analisado, o Plenário demonstrou alta consistência ao replicar, em todos os seus julgamentos, o entendimento firmado no Acórdão n. 3690/2022 acerca da incompetência da Corte para o exercício do controle incidental de constitucionalidade. As Câmaras, por sua vez, embora tenham seguido esse entendimento na expressiva maioria das suas decisões, mantiveram em parcela das apreciações a utilização de precedentes anteriores ao marco temporal, nos quais a constitucionalidade de determinada norma já havia sido declarada — o que gerou uma zona cinzenta na uniformidade decisória.

Conforme apontam Martins e Marini (2014), a capacidade de resposta de uma instituição pública pressupõe o domínio de competências e a prontidão para atuar — atributos que dependem, em larga medida, de um processo decisório coerente e uniforme, de modo a exercer sua função com eficácia e gere previsibilidade para os jurisdicionados. Assim, embora o alinhamento da cúpula seja incontestável, as nuances observadas nas Câmaras evidenciam que a transição para a nova tese ainda não se completou de forma plena, o que compromete parcialmente a eficácia do controle externo e a capacidade de resposta da Corte, na medida em que a previsibilidade das decisões constitui um elemento essencial para que os jurisdicionados possam orientar sua conduta e para que a sociedade confie na qualidade da fiscalização exercida.

Quanto ao alinhamento constitucional, que examina a conformidade das decisões do TCE-GO com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o referencial teórico desta

pesquisa demonstra que a autorização conferida pelo STF, nos julgamentos dos Mandados de Segurança n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023, para que os Tribunais de Contas exerçam o controle incidental de constitucionalidade — afastando, *incidenter tantum*, normas inconstitucionais com efeitos restritos ao caso concreto — não é apenas uma concessão procedimental, mas um instrumento de fortalecimento da governança em rede. Diante disso, Mendes (2024) sustenta que essa prerrogativa aperfeiçoa a relação entre o Judiciário e as Cortes de Contas, consolida a governança em rede e posiciona os Tribunais como apoio eficaz, prevenindo intervenções judiciais repetitivas e reforçando a estabilidade do ordenamento jurídico.

Os resultados, entretanto, revelam um desalinhamento expressivo: a ampla maioria dos acórdãos analisados demonstra que o TCE-GO adotou postura de autolimitação que exorbita as restrições impostas pelo próprio guardião da Constituição, declarando sua incompetência total para apreciar questões constitucionais mesmo em caráter incidental. Observa-se que a interpretação da Corte Goiana baseou-se predominantemente no voto do Ministro Relator do MS n. 35.410, sem interpretação conjunta com a Ementa do Voto e com o entendimento consolidado no MS n. 25.888, que juntos reafirmam inequivocamente a compatibilidade da Súmula n. 347 com a ordem constitucional vigente, desde que o exercício do controle de inconstitucionalidade seja realizado de maneira incidental, afastando a aplicação de normas inconstitucionais somente em casos concretos, seja por afronta direta à Carta Magna ou por desrespeito à jurisprudência consolidada do Supremo.

Do ponto de vista da governança pública, tal desalinhamento representa uma ruptura na lógica da capacidade de resposta como indicador de qualidade institucional. Como aponta Bovens (2007), a prestação de contas retrospectiva deve atuar como insumo para aprimorar a formulação de políticas futuras e incrementar a capacidade de resposta. Ao ignorar os sinalizadores da jurisprudência do STF, o TCE-GO demonstra uma capacidade de resposta limitada no que se refere à atualização e ao ajuste de seu entendimento institucional às balizas constitucionais vigentes.

É necessário, contudo, situar o desalinhamento identificado em seu contexto jurisprudencial mais amplo. Conforme apontado no referencial teórico deste trabalho, a jurisprudência do STF sobre a competência dos Tribunais de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade revela um histórico de oscilações que, ao longo de décadas, tornou o tema genuinamente controverso para as Cortes de Contas em todo o país. A Súmula n. 347, aprovada ainda sob a égide da Constituição anterior com fundamento no precedente do RMS n. 8.372/CE, conviveu, a partir de 2006, com o questionamento do Ministro

Gilmar Mendes na Medida Cautelar no MS n. 25.888, que lançou dúvidas sobre a sua compatibilidade com o novo sistema de controle abstrato instituído pela Constituição de 1988. A partir desse momento, instalou-se uma celeuma que perdurou por anos: de um lado, decisões que ampliavam as competências dos Tribunais de Contas; de outro, sinalizações de contenção baseadas no risco de usurpação da função jurisdicional. Esse movimento pendular da jurisprudência do guardião da Constituição produziu efeitos diretos sobre as Cortes de Contas, que se viram diante de uma bússola institucional instável, sem condições de ancorar suas práticas decisórias em um entendimento sólido e duradouro da Suprema Corte.

Nessa perspectiva que Costa (2023) identifica o movimento expansionista seguida de recuo como a marca característica da evolução jurisprudencial do tema, o que explica, sem justificar integralmente, a dificuldade das Cortes de Contas de acompanhar o direcionamento da Suprema Corte com a celeridade que a boa governança exigiria. Do ponto de vista da capacidade de resposta como indicador de qualidade da governança pública, ela revela uma fragilidade sistêmica decorrente da própria instabilidade do ambiente jurisprudencial no qual os Tribunais de Contas operam, o que torna necessário o desenvolvimento de mecanismos internos de monitoramento e atualização jurisprudencial que permitam às Cortes responder tempestivamente às mudanças de orientação da Suprema Corte.

Reconhecido esse contexto, não se pode, entretanto, concluir pela completa adequação do posicionamento adotado pelo TCE-GO. Denota-se que o histórico de instabilidade poderia justificar cautela e prudência; não, porém, a renúncia total de uma competência expressamente reconhecida pelo próprio guardião da Constituição nos julgamentos mais recentes sobre o tema.

Revela-se que a grande preocupação subjacente à jurisprudência do STF sobre o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas não é a vedação do controle em si, mas a contenção de seus efeitos. Como se extrai com clareza das ementas dos julgamentos dos MS n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023, o que a Suprema Corte recusa às Cortes de Contas a transcendência dos efeitos da decisão: a possibilidade de que o afastamento incidental de uma norma, proferido em sede de controle difuso administrativo, deixe de operar apenas inter partes e no caso concreto para assumir eficácia erga omnes e caráter vinculante, usurpando a competência privativa do Poder Judiciário para o controle abstrato de constitucionalidade.

Conclui-se que o desalinhamento constitucional identificado compromete não apenas a legalidade formal das decisões, mas a própria inserção do TCE-GO na rede de controle constitucional do Estado brasileiro. Uma Corte de Contas que restringe sua atuação aquém do que a Constituição autoriza e o STF confirma abdica de seu papel como nó estratégico no

ecossistema de controle, conforme descrito por Graciosa (2011), e enfraquece a rede colaborativa de fiscalização que é pressuposto de uma governança pública de qualidade.

Já o indicador de impacto institucional refere-se aos efeitos concretos da postura de autolimitação do TCE-GO sobre o valor público por ele gerado. Conforme definido no referencial teórico a partir de Resende *et al.* (2024), o valor público compreende a geração de benefícios sociais e institucionais que atendam às necessidades e aspirações da sociedade — sendo a governança participativa e a capacidade de resposta instrumentos cruciais para sua produção.

A abstenção sistemática do TCE-GO no exercício do controle incidental de constitucionalidade resultou em uma lacuna fiscalizatória de dimensões relevantes. Matérias que envolvem gratificações incorporadas a proventos de aposentadoria, operações de alto impacto financeiro e contratos de parceria com entidades privadas para prestação de serviços públicos tramitaram perante a Corte sem o necessário exame de constitucionalidade, mesmo quando os próprios órgãos técnicos internos apontavam indícios de vício constitucional nas normas que os fundamentam, o que revela um déficit de governança de desempenho.

Isso porque, partindo do conceito de Martins (2018), ao paralisar o exercício de uma competência reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, o TCE-GO cria uma zona de imunidade fiscalizatória, na qual leis com indícios de inconstitucionalidade continuam a produzir efeitos financeiros permanentes sobre o erário, ao abrigo da presunção de legalidade, configurando um déficit simultâneo de eficácia, pela limitação ao alcance dos resultados que a fiscalização deveria produzir; de eficiência, pelo desperdício da capacidade técnica e institucional da Corte, que identifica o vício mas abdica de corrigi-lo; e de efetividade, pela incapacidade de gerar o impacto positivo esperado sobre a gestão pública e de entregar à sociedade o valor público que justifica a própria existência do controle externo.

Do ponto de vista da governança em rede, conforme aponta Graciosa (2011), os Tribunais de Contas são, por natureza, órgãos auxiliares de todos os Poderes, cuja função viabiliza a construção de relações de trabalho conjunto com outras instituições públicas em prol de objetivos comuns. Nessa lógica colaborativa, o exercício do controle incidental de constitucionalidade pelas Cortes de Contas não representa uma invasão de competência alheia, mas uma contribuição ativa para o refinamento do ordenamento jurídico: ao identificar, de ofício e no curso da fiscalização concreta, leis com indícios de inconstitucionalidade, o Tribunal de Contas opera como um filtro institucional adicional — distinto e complementar ao Poder Judiciário —, ampliando o número de órgãos aptos a sinalizar vícios normativos e, com isso, densificando a rede de proteção constitucional.

Nesse sentido, ao abdicar dessa prerrogativa, o TCE-GO enfraquece esse arranjo colaborativo e reduz a capacidade da rede de governança de promover, de forma contínua e integrada, o aperfeiçoamento da produção normativa e a proteção do patrimônio público.

