

OS DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

Estudos de ministros e conselheiros
substitutos dos Tribunais de Contas

Luiz Henrique Lima •
Heloísa Helena Antonacio M. Godinho •
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis •
Coordenadores

Prefácio

José Múcio Monteiro

FORUM

Luiz Henrique Lima
Heloísa Helena Antonacio M. Godinho
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Coordenadores

OS DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

Estudos de ministros e
conselheiros substitutos dos
Tribunais de Contas

Prefácio

José Múcio Monteiro

A pandemia da Covid-19 mudou o mundo e as nossas vidas. Nada será como antes, nem a Administração Pública nem o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

O livro reúne uma seleção de estudos subscritos por ministros e conselheiros substitutos enfrentando temas polêmicos, mas necessários à compreensão desse novo momento.

Área específica
DIREITO PÚBLICO.

Áreas afins
CONTROLE EXTERNO. DIREITO
CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO.
DIREITO ADMINISTRATIVO.

Público-alvo/consumidores
MEMBROS E SERVIDORES DOS TRIBUNAIS DE
CONTAS E ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO.
ADVOGADOS PÚBLICOS. ADVOGADOS QUE
ATUAM PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.
PROFESSORES E ESTUDANTES DE DIREITO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm
CÓDIGO: 10001831

D441 Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas / Luiz Henrique Lima, Heloísa Helena Antonacio M. Godinho, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2021.

337 p; 14,5x21,5cm

ISBN: 978-65-5518-078-7

1. Direito Público. 2. Controle externo. 3. Direito Constitucional. I. Lima, Luiz Henrique. II. Godinho, Heloísa Helena Antonacio M. III. Sarquis, Alexandre Manir Figueiredo. IV. Título.

CDD: 341

CDU: 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). *Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 337 p. ISBN 978-65-5518-078-7.

Luiz Henrique Lima é Conselheiro Substituto do TCE-MT. Doutor e Mestre em Planejamento Energético (COPPE-UFRJ). Especialista em Finanças Corporativas (PUC-Rio). Bacharel em Ciências Econômicas (UFRJ). Autor de diversos livros e artigos científicos nas áreas de controle externo, gestão pública e gestão ambiental. Palestrante e professor de cursos de pós-graduação em diversas universidades em todo o país.

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho é Conselheira Substituta do TCE-GO. Mestranda em Políticas Públicas e Gestão Governamental (IDP). Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário (PUC Goiás). Professora de Direito Financeiro e Direito Tributário da Escola Superior da Magistratura do Estado de Goiás – Esmeg. Palestrante.

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis é Conselheiro Substituto do TCE-SP. Mestre em Ciência Econômica (UnB). Doutorando em Direito Financeiro e Econômico (USP). Especialista em Auditoria de Instituições Financeiras (Unibacen). Administrador. Engenheiro. Foi servidor do Banco Central e da Câmara dos Deputados. Professor da Fipecafi, da Escola Paulista do Ministério Público e da OAB/SP.