Conclui-se que o impacto institucional da decisão contida no Acórdão n. 3690/2022 sobre a capacidade de resposta do TCE-GO é negativo e estrutural: ao reduzir-se a um órgão de fiscalização meramente formal, que abdica da guarda material da Constituição o Tribunal compromete sua missão de gerar valor público, enfraquece sua posição na rede de controle e reduz a efetividade do controle externo como instrumento de proteção do patrimônio público e dos direitos dos jurisdicionados.

A tempestividade, último indicador analítico adotado nesta pesquisa, está expressamente vinculado à capacidade de resposta que, segundo o Decreto n. 9.203/2017, exige a prestação de serviços com qualidade, quantidade e rapidez. Reforçados por Martins e Marini (2014), que a relacionam a prontidão para atuar, enquanto uma das dimensões da capacidade governamental, às demandas em momento adequado, de acordo com a legitimidade e a urgência da matéria.

Dos dados analisados, o confronto entre os prazos regimentais previstos no Regimento Interno do TCE-GO (Resolução n. 22/2008) e os tempos reais de tramitação dos processos que compõe o corpus desta pesquisa revela um padrão sistemático de inobservância que compromete a dimensão temporal da capacidade de resposta, em que a maioria dos tipos processuais analisados superaram significativamente os prazos regimentalmente estabelecidos.

Os processos de fiscalização morosos perdem a razão de ser, pois o ato fiscalizado produz efeitos irreversíveis, o erário sofre prejuízos de difícil recomposição, além de prolongar a situação de insegurança jurídica do jurisdicionado, todos os elementos que comprometem o valor público que se espera do controle externo.

Verificou-se também haver a retroalimentação entre a tempestividade e os demais indicadores, particularmente a consistência. A demora na tramitação dos processos que envolviam discussão de constitucionalidade não apenas prejudicou os jurisdicionados diretamente envolvidos, mas retroalimentou a incapacidade da Corte de consolidar rapidamente um entendimento uniforme.

Outro dado particularmente relevante para essa pesquisa, decorrente da análise desagregada dos processos vinculados à Gratificação por Exercício de Serviços de Saúde (GESS), demonstrou que a inobservância dos prazos não pode ser atribuída, de forma determinante, ao efeito gerado pela pendência do incidente de inconstitucionalidade. A demora verificada em períodos anteriores à instauração do incidente e posteriores ao seu julgamento

aponta uma dificuldade estrutural na gestão do tempo processual, o que configura, nos termos de Martins (2018), um déficit de governança de desempenho que independe do tema constitucional em discussão.

Constata-se, portanto, que os resultados obtidos a partir da análise dos quatro indicadores analíticos - consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade - convergem para um diagnóstico comum: a capacidade de resposta do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais foi comprometida, em suas dimensões de eficácia, eficiência e efetividade, em razão principalmente de sua postura de autolimitação institucional referente à competência para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, definida no Acórdão n. 3690/2022, sem respaldo na jurisprudência da Suprema Corte.

Por isso, o debate jurídico sobre o controle incidental de constitucionalidade deve ser traduzido para a Administração Pública, como um imperativo de accountability e transparência. A prerrogativa de um Tribunal de Contas de afastar normas inconstitucionais é um mecanismo de prestação de contas democrática, assegurando que as ações governamentais estejam em conformidade com o mandato maior da Constituição. Ao exercer essa fiscalização, o TCE-GO não apenas atua na garantia da regularidade e eficiência administrativa, mas se posiciona como um integrante vital da governança em rede. Uma atuação decisiva, que incorpora a jurisprudência vinculante do STF, confere maior segurança jurídica e estabilidade, fortalecendo a confiança e a legitimidade do controle externo e prevenindo a ocorrência de prejuízos monetariamente valoráveis à sociedade, que é o objetivo final de uma gestão pública orientada para o valor público.

Assim, dentre as causas identificáveis para essa limitação e passíveis de intervenção tem-se a complexidade da matéria, em particular diante da instabilidade histórica da jurisprudência do STF sobre o tema, razão pela qual é necessário mecanismos institucionais de capacitação profissional para promover uma atualização jurisprudencial.

Nesse contexto, se situa o Produto Técnico-Científico proposto para este trabalho: um curso de capacitação profissional voltado para servidores e membros do TCE-GO, de forma a suprir o déficit de governança identificado, e promover o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle de constitucionalidade de forma a garantir o exercício pleno de sua prerrogativa constitucional nos limites delineadas pela Suprema Corte.

A implementação do referido PTT permite fortalecer a capacidade de resposta da Corte Goiana como princípio estruturante de uma governança pública de qualidade, além de

consolidar a governança em rede entre o TCE-GO e o Poder Judiciário, colocando a Corte de Contas em um sistema de controle mais ágil e colaborativo, apto a impedir a continuidade de gastos ou atos administrativos viciados na origem, ao verificar no caso concreto a constitucionalidade de leis que impactam na eficácia da gestão pública e, assim gerar os benefícios que atendem as necessidades e aspirações da sociedade, transformando o cidadão em destinatário efetivo de uma administração pública mais profissional, eficiente e responsiva.

5 SEÇÃO PROPOSITIVA [PTT]

A partir dos resultados desta pesquisa e em atendimento ao último objetivo específico do presente trabalho foi proposto como PTT um curso de capacitação profissional, constante do Apêndice A, com o objetivo de capacitar membros e servidores do TCE-GO para promover o alinhamento do entendimento institucional da Corte Goiana à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, garantindo o exercício pleno de suas competências constitucionais, como instrumento de fortalecimento da capacidade de resposta institucional e de consolidação da governança em rede.

Sobre os objetivos específicos, pretende-se com o curso apresentar o levantamento cronológico do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca de sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade; analisar o conteúdo dos julgamentos dos Mandados de Segurança n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023 pelo Supremo Tribunal Federal e seus impactos sobre a competência das Cortes de Contas; demonstrar as possibilidades e limites do exercício do controle incidental de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, conforme balizas estabelecidas pela Suprema Corte; capacitar os participantes para identificar, no caso concreto, situações que autorizam o exercício do controle incidental de constitucionalidade pelo TCE-GO; fortalecer a governança em rede entre TCE-GO e o Poder Judiciário, posicionando a Corte Goiana como nó estratégico no ecossistema de controle de constitucionalidade.

Assim, intitulado “O Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás à luz da jurisprudência do STF e seu impacto na Governança Pública”, o curso proposto pode ser ministrado na modalidade presencial e/ou a distância, com aulas expositivas dialogadas com suporte de material audiovisual e análise de acórdãos, e está estruturado em quatro módulos temáticos com o seguinte conteúdo programático:

Módulo I: Governança Pública e Controle Externo

Objetivo: compreender o papel dos Tribunais de Contas no âmbito da Governança Pública; articular os princípios da capacidade de resposta institucional e da governança em rede com a função fiscalizatória das Cortes de Contas

Conteúdo Programático

- Conceito e princípios da governança pública
- Capacidade de resposta como indicador de qualidade institucional;
- Governança em rede e o papel dos Tribunais de Contas;

Módulo II: O Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: marcos teóricos e jurídicos

Objetivo: distinguir as modalidades de controle de constitucionalidade; compreender o fundamento jurídico da Súmula n. 347 do STF e sua relação com as competências dos Tribunais de Contas

Conteúdo Programático

- Sistemas de Controle de Constitucionalidade concentrado e difuso: conceito, legitimidade e efeitos
- Súmula n. 347 do STF: histórico, conteúdo e controvérsias
- Debate doutrinário sobre a competência dos Tribunais de Contas

Módulo III: A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal sobre a competência dos Tribunais de Contas para o exercício do controle incidente de constitucionalidade

Objetivo: analisar os julgamentos do MS n. 25.888/DF e do MS n. 35.410/DF sobre a competências dos Tribunais de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade

Conteúdo Programático

- Mandado de Segurança n. 35.410 e conexos: análise dos votos; da ementa e do dispositivo
- Mandado de Segurança n. 25.888: o questionamento inicial do Ministro Gilmar Mendes e seu julgamento definitivo
- O alcance do entendimento do STF sobre a competência dos Tribunais de Contas para exercício do controle incidental de constitucionalidade

Módulo IV: O exercício do controle de constitucionalidade incidental pelo TCE-GO

Objetivo: analisar o Acórdão n. 3690/22 do TCE-GO segundo o entendimento do STF; aplicar corretamente o procedimento regimental do Incidente de Inconstitucionalidade; analisar casos práticos do TCE-GO à luz da capacidade de resposta institucional; propor solução para evitar a usurpação da função jurisdicional ao exercer o controle incidental de constitucionalidade.

Conteúdo Programático

- O Acórdão n. 3690/22 do TCE-GO: conteúdo, fundamentação e crítica técnica à luz da jurisprudência do STF;
- O Incidente de Inconstitucionalidade no Regimento Interno do TCE-GO: procedimento e fluxo decisório;
- Capacidade de resposta do TCE-GO: Acórdão n. 4979/2014 - Plenário (Pensão de Mercê) x Acórdão n. 3690/22 (Gratificação para o Exercício do Serviços de Saúde)
- A usurpação da função jurisdicional como limite ao controle de constitucionalidade pelo TCE-GO e o arranjo colaborativo com o Poder Judiciário: o Presidente do TCE-GO como legitimado ativo para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar em que medida a decisão contida no Acórdão n. 3690/22 do Pleno do TCE-GO influencia na sua capacidade de resposta no que se refere ao exercício de suas competências constitucionais, já que a partir da referida decisão houve a sinalização de uma possível consolidação do entendimento da Corte Goiana acerca da sua incompetência para exercer controle incidental de inconstitucionalidade.

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se pesquisa documental a partir da análise de conteúdo, segundo método de Bardin (2016), de 63 acórdãos proferidos pelo Plenário e pelas Câmaras do TCE-GO que tratam acerca da competência da Corte para exercer controle incidental de constitucionalidade, emitidos a partir de 19 de setembro de 2022, data do julgamento do Acórdão n. 3690/22, definido como o marco temporal da pesquisa. Complementarmente, foi realizada revisão da literatura acerca das temáticas governança pública, capacidade de resposta e governança em rede, bem como levantamento cronológico dos posicionamentos do STF e do TCE-GO sobre o tema.

Na revisão de literatura, a governança pública foi compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse coletivo (Brasil, 2020), tendo a capacidade de resposta, entendida como a aptidão de uma instituição pública de atuar com eficiência, eficácia e efetividade (Martins; Marini, 2014), como um de seus princípios basilares, expressamente

previsto no Decreto n. 9.203/2017. A governança em rede, por sua vez, foi identificada como o modelo que potencializa essa capacidade por meio da colaboração interinstitucional (Neri; Rodrigues, 2018; Mota; Bittencourt, 2019), posicionando os Tribunais de Contas como nós estratégicos em um ecossistema integrado de controle (Graciosa, 2011).

O levantamento cronológico revelou, ainda, que a jurisprudência do STF sobre o tema oscilou por décadas (Costa, 2023), culminando nos julgamentos dos MS n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023 na reafirmação da compatibilidade da Súmula n. 347 com a ordem constitucional de 1988, reconhecendo aos Tribunais de Contas a prerrogativa de afastar, *incidenter tantum*, normas inconstitucionais em casos concretos e com efeitos restritos às partes.

Esse referencial fundamentou a escolha de quatro indicadores analíticos para aferir a capacidade de resposta do TCE-GO: consistência, que avalia a estabilidade e uniformidade das decisões entre Câmaras e Plenário como pressuposto de previsibilidade e segurança jurídica; alinhamento constitucional, que mensura a conformidade das decisões com a jurisprudência do STF; impacto institucional, relativo às consequências práticas das decisões no exercício da sua competência em relação ao que deixou de ser fiscalizado; e tempestividade, que verifica a prontidão da Corte para atuar em momento adequado, de acordo com a legitimidade e a urgência da matéria.

Como resultados, esta pesquisa revelou que a decisão contida no Acórdão n. 3690/22 comprometeu a capacidade de resposta do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais, em razão principalmente de sua postura de autolimitação institucional referente à competência para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, definida no referido Acórdão, sem respaldo na jurisprudência da Suprema Corte.

Isso porque, em análise ao alinhamento constitucional, identificou-se um desalinhamento expressivo: em 81% dos 63 acórdãos analisados, o TCE-GO declarou sua incompetência total para o controle incidental, adotando postura de autolimitação que exorbita as restrições impostas pelo próprio STF, ao basear seu posicionamento predominantemente no voto do Ministro Relator do MS n. 35.410, sem interpretação conjunta com a ementa do julgado e com o entendimento consolidado no MS n. 25.888.

O que gerou, em relação ao impacto institucional, uma lacuna fiscalizatória em matérias de elevada relevância — como a incorporação da Gratificação por Exercício de Serviços de Saúde (GESS) aos proventos de aposentadoria, operações de securitização de dívida ativa de alto impacto orçamentário e contratos de parceria com entidades privadas para prestação de serviços públicos de saúde —, casos em que, mesmo diante de apontamentos de indícios de inconstitucionalidade pelos órgãos técnicos internos, o colegiado se absteve de exercer a

prerrogativa constitucional, reduzindo a Corte a um órgão de fiscalização meramente formal e enfraquecendo o arranjo colaborativo com o Poder Judiciário.

Ainda sobre os indicadores analíticos, sob o prisma da consistência, constatou-se que, embora o Plenário tenha replicado uniformemente o entendimento de incompetência em todas as suas decisões após o marco temporal, as Câmaras mantiveram, em parcela das apreciações, a utilização de precedentes anteriores nos quais a constitucionalidade de determinada norma já havia sido declarada, gerando uma zona cinzenta na uniformidade decisória que fragiliza a segurança jurídica.

Sobre a tempestividade, ele revelou um padrão sistemático de inobservância dos prazos que compromete a dimensão temporal da capacidade de resposta, em que a maioria dos tipos processuais analisados superaram significativamente os prazos regimentalmente estabelecidos. A análise desagregada demonstrou tratar-se de uma dificuldade estrutural de gestão processual que independente da pendência dos incidentes de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a proposta de intervenção apresentada nesta pesquisa, consistente na elaboração de um curso de capacitação profissional voltado para servidores e membros do TCE-GO, visa suprir o déficit de governança identificado, promovendo o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, nos limites delineados pela Suprema Corte.

O PTT proposto tem o potencial de fortalecer a capacidade de resposta da Corte Goiana, consolidando a governança em rede entre TCE-GO e o Poder Judiciário, de modo a formar um sistema de controle mais ágil e colaborativo, para impedir a continuidade de gastos ou atos administrativos viciados na origem, ao verificar no caso concreto a constitucionalidade de leis que impactam na eficácia da gestão pública e assim gerar os benefícios que atendem as necessidades e aspirações da sociedade, ampliando a geração de valor público.

Quanto aos objetivos específicos, destaca-se que: (i) foi realizada revisão bibliográfica acerca de governança pública, capacidade de resposta e governança em rede, consolidando o referencial teórico que sustentou a análise empírica; (ii) foi levantada a cronologia dos posicionamentos do STF e do TCE-GO sobre a competência dos Tribunais de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade, evidenciando o histórico de oscilações da jurisprudência da Suprema Corte e as suas repercussões sobre as decisões da Corte Goiana; (iii) foi verificada a capacidade de resposta do TCE-GO a partir da análise de conteúdo dos 63 acórdãos prolatados após o marco temporal de 19.09.2022, segundo os indicadores de consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade, revelando

comprometimento da capacidade de resposta em todas as suas dimensões; e (iv) foi elaborada proposta de curso de capacitação voltado a servidores e membros do TCE-GO, estruturado para promover o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre o controle incidental de constitucionalidade.

Como limitações de pesquisa, aponta-se que a análise se restringiu às decisões disponíveis no portal "Consulta de Decisões do TCE/GO" e ao recorte temático das palavras-chave utilizadas, o que pode não ter alcançado a totalidade de decisões sobre o tema nem mesmo eventuais despachos que eventualmente instauraram incidentes de constitucionalidade. Ademais, a ausência de dados financeiros nos votos analisados inviabilizou a quantificação monetária integral do impacto gerado pela abstenção do controle incidental, o que limitou a avaliação do impacto institucional ao plano qualitativo em determinados casos.

Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se o aprofundamento da análise sobre os mecanismos institucionais de monitoramento jurisprudencial para permitir que o TCE-GO responda tempestivamente às mudanças de orientação da Suprema Corte, contribuindo para o fortalecimento da governança em rede e da capacidade de resposta no controle externo.

Interessante também investigar sobre os fatores que explicam a persistência de inconsistências decisórias entre Câmaras e Plenário do TCE-GO após a consolidação do entendimento firmado no Acórdão n. 3690/22, com vistas à identificação de mecanismos institucionais aptos a promover a uniformização interna e fortalecer a previsibilidade das decisões; além do desenvolvimento de estudos voltados à identificação das causas estruturais da inobservância sistemática dos prazos regimentais no TCE-GO, com proposição de soluções de gestão processual que permitam à Corte incrementar sua tempestividade e, consequentemente, sua capacidade de resposta no exercício do controle externo.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 549-571, out. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/31311629_Collaborative_Governance_in_Theory. Acesso em: 13 out 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227533290_Why_Measure_Performance_Different_Purposes_Require_Different_Measures. Acesso em: 24 set. 2025.

BERNARDO, Davan Rodrigues; SÍLVIO, Solange Almeida Holanda. Controle de constitucionalidade: a busca da uniformidade e coerência nas decisões entre o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Federal (STF). **Revista Foco: Interdisciplinary Studies**, v. 17, n. 10, p. 1-13, 2024. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/385349842>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/28321605/Analysing_and_Assessing_Accountability_A_Conceptual_Framework. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 35.410/DF**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de abril de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755772012>. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Mandado de Segurança n. 25.888/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de agosto de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770587156>. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Recurso em Mandado de Segurança n. 8.372**. Súmula. Relator: Min. Pedro Chaves, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 02 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Pública Organizacional**. 3. ed. corrigida. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 53-87, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8722>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HjzrZXnPcTkyY5Q77GssnfH/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

COSTA, Bruno Tsugami Dalla. **O Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União: uma abordagem histórica e analítica sobre a tríada: ascensão, expansão e contenção da competência do TCU pela STF**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? Whashington, DC: Center for Global Development, 2013. (CGD Working Paper, 314). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2226592>. Acesso em: 28 mar. 2025.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado. Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/86708/lei-16168. Acesso em: 06 maio 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Resolução Normativa n. 22/2008**. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?compilado=False&id=9544>. Acesso em: 06 maio 2025.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Voto Divergente ao Acórdão nº 3690/2022**. Processo nº 202100047001701. Relator do Voto Divergente: Conselheiro Saulo Marques Mesquita. Diário Eletrônico de Contas, Goiânia, ano XI, n. 170, 20 set. 2022. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dec.tce.go.gov.br/ConsultaDiario/CarregaDocumento?documento=231202542052661](https://dec.tce.go.gov.br/ConsultaDiario/CarregaDocumento?documento=231202542052661). Acesso em: 29 jan. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 4373/2022**. Processo nº 201900047001222. Relatora: Conselheira Carla Cintia Santillo. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=331577>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3426/2024**. Processo nº 202300047003515. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=362794>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 263/2024**. Processo nº 201500047001439. Relator: Conselheira Carla Cintia Santillo. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=300279>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2696/2025**. Processo nº 202500047002604. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=376053>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 4111/2022**. Processo nº 201800040000046. Relator: Conselheiro Celmar Rech. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=325715>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3339/2023**. Processo nº 201900036006504. Relator: Conselheiro Helder Valin Barbosa. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356951>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1008/2023**. Processo nº 201700036000258. Relator: Conselheiro Celmar Rech. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=323907>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3329/2023**. Processo nº 202000010038271. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=354430>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3239/2023**. Processo nº 202200010045005. Relator: Conselheiro Edson José Ferrari. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=361272>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2935/2023**. Processo nº 202200010047088. Relator: Conselheiro Edson José Ferrari. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359826>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2804/2023**. Processo nº 201600010030384. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=330483>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2705/2023**. Processo nº 202011129006731. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=343999>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2658/2023**. Processo nº 201800010021130. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=328426>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2544/2023**. Processo nº 201800005016515. Relator: Conselheiro Helder Valin Barbosa. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359922>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2296/2023**. Processo nº 201900010006891. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356684>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2145/2023**. Processo nº 202200010034155. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356649>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1712/2023**. Processo nº 202200010037696. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356645>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1511/2023**. Processo nº 202200010017430. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356663>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1399/2023**. Processo nº 202100010031992. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356690>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1398/2023**. Processo nº 202100010004878. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356701>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 992/2023**. Processo nº 202011129005769. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=343775>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 986/2023**. Processo nº 202100010039290. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=354413>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 985/2023**. Processo nº 202100010015923. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=347624>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 866/2023**. Processo nº 202011129004711. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=342217>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 781/2023**. Processo nº 202111129005381. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=347831>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 725/2023**. Processo nº 202200010006087. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=354409>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 719/2023**. Processo nº 202000010040565. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=348686>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 607/2023**. Processo nº 202100010004596. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=346513>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 605/2023**. Processo nº 201900010039122. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=342120>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 525/2023**. Processo nº 202100010002826. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=345818>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 423/2023**. Processo nº 202111129004423. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=348181>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 420/2023**. Processo nº 202100010042296. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=349676>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 419/2023**. Processo nº 202100010026342. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=347617>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 417/2023**. Processo nº 202000010029733. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=343354>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 415/2023**. Processo nº 201900010012558. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=348691>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 277/2023**. Processo nº 202111129001965. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=348959>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 265/2023**. Processo nº 202100010001946. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=345837>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 259/2023**. Processo nº 201900010001445. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=343383>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 257/2023**. Processo nº 201000010010284. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=256264>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3819/2024**. Processo nº 202200010066994. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=366304>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2985/2024**. Processo nº 202300010023104. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=362195>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2265/2024**. Processo nº 201900010047608. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=346887>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1840/2024**. Processo nº 202200010050437. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=360563>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1600/2024**. Processo nº 201800010008892. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=336240>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1327/2024**. Processo nº 202200010043359. Relator: Conselheiro Celmar Rech. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=357656>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1170/2024**. Processo nº 202000010010562. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=343321>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 870/2024**. Processo nº 201911129006738. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=337754>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 642/2024**. Processo nº 202211129006093. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356219>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 328/2024**. Processo nº 202211129001595. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=354203>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2630/2023**. Processo nº 201900007078169. Relator: Conselheiro Celmar Rech. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=338656>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2221/2023**. Processo nº 201500010006164. Relator: Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=331990>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1216/2023**. Processo nº 201900007012402. Relator: Conselheiro Celmar Rech. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=336861>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 4275/2023**. Processo nº 201600007004911. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=366774>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3903/2025**. Processo nº 202000007003603. Relator: Conselheiro Celmar Rech. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=341310>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 3579/2024**. Processo nº 202200016004848. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=364334>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2079/2024**. Processo nº 202200007041479. Relator: Conselheiro Celmar Rech. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=358320>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2043/2024**. Processo nº 201900007002221. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=361834>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1587/2023**. Processo nº 202200010011650. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=356661>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1420/2024**. Processo nº 201500007000267. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=357423>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1168/2024**. Processo nº 201900007004259. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=357061>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 1537/2024**. Processo nº 202200007074624. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=360456>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). **Acórdão nº 2620/2025**. Processo nº 201900007006666. Relator: Conselheiro Saulo Marques Mesquita. <https://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=373718>. Acesso em: 24 fev. 2026.

GRACIOSA, José Gomes. Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 39-53, set. 2011. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/portaltgt/wp-content/uploads/2013/12/A-Lei-Complementar-n%C2%BA-131-09-e-sua-Regulamenta%C3%A7%C3%A3o-RTTC-2011-p.189.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. **Public Administration**, v. 75, p. 731-752, Winter 1997. Disponível em: https://www.academia.edu/29775863/Public_Governance_in_the_Netherlands_An_Alternative_to_Anglo_American_Managerialism. Acesso em: 14 out. 2025.

MARE. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

MARTINS, Ana Paula Antunes; LARANJA, Lara Silva; LUCIO, Magda de Lima; GRIN, Eduardo José. Sentidos e usos da Governança Pública na Administração Pública brasileira: análise do discurso das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9.203/2017. In: XLVI ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/c20bb2d9a50d5ac1f713f8b34d9aac5a.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2026.

MARTINS, Humberto Falcão. Governança para resultados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8891/11/Bapi_19_governanca_resultados.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: tentativa de dissecação conceitual. **Revista TCU**, Brasília, n. 130, mai./ago. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40/35>. Acesso em: 11 mar. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; ORIOL, Ettore de Carvalho; WEGNER, Douglas; BECKER, Patrícia Lage; DRUMMOND, Aldemir. O campo de estudos sobre governança colaborativa: o que sabemos e para onde vamos? **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em**

Ciências Sociais - BIB, São Paulo, n. 100, p. 1-18, 2024. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/690/674>. Acesso em: 27 abr. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade. **Brazilian Journal of Development**, Brasília, v. 8, n. 8, p. 56419–56441, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/51032>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MENDES, Gilmar. Tribunal de Contas e controle de constitucionalidade. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 13-21, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/949/638>. Acesso em: 24 fev. 2025.

MOTA, Luis F.; BITTENCOURT, Bernadete. Governança pública em rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). **Tempo Social**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 199-219, 2019. Disponível em: https://revistas.usp.br/ts/pt_BR/article/view/147567. Acesso em: 13 out. 2025.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NERI, Sandra; RODRIGUES, Leonel Cezar. Reforma constitucional: sistema judiciário brasileiro e a inserção da governança colaborativa. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, n. VI, 1º semestre, 2018. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/282>. Acesso em: 14 mar. 2025.

OSBORNE, Steven P. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Londres: **Routledge**, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/61623289/THE_NEW_PUBLIC_GOVERNANCE. Acesso em: 08 out. 2025.

RESENDE, Nélia de Sousa Mayrink.; SILVA-DIAS, Eliene Pereira da.; SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da; HEDLER, Helga Cristina; SILVA, Ana Paula Bernardi da. O Valor Público no Contexto da Nova Governança Pública: Uma Análise Bibliométrica. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, ano VI, v. 17, n. 49, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/3073>. Acesso em: 17 out. 2025.

RHODES, Roderick A. W. Recovering the craft of public administration. **Public Administration Review**, v. 76, n. 4, p. 638-647, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286539320_Recovering_the_Craft_of_Public_Administration. Acesso em: 09 out. 2025.

SILVA, Ana Maria Vicente da; PAZ, Herlane Chaves; SILVA, Geymeesson Brito da. Governança colaborativa em redes: uma discussão teórica. **Revista de Tecnologia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 53-64, mai./ago. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/376215874_Governanca_Colaborativa_em_redes_uma_discussao_teorica. Acesso em: 13 mar. 2025.

SILVA, Glória Maria Marinho; QUINTELLA, Cristina M. (Org.). **Metodologia da Pesquisa Científico-Tecnológica e Inovação**. Salvador: IFBA, 2021.

SOARES JUNIOR, Eden do Carmo; FERREIRA, Luciana Rodrigues; MORAIS, Káty Maria Nogueira; SILVA, João Ulisses Barata da; NASCIMENTO, Anderson Lopes; OLIVEIRA, André Luiz Lustosa de. Os caminhos da Governança Pública. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 17, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/366680375_Os_caminhos_da_Governanca_Publica. Acesso em: 14 abr. 2025.

WEGNER, Douglas; VERSCHOORE, Jorge. Network governance in action: functions and practices to foster collaborative environments. **Administration & Society**, v. 54, n. 3, p. 479-499, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00953997211024580>. Acesso em 14 mar. 2025.

APÊNDICE A – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO



O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF
E SEU IMPACTO NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Proposta contextualizada de produto técnico/tecnológico apresentado pela mestranda Claudia Mendonça de Melo Queiroz ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Maria Carolina Carvalho Motta, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

SUMÁRIO

Contexto de aplicação da proposta 01

Público-alvo da proposta 03

A situação-problema: diagnóstico, análise e linha de intervenção 05

Objetivo da proposta 07

Produto técnico/tecnológico - PTT (proposta de intervenção) 09

Autoria da proposta 11

Referências 12

Protocolo de entrega da proposta aos praticantes 13

Atributos qualificadores do PTT 14

Evidenciação de implementação e impacto da proposta 15

CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA PROPOSTA

O presente Produto Técnico – Tecnológico (PTT) emerge de um contexto de rápidas mudanças da sociedade que impôs às instituições públicas a necessidade de uma reorganização de modo a sempre buscar respostas eficientes às demandas da sociedade. Nesse cenário, a governança pública, compreendida como um conjunto de mecanismos relacionados à liderança, estratégia e controle com o fim de conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse coletivo (Brasil, 2020) surge como paradigma da atuação estatal.

Um dos seus princípios basilares, expressamente previsto no Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública, é a capacidade de resposta, definida como a busca de satisfação das expectativas das pessoas em relação a qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos prestados (Brasil, 2020), sendo a colaboração entre os entes estatais, não estatais e sociedade civil – governança colaborativa – um fator determinante para a geração de benefícios sociais, culturais e intelectuais que atendem às necessidades e aspirações da sociedade, permitindo a criação de valor público e o incremento da capacidade de resposta do ente (Resende et al., 2024).



Este estudo se posiciona no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE-GO, órgão de controle externo previsto na Constituição Estadual de 1989 que, seguindo o modelo federal em razão do princípio da simetria, foi atribuído a ele a competência constitucional para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos estaduais, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais.

A pesquisa incidiu sobre a atividade-fim do TCE-GO, especificamente sobre as decisões do Plenário e das Câmaras que tratam acerca da sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade emitidos após o Acórdão n. 3690 do Plenário (setembro de 2022), perpassando portanto o período imediatamente posterior ao julgamento do MS n. 35.410 do e do MS n. 25.888 pelo Supremo Tribunal Federal-STF, cujas decisões consolidaram o entendimento da Corte Suprema autorizando o exercício do controle incidental de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, a dissertação que origina este PTT insere-se na linha de pesquisa Administração Pública e Organizações e tem como objeto a aferição da capacidade de resposta do TCE-GO no exercício de suas competências constitucionais em decorrência da decisão contida no Acórdão n. 3.690/2022 do Pleno, que decidiu pela sua incompetência para exercer controle incidental de inconstitucionalidade.

A partir da intersecção de quatro indicadores utilizados no presente estudo, quais sejam, consistência, alinhamento constitucional, impacto institucional e tempestividade, percebeu-se que a capacidade de resposta do TCEGO foi comprometida, uma vez verificado que o recorte temporal analisado corresponde ao período do desalinhamento entre o posicionamento do TCE-GO e a jurisprudência do STF, gerando impactos institucionais relacionados ao exercício de suas competências constitucionais.

Diante desse cenário, este PTT busca fortalecer a capacidade de resposta do TCEGO, como princípio estruturante de uma governança pública de qualidade, além de consolidar a governança em rede entre o TCE-GO e o Poder Judiciário, colocando a Corte de Contas em um sistema de controle mais ágil e colaborativo.

Para isso, é proposto um curso de capacitação profissional de forma a promover o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle de constitucionalidade nos limites delineados pela Suprema Corte de forma a garantir o exercício pleno de suas competências constitucionais.

Em um contexto mais amplo, o TCE-GO, ao verificar no caso concreto a constitucionalidade de leis que impactam na eficácia da gestão pública e impedir a continuidade de gastos ou atos administrativos viciados na origem, geram benefícios que atendam as necessidades e aspirações da sociedade, transformando o cidadão em destinatário efetivo de uma administração pública mais profissional, eficiente e responsiva.

Assim, tem-se o alinhamento com, primordialmente, o ODS 16 da ONU, relacionado a promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes e inclusivas em todos os níveis. O fortalecimento de sua capacidade de resposta contribuem diretamente para a Meta 16.6, desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; a Meta 16.7, garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa; e a Meta 16.3, promover o Estado de Direito e garantir acesso igualitário à justiça.

PÚBLICO-ALVO DA PROPOSTA

O presente curso de capacitação profissional destina-se aos membros e servidores do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em especial Conselheiros, Procuradores de Contas do Ministério Público de Contas; Conselheiros Substitutos, Auditores de Controle Externo e Assessores Técnicos e Jurídicos, para que possam decidir e/ou manifestarem-se sobre a constitucionalidade dos atos submetidos a apreciação da Corte de Contas.

Enquanto beneficiários indiretos da iniciativa, tem-se os jurisdicionados do TCE-GO (entes estaduais) e a sociedade goiana em geral, que se beneficiará de um controle externo mais eficiente, eficaz e efetivo.

LOCALIZAÇÃO

 **Tribunal de Contas do Estado do
Goiás - TCE-GO**

Av. Ubirajara Berocan Leite, 640 - St. Jao,

Goiânia - GO, 74674-015



A SITUAÇÃO-PROBLEMA: DIAGNÓSTICO, ANÁLISE E LINHA DE INTERVENÇÃO

Em 19 de setembro de 2022, o Pleno do TCEGO prolatou o Acórdão n. 3690/2022, com fundamento no julgamento do MS n. 35.410 da Corte Suprema, firmando posicionamento pela sua incompetência para exercer controle incidental de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, foram analisados os conteúdos das decisões constantes dos Acórdãos da Corte Goiana prolatados após a referida decisão e que tratam acerca da competência do TCE-GO para exercer controle incidental de constitucionalidade, de acordo com os seguintes indicadores analíticos:

- consistência, a partir da comparação entre as decisões das Câmaras e do Plenário e a identificação de decisões predominantes ou contraditórias;
- alinhamento constitucional, referente a verificação da conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF;
- impacto institucional, relativo às consequências práticas das decisões no exercício da sua competência em relação ao que deixou de ser fiscalizado;
- tempestividade referente a rapidez com que a Corte processa e emite uma decisão definitiva.

A escolha dos indicadores analíticos parte da concepção da capacidade de resposta como um dos aspectos inerentes à governança pública, representando a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos (Brasil, 2018). Segundo Martins e Marini (2014), essa capacidade está relacionada ao domínio de competências, à prontidão para atuar de acordo com a disponibilidade de recursos, legitimidade e urgência, e ao potencial de atuação em termos dos possíveis impactos que as intervenções podem promover.

A análise da situação problema também perpassa pela discussão sobre governança em rede, impulsionada pela necessidade de incremento da capacidade de resposta de uma instituição pública (Mota; Bittencourt, 2019). Nesse sentido, tem-se que o sucesso da resposta do Estado passa a depender da habilidade da instituição em gerir a interdependência e a troca de recursos visando resposta mais legítima e robusta para desafios cuja solução exige a participação e o conhecimento de múltiplos setores (Kickert, 1997; Mota; Bittencourt, 2019).

Assim, nesse contexto e a partir da análise dos dados de acordo com os quatro indicadores analíticos, tem-se o seguinte diagnóstico:

Consistência: alta no Plenário, mas com inconsistências residuais nas Câmaras. Plenário replicou uniformemente o Acórdão n. 3.690/22; as Câmaras, por sua vez, embora tenham seguido esse entendimento na expressiva maioria das suas decisões, mantiveram em parcela das apreciações a utilização de precedentes anteriores ao marco temporal, nos quais a constitucionalidade de determinada norma já havia sido declarada – o que gerou uma zona cinzenta na uniformidade decisória.

Alinhamento Constitucional: expressivo desalinhamento. Em 83% dos acórdãos analisados, o TCE-GO declarou sua incompetência para o exercício do controle incidental de constitucionalidade. Percebe-se clara postura de autolimitação que exorbita o decidido pelo STF que, no âmbito do julgamento dos MS n. 35.410/21 e n. 25.888/23, reafirmou a compatibilidade da Súmula n. 347 com a ordem constitucional vigente, desde que o exercício do controle de inconstitucionalidade seja realizado de maneira incidental, afastando a aplicação de normas inconstitucionais somente em casos concretos, seja por afronta direta à Carta Magna ou por desrespeito à jurisprudência consolidada do Supremo.

Impacto Institucional: lacuna fiscalizatória. Criou-se uma “zona de imunidade administrativa” em que leis potencialmente inconstitucionais continuam a produzir efeitos financeiros permanente sem haver discussão sobre ela. Mesmo os órgãos técnicos do TCEGO apontando vícios, o colegiado abdica da prerrogativa do controle incidental. Enfraquecimento do arranjo colaborativo com o Poder Judiciário e redução a capacidade da rede de governança de promover, de forma contínua e integrada, o aperfeiçoamento da produção normativa e a proteção do patrimônio público.

Tempestividade: padrão sistemático de inobservância dos prazos que compromete a dimensão temporal da capacidade de resposta, em que a maioria dos tipos processuais analisados superaram significativamente os prazos regimentalmente estabelecidos. É uma disfuncionalidade estrutural de natureza sistêmica, que independe da questão constitucional discutida.

A análise dos quatro indicadores converge para o seguinte diagnóstico comum: a capacidade de resposta do TCEGO no exercício de suas competências constitucionais foi comprometida, em suas dimensões de eficácia, eficiência e efetividade, em razão principalmente de sua postura de autolimitação institucional referente à competência para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, definida no Acórdão n. 3690/2022, sem respaldo na jurisprudência da Suprema Corte.

Dentre as causas identificáveis para essa limitação e passíveis de intervenção tem-se a complexidade da matéria, em particular diante da instabilidade histórica da jurisprudência do STF sobre o tema, razão pela qual são necessários mecanismos institucionais de capacitação profissional para promover uma atualização jurisprudencial.

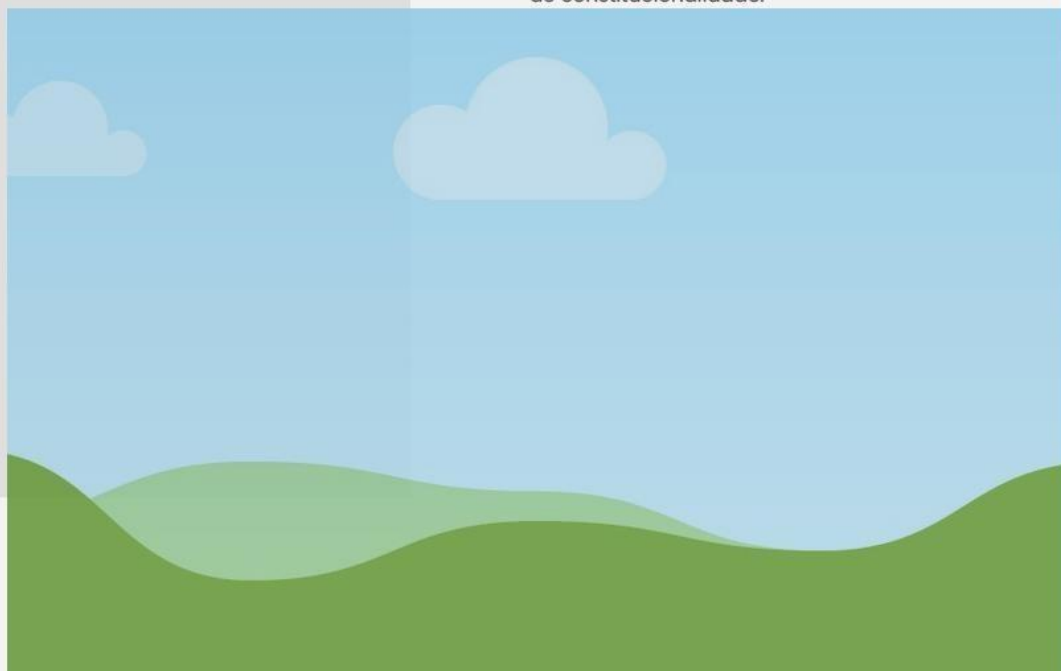
Nesse sentido, se situa o Produto Técnico-Científico proposto para este trabalho: um curso de capacitação profissional voltado para servidores e membros do TCEGO, de forma a suprir o déficit de governança identificado e promover o alinhamento do entendimento institucional à jurisprudência do STF sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle de constitucionalidade de forma a garantir o exercício pleno de sua prerrogativa constitucional nos limites delineadas pela Suprema Corte.

OBJETIVO DA PROPOSTA

Capacitar membros e servidores do TCE-GO para promover o alinhamento do entendimento institucional do ente à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, garantindo o exercício pleno de suas competências constitucionais, como instrumento de fortalecimento da capacidade de resposta institucional e de consolidação da governança em rede.

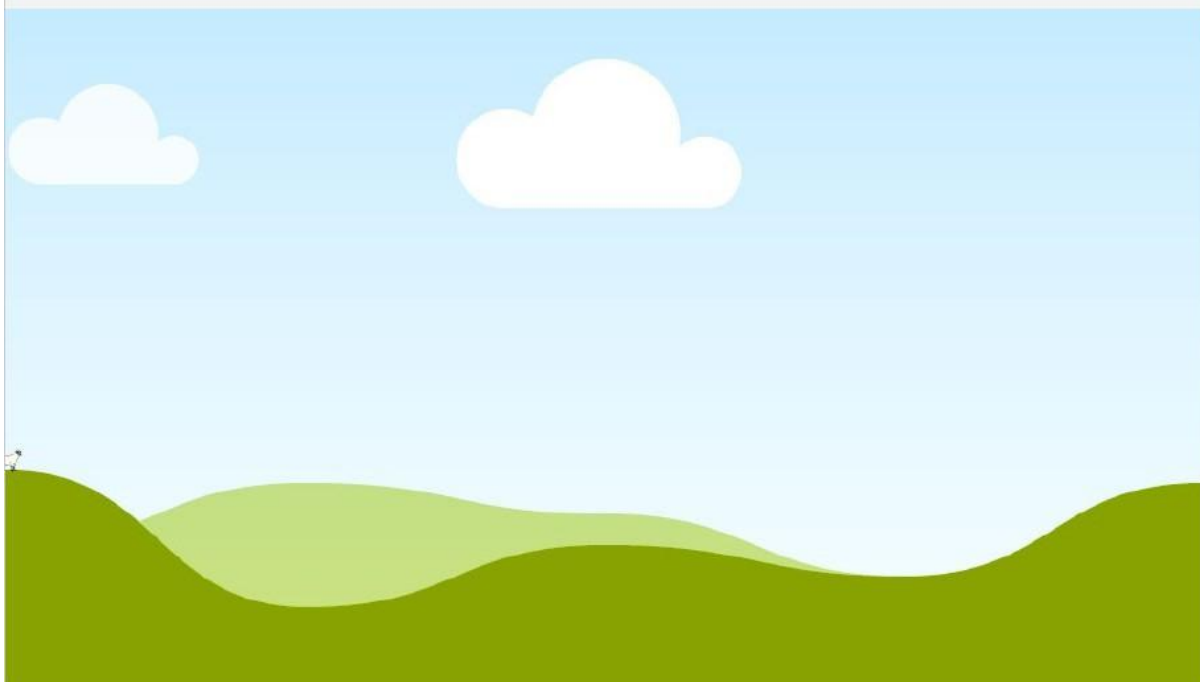
Objetivos Específicos:

- Apresentar o levantamento cronológico do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca de sua competência para exercer controle incidental de constitucionalidade;
- Analisar o conteúdo dos julgamentos dos Mandados de Segurança n. 35.410/2021 e n. 25.888/2023 pelo Supremo Tribunal Federal e seus impactos sobre a competência das Cortes de Contas;
- Demonstrar as possibilidades e limites do exercício do controle incidental de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, conforme balizas estabelecidas pela Suprema Corte;
- Capacitar os participantes para identificar, no caso concreto, situações que autorizam o exercício do controle incidental de constitucionalidade pelo TCE-GO;
- Fortalecer a governança em rede entre TCE-GO e o Poder Judiciário, posicionando a Corte Goiana como nó estratégico no ecossistema de controle de constitucionalidade.



Como resultados esperados, ao final do curso, espera-se:

- o incremento da capacidade de resposta do TCE-GO, dotando seus membros e servidores de conhecimento técnico e da segurança jurídica necessários para que ele retome o exercício pleno de sua prerrogativa constitucional de exercer o controle incidental de constitucionalidade;
- além do impacto de natureza cognitiva - ampliar o conhecimento individual dos participantes-, tem-se o de natureza organizacional e decisória: alterar o padrão de atuação institucional da Corte, revertendo a zona de imunidade fiscalizatória criada pelo posicionamento vigente;
- consolidação junto com o Poder Judiciário de uma governança em rede;
- redução do custo financeiro da inação fiscalizatória, dotando a Corte de instrumentos necessários para que o controle externo seja exercido com a efetividade que a boa governança exige;
- transformar o TCE-GO em uma instituição mais profissional, eficiente e responsiva capaz de entregar ao cidadão goiano o valor público que justifica a sua existência, alinhado aos preceitos constitucionais, com menor incidência de gastos inconstitucionais, maior segurança jurídica nas relações entre a Corte Goiana e seus jurisdicionados, além de maior confiança da sociedade nas instituições de controle.



PTT (PROPOSTA DE INTERVENÇÃO)

Assim, tem-se como proposta de PTT um curso de capacitação profissional, com o objetivo de capacitar membros e servidores do TCE-GO para promover o alinhamento do entendimento institucional da Corte Goiana à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, garantindo o exercício pleno de suas competências constitucionais, como instrumento de fortalecimento da capacidade de resposta institucional e de consolidação da governança em rede.

O curso de capacitação profissional, pode ser ministrado na modalidade presencial e/ou a distância, por meio de 4 (quatro) módulos temáticos com aulas expositivas dialogadas com suporte de material audiovisual e análise de acórdãos, abrangendo o seguinte conteúdo programático:

Curso de Capacitação Profissional



Conteúdo Programático

Módulo I: Governança Pública e Controle Externo

Objetivos: compreender o papel dos Tribunais de Contas no âmbito da Governança Pública; articular os princípios da capacidade de resposta institucional e da governança em rede com a função fiscalizatória das Cortes de Contas

Conteúdo Programático

- Conceito e princípios da governança pública
- Capacidade de resposta como indicador de qualidade institucional;
- Governança em rede e o papel dos Tribunais de Contas;

Módulo III: A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal sobre a competência dos Tribunais de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade

Objetivo: analisar os julgamentos do MS n. 25.888/DF e do MS n. 35.410/ sobre a competências dos Tribunais de Contas para exercer controle incidental de constitucionalidade

Conteúdo Programático

1. Mandado de Segurança n. 35.410 e conexos: análise dos votos; da ementa e do dispositivo
2. Mandado de Segurança n. 25.888: o questionamento inicial do Ministro Gilmar Mendes e seu julgamento definitivo;
3. O alcance do entendimento do STF sobre a competência dos Tribunais de Contas para exercício do controle incidental de constitucionalidade

Módulo II: O Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: marcos teóricos e jurídicos

Objetivos: distinguir as modalidades de controle de constitucionalidade; compreender o fundamento jurídico da Súmula n. 347 do STF e sua relação com as competências dos Tribunais de Contas

Conteúdo Programático

- Sistemas de Controle de Constitucionalidade concentrado e difuso: conceito, legitimidade e efeitos
- Súmula n. 347 do STF: histórico, conteúdo e controvérsias
- Debate doutrinário sobre a competência dos Tribunais de Contas

Módulo IV: O exercício do controle de constitucionalidade incidental pelo TCE-GO

Objetivo: analisar o Acórdão n. 3690/22 do TCEGO segundo o entendimento do STF; aplicar corretamente o procedimento regimental do Incidente de Inconstitucionalidade; analisar casos práticos do TCE-GO à luz da capacidade de resposta institucional; propor solução para evitar a usurpação da função jurisdicional ao exercer o controle incidental de constitucionalidade.

Conteúdo Programático

1. O Acórdão n. 3690/22 do TCEGO: conteúdo, fundamentação e crítica técnica à luz da jurisprudência do STF;
2. O Incidente de Inconstitucionalidade no Regimento Interno do TCEGO: procedimento e fluxo decisório;
3. Capacidade de resposta do TCE-GO: Acórdão n. 4979/2014- Plenário (Pensão de Mercê) x Acórdão n. 3690/22 - Plenário (Gratificação para o Exercício dos Serviços de Saúde)
4. A usurpação da função jurisdicional como limite ao controle de constitucionalidade pelo TCE-GO e o arranjo colaborativo com o Poder Judiciário: o Presidente do TCE-GO como legitimado ativo para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade

AUTORIA DA PROPOSTA

Claudia Mendonça de Melo Queiroz

Discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede - UFG/PROFIAP.

e-mail: claudiamelo@discente.ufg.br

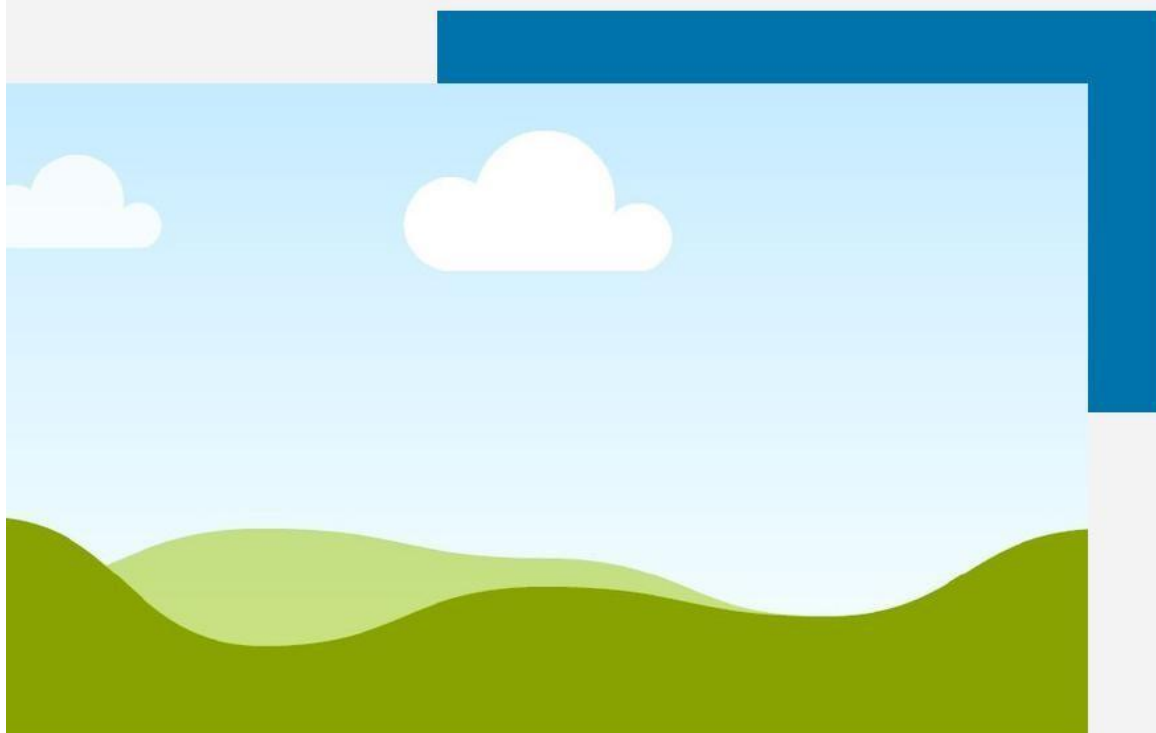
Maria Carolina Carvalho Motta

Orientadora e docente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede - UFG/PROFIAP.

e-mail: mc.motta@ufg.br

Data de elaboração do PTT:

Abril de 2026



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da Política de Governança Pública. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 23 jan. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Pública Organizacional. 3. ed. corrigida. 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacion_al_3_edicao.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.
- KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public Administration*, v. 75, p. 731-752, Winter 1997. Disponível em: https://www.academia.edu/29775863/Public_Governance_in_the_Netherlands_An_Alternative_to_Anglo_American_Managerialism. Acesso em: 14 out. 2025.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: tentativa de dissecação conceitual. *Revista TCU*, Brasília, n. 130, mai./ago. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40/35>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- MOTA, Luis F.; BITTENCOURT, Bernadete. Governança pública em rede: Contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *TEXTOS & CONTEXTOS*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 1-22, jan./jun. 2019. Disponível em: BRASIL. . Acesso em: 13 out 2025.
- RESENDE, Nélia de Souza Mayrink et al. O Valor Público no Contexto da Nova Governança Pública: Uma Análise Bibliométrica. *BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)*, Boa Vista, ano VI, v. 17, n. 49, 2024. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/3073>. Acesso em: 17 out. 2025.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Voto Divergente ao Acórdão nº 3690/2022. Processo nº 202100047001701. Relator do Voto Divergente: Conselheiro Saulo Marques Mesquita. *Diário Eletrônico de Contas*, Goiânia, ano XI, n. 170, 20 set. 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://dec.tce.go.gov.br/ConsultaDiario/CarregaDocumento?documento=23120254205266. Acesso em: 29 jan 2026.

PROTOCOLO DE ENTREGA DA PROPOSTA AOS PRATICANTES

13/07/2026, 11:13

E-mail de Universidade Federal de Goiás - Encaminhamento de Produto Técnico-Tecnológico (PTT) – PROFAP/UFG



CLAUDIA MENDONÇA DE MELO QUEIROZ <claudiamelo@discente.ufg.br>

Encaminhamento de Produto Técnico-Tecnológico (PTT) – PROFAP/UFG

2 mensagens

CLAUDIA MENDONÇA DE MELO QUEIROZ <claudiamelo@discente.ufg.br>
 Para: presidencia@tce.go.gov.br, escreva@tce.go.gov.br
 Cc: mc.mota@ufg.br

13 de julho de 2026 às 10:03

Ao Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
 À Escola Superior de Controle Externo Aelson Nascimento

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "O controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás à luz da jurisprudência do STF e seu impacto na governança pública", derivado da dissertação de mestrado "O controle de constitucionalidade do Tribunal de Contas do Estado de Goiás sob o aspecto da governança pública", de autoria da senadora Claudia Mendonça de Melo Queiroz, sob orientação da Profa. Dra. Maria Carolina Motta.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada à Universidade Federal de Goiás (UFG).

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de curso de capacitação profissional, e seu propósito é capacitar membros e servidores do TCE-GO para promover o alinhamento de entendimento institucional do Corte Goiano à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência das Cortes de Contas para o exercício do controle incidental de constitucionalidade, garantindo o exercício pleno de suas competências constitucionais, como instrumento de fortalecimento da capacidade de resposta institucional e de consolidação da governança em rede.

Informo que a presente sugestão foi também registrada no Portal de Ideias do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Solicitamos, por gentileza, que eventuais ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap.fcs@ufg.br.

Goiânia, GO, 13 de julho de 2026.

Atenciosamente,
 Claudia Mendonça de Melo Queiroz

PTT - Curso de Capacitação Profissional.pdf
 4862K

Presidência Tce <presidencia@tce.go.gov.br>
 Para: CLAUDIA MENDONÇA DE MELO QUEIROZ <claudiamelo@discente.ufg.br>

13 de julho de 2026 às 11:12

Prezados(as),

Confirmamos o recebimento do e-mail.

Atenciosamente,



Miriam Caixeta Bandeira
 Assessora Executiva
 Secretaria Executiva da Presidência
 Tribunal de Contas do Estado de Goiás
 +55 62 32262626 | +55 62 32262627
www.tce.go.gov.br

Discente: Claudia Mendonça de Melo Queiroz, mestranda em
Administração Pública

Orientadora: Maria Carolina Carvalho Motta, professora doutora
vinculada a Universidade Federal de Goiás

Data de finalização: 04/2026



ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

Impacto: no plano institucional, o curso visa alterar o padrão decisório do TCEGO, revertendo a postura de autolimitação identificada no Acórdão n. 3690/2022 e promover o alinhamento das decisões da Corte Estadual com a jurisprudência do STF firmada nos Mandados de Segurança n. 35.410/21 e n. 25.888/23. Assim, ao exercer o controle incidental de constitucionalidade, há o incremento de sua capacidade de resposta, de modo a permitir o exercício pleno de suas competências constitucionais. No plano da governança em rede, a mudança esperada permite uma contribuição ativa para o refinamento do ordenamento jurídico, de maneira distinta e complementar ao Poder Judiciário, densificando a rede de proteção constitucional. Há, portanto, a entrega de maior valor público ao cidadão, ao prever despesas públicas com origem em leis inconstitucionais e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições de controle.

Aplicabilidade: concebido para ter alta aplicabilidade, este PTT pode ser implementado por meio da Escola de Contas do TCEGO, estrutura já existente na Corte e destinada a capacitação de seus membros e servidores. O curso pode ser ministrado por especialista do próprio quadro da Corte ou por professores com expertise em direito constitucional e controle externo. A estrutura curricular em módulos temáticos e regime híbrido permite flexibilidade de implementação, inclusive podendo ser replicada por outros Tribunais de Contas que enfrentam problemas similares ao desalinhamento jurisprudencial, o que amplia a aplicabilidade do produto para além do contexto da Corte Goiana.

Inovação: a partir da articulação inédita entre dois campos de conhecimento, governança pública e controle de constitucionalidade, tem-se um produto de educação corporativa voltada para o setor público referente a um curso de capacitação profissional, visando a intervenção sobre o processo decisório do TCEGO relacionado a sua competência para o exercício de controle de constitucionalidade. Nesse sentido, tem-se a inovação na introdução de uma abordagem sistemática e metodologicamente fundamentada para superar o desalinhamento constitucional da Corte Goiana, a partir do uso dos próprios acórdãos do TCEGO como material didático e da incorporação dos resultados de uma pesquisa empírica específica sobre a instituição com base para a definição dos conteúdos. Trata-se, portanto, de um curso de capacitação construído de dentro para fora da instituição, com diagnóstico preciso de suas lacunas, e não uma formação genérica importada de outros contextos.

Complexidade: o produto apresenta uma complexidade inerente à necessidade de integrar conhecimentos jurídicos densos (direito constitucional, direito administrativo e controle externo) com teorias de administração pública (governança pública, governança em rede, capacidade de resposta, valor público). Ademais, o desenvolvimento do PTT envolveu a análise de relações complexas entre múltiplos atores — como o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e os órgãos de controle — e exige a coordenação entre Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procuradores de Contas, Auditores de Controle Externo e demais servidores do TCEGO para que a intervenção resulte em uma mudança efetiva na cultura jurídica da instituição.

IMPACTO POTENCIAL DA PROPOSTA

Primeiro, espera-se um incremento da capacidade de resposta do TCEGO. A capacitação proposta visa dotar os membros e servidores do TCEGO de conhecimento técnico e da segurança jurídica necessários para que ele retome o exercício pleno de sua prerrogativa constitucional de controle incidental de constitucionalidade, conforme delineada pelo STF nos julgamentos dos MS n. 35.410/2021 e n. 25.888/2025.

Portanto, para além do impacto de natureza cognitiva – ampliar o conhecimento individual dos participantes –, tem-se o de natureza organizacional e decisória: alterar o padrão de atuação institucional da Corte, revertendo a zona de imunidade fiscalizatória criada pelo posicionamento vigente.

Almeja-se, também, uma maior consistência decisória entre os órgãos julgadores da Corte Goiana, traduzindo em maior previsibilidade das decisões do TCEGO, reduzindo incidentes processuais decorrentes de fundamentações contraditórias bem como dispêndio de recursos.

Ainda como impacto potencial, tem-se o reposicionamento do TCEGO como nó estratégico e ativo no ecossistema de controle constitucional brasileiro, enquanto instituição que, no exercício do controle externo e diante de um caso concreto, contribui para a higidez do ordenamento jurídico e para a efetividade da gestão pública do Estado de Goiás, consolidando junto com o Poder Judiciário uma governança em rede.

Há também a prevenção de gastos baseados em leis inconstitucionais que, na ausência do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, tendem a tornar-se irreversíveis ou de difícil reparação. Nesse sentido, a capacitação proposta reduz o custo financeiro da inação fiscalizatória, dotando a Corte de instrumentos necessários para que o controle externo seja exercido com a efetividade que a boa governança exige.

Por fim, enquanto impacto potencial tem-se a transformação do TCEGO em uma instituição mais profissional, eficiente e responsiva capaz de entregar ao cidadão goiano o valor público que justifica a sua existência. O que significa o exercício do controle externo mais alinhado aos preceitos constitucionais, com menor incidência de gastos inconstitucionais, maior segurança jurídica nas relações entre a Corte Goiana e seus jurisdicionados, além de maior confiança da sociedade nas instituições de controle

APÊNDICE B – ANÁLISE DA TEMPESTIVIDADE

Acórdão (Processo)	Data de autuação no TCEGO	Data da Sessão de Julgamento	Diferença em dias (data da autuação e do julgamento)	Assunto
3690/2022 (202100047001701)	30-07-2021	22-09-2022	419	Incidente de inconstitucionalidade
4373/2022 (201900047001222)	26-06-2019	24-11-2022	1247	Incidente de inconstitucionalidade
3426/2024 (202300047003515)	28-09-2023	30-08-2024	337	Representação
263/2024 (201500047001439)	06-07-2015	01-02-2024	3132	Apreciação de Edital com instauração de incidente de inconstitucionalidade
2696/2025 (202500047002604)	07-07-2025	21-08-2025	45	Embargos de Declaração
4111/2022 (201800040000046)	10-09-2018	07-12-2023	1914	Ato sujeito a registro
3339/2023 (201900036006504)	28-12-2022	14-12-2023	351	Ato sujeito a registro
1008/2023 (201700036000258)	11-05-2018	13-04-2023	1798	Ato sujeito a registro
3329/2023 (202000010038271)	26-08-2022	14-12-2023	475	Ato sujeito a registro (GESS)
3239/2023 (202200010045005)	26-07-2023	07-12-2023	134	Ato sujeito a registro (GESS)
2935/2023 (202200010047088)	19-05-2023	23-11-2023	188	Ato sujeito a registro (GESS)
2804/2023 (201600010030384)	20-04-2019	09-11-2023	1664	Ato sujeito a registro (GESS)
2705/2023 (202011129006731)	13-05-2021	05-10-2023	875	Ato sujeito a registro (GESS)
2658/2023 (201800010021130)	17-01-2019	05-10-2023	1722	Ato sujeito a registro (GESS)
2544/2023 (201800005016515)	25-05-2023	02-10-2023	130	Ato sujeito a registro (GESS)
2296/2023 (201900010006891)	16-12-2022	24-08-2023	251	Ato sujeito a registro (GESS)
2145/2023 (202200010034155)	15-12-2022	10-08-2023	238	Ato sujeito a registro (GESS)
1712/2023 (202200010037696)	15-12-2022	29-06-2023	196	Ato sujeito a registro (GESS)
1511/2023 (202200010017430)	15-12-2022	15-06-2023	182	Ato sujeito a registro (GESS)
1399/2023 (202100010031992)	16-12-2022	01-06-2023	167	Ato sujeito a registro (GESS)
1398/2023 (202100010004878)	16-12-2022	01-06-2023	167	Ato sujeito a registro (GESS)
992/2023 (202011129005769)	06-05-2021	13-04-2023	707	Ato sujeito a registro (GESS)
986/2023 (202100010039290)	26-08-2022	13-04-2023	230	Ato sujeito a registro (GESS)
985/2023 (202100010015923)	05-11-2021	13-04-2023	524	Ato sujeito a registro (GESS)
866/2023 (202011129004711)	25-01-2021	23-03-2023	787	Ato sujeito a registro (GESS)
781/2023 (202111129005381)	12-11-2021	16-03-2023	489	Ato sujeito a registro (GESS)
725/2023 (202200010006087)	26-08-2022	09-03-2023	195	Ato sujeito a registro (GESS)
719/2023 (202000010040565)	13-12-2021	09-03-2023	451	Ato sujeito a registro (GESS)
607/2023 (202100010004596)	17-09-2021	02-03-2023	531	Ato sujeito a registro (GESS)
605/2023 (201900010039122)	18-01-2021	02-03-2023	773	Ato sujeito a registro (GESS)
525/2023 (202100010002826)	20-08-2021	02-02-2023	531	Ato sujeito a registro (GESS)
423/2023 (202111129004423)	25-11-2021	09-02-2023	441	Ato sujeito a registro (GESS)
420/2023 (202100010042296)	28-01-2022	09-02-2023	377	Ato sujeito a registro (GESS)
419/2023 (202100010026342)	05-11-2021	09-02-2023	461	Ato sujeito a registro (GESS)
417/2023 (202000010029733)	07-04-2021	09-02-2023	673	Ato sujeito a registro (GESS)
415/2023 (201900010012558)	13-12-2021	09-02-2023	423	Ato sujeito a registro (GESS)
277/2023 (202111129001965)	21-12-2021	02-02-2023	408	Ato sujeito a registro (GESS)
265/2023 (202100010001946)	20-08-2021	02-02-2023	531	Ato sujeito a registro (GESS)
259/2023 (202100010001445)	08-04-2021	02-02-2023	665	Ato sujeito a registro (GESS)
257/2023 (201000010010284)	07-01-2011	02-02-2023	4409	Ato sujeito a registro (GESS)
3819/2024 (202200010066994)	15-03-2024	26-09-2024	195	Ato sujeito a registro (GESS)
2985/2024 (202300010023104)	04-09-2023	15-08-2024	346	Ato sujeito a registro (GESS)
2265/2024 (201900010047608)	04-10-2021	04-07-2024	1004	Ato sujeito a registro (GESS)
1840/2024 (202200010050437)	22-06-2023	06-06-2024	350	Ato sujeito a registro (GESS)
1600/2024 (201800010008892)	24-04-2020	16-05-2024	1483	Ato sujeito a registro (GESS)
1327/2024 (202200010043359)	01-02-2023	18-04-2024	442	Ato sujeito a registro (GESS)
1170/2024 (202000010010562)	31-03-2021	11-04-2024	1107	Ato sujeito a registro (GESS)
870/2024 (201911129006738)	16-06-2020	04-04-2024	1388	Ato sujeito a registro (GESS)

Acórdão (Processo)	Data de autuação no TCEGO	Data da Sessão de Julgamento	Diferença em dias (data da autuação e do julgamento)	Assunto
642/2024 (202211129006093)	23-11-2022	08-03-2024	471	Ato sujeito a registro (GESS)
328/2024 (202211129001595)	19-08-2022	08-02-2024	538	Ato sujeito a registro (GESS)
2630/2023 (201900007078169)	13-07-2020	28-07-2023	1110	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
2221/2023 (201500010006164)	12-07-2019	17-08-2023	1497	Ato sujeito a registro (GESS)
1216/2023 (201900007012402)	14-04-2020	11-05-2023	1122	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
4275/2023 (201600007004911)	05-04-2024	07-11-2024	216	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
3903/2025 (202000007003603)	20-11-2020	06-11-2025	1812	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
3579/2024 (202200016004848)	14-12-2023	12-09-2024	273	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
2079/2024 (202200007041479)	07-03-2023	20-06-2024	471	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
2043/2024 (201900007002221)	17-08-2023	20-06-2024	308	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
1587/2023 (202200010011650)	15-11-2022	22-06-2023	219	Ato sujeito a registro (GESS)
1420/2024 (201500007000267)	23-01-2023	25-05-2024	488	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
1168/2024 (201900007004259)	09-01-2023	11-04-2024	458	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
1537/2024 (202200007074624)	19-06-2023	09-05-2024	325	Uso do Precedente (ato sujeito a registro)
2620/2025 (201900007006666)	11-03-2025	21-08-2025	163	Ato sujeito a registro