PREFÁCIO		
José Múcio Monteiro	13
CAPÍTULO 1		
DIREITO PÚBLICO DE EMERGÊNCIA E CONTROLE EXTERNO NA PANDEMIA DA COVID-19: LIÇÕES PARA O FUTURO?		
Luiz Henrique Lima	17
1	Introdução.....	17
2	A gênese de um novo direito público de emergência	18
2.1	A caracterização da emergência em saúde	20
2.2	A Lei nº 19.979/2020 e as múltiplas alterações na disciplina de licitações e contratos	22
2.2.1	A Medida Provisória nº 961/2020	27
2.3	A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357	28
2.4	A Emenda Constitucional nº 106/2020.....	29
2.5	A Lei Complementar nº 173/2020.....	32
2.6	A Medida Provisória nº 966/2020 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.427	39
2.7	Outras normas.....	41
2.8	Características do DPE.....	44
3	Impactos da pandemia e do DPE na atuação das cortes de contas.....	45
3.1	Impacto da pandemia nas atividades de fiscalização e judicantes	45
3.1.1	Impacto nas rotinas e normativos	45
3.1.2	A importância do enfoque orientador	47
3.2	Desafios na interpretação e aplicação das normas do DPE.....	50
3.2.1	Separar o que é alcançado pelo DPE e o que não é	50
3.2.2	Definir critérios justos para apuração de sobrepreços	52
3.2.3	Solucionar a controvérsia sobre a competência para fiscalizar os recursos repassados em decorrência da LC nº 173/2020	54
3.2.4	Sedimentar uma nova compreensão da LRF	58
3.3	Síntese dos impactos e desafios	62
4	Cenários para o pós-pandemia de um modelo sob críticas e em exaustão.....	63
4.1	Múltiplas críticas à atuação dos tribunais de contas.....	63
4.1.1	Ativismo e “apagão da caneta”.....	64
4.1.2	A crítica acadêmica.....	66
4.1.3	Questionamentos internos.....	69
4.2	Sintomas de um modelo em exaustão	70
4.2.1	Propostas de emendas à Constituição	72
4.2.2	Decisões do Supremo Tribunal Federal	74
4.2.3	Proposições legislativas na esfera estadual e distrital	78
4.2.4	Iniciativas da Atricon.....	79
4.2.5	Tensões internas	81
4.3	Cenários de um futuro possível.....	81
4.3.1	Cenário 1: Continuidade e definhamento.....	85
4.3.2	Cenário 2: Apocalipse	86
4.3.3	Cenário 3: Nova Gênese.....	87
4.3.4	Síntese dos cenários.....	88
5	Conclusão: lições e desafios para uma nova gênese.....	90
	Referências	93
CAPÍTULO 2		
A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PROVOCADA PELA COVID-19		
Marcos Bemquerer Costa, Patrícia Reis Leitão Bastos	103

1	Introdução.....	103
2	Principais trabalhos desenvolvidos no âmbito do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 do Tribunal de Contas da União	104
3	Outros processos em trâmite no TCU que tratam de ações governamentais associadas ao combate dos efeitos da Covid-19	138
4	Conclusão	141
	Referências	145

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O DIREITO À SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA

	Edvaldo Fernandes de Souza, Vanessa Rocha Ferreira.....	149
1	Introdução.....	149
2	A pandemia da Covid-19 e o Sistema Único de Saúde (SUS): contextualizando a discussão.....	150
3	O direito fundamental à saúde	155
4	Tribunais de Contas e as políticas de saúde	158
4.1	Controle das políticas públicas de saúde	160
5	Impactos da pandemia no controle externo: desafios do sistema.....	164
5.1	Cenário econômico	166
5.2	Reflexos dos principais atos normativos no combate à Covid-19 no sistema de Tribunais de Contas	167
5.3	Gestão orçamentária e fiscal.....	171
5.4	Desafios do sistema de Tribunais de Contas	174
6	Conclusão.....	178
	Referências	180

CAPÍTULO 4

PESQUISA DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, EM TEMPOS DE PANDEMIA

	Marcos Nóbrega, Bradson Camelo, Ronny Charles L. de Torres.....	183
1	Introdução.....	183
2	Estimativa de preços nas contratações públicas.....	184
2.1	A estimativa de preços na prática administrativa	186
3	A normatização para pesquisa de preços em tempos de pandemia	188
4	Apontamentos sobre o preço	191
4.1	O que é o preço, afinal?.....	191
4.2	Informação e processo de determinação dos preços	193
4.3	Preço de referência, preço de mercado e preço licitado	196
5	A pandemia e os preços nas contratações públicas	199
6	Da conclusão.....	205
	Referências	205

CAPÍTULO 5

CIBER@ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE 4.0, SEUS DESAFIOS EM TEMPO DE PANDEMIA DO CORONAVÍRUS, E A TRANSPARÊNCIA AMPLIADA (PARA ALÉM DE TRANSLÚCIDA)

	Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Letícia Ayres Ramos	207
1	Considerações iniciais	207
2	Direito/dever fundamental à boa <i>ciber@administração</i> pública e o controle 4.0.....	211
3	Flexibilização de controle e transparência ampliada (não meramente translúcida): cenário inaugurado pela Lei nº 13.979/2020	215
4	Perfis de atuação dos tribunais de contas no enfrentamento à pandemia da Covid-19.....	220
5	Práticas adotadas pelos tribunais de contas para o acompanhamento dos atos de gestão relativos à pandemia	223

6	Práticas adotadas pelos tribunais de contas no combate à disseminação de notícias falsas	228
7	Recomendações da Intosai, por intermédio de seu Comitê Supervisor sobre Assuntos Emergentes (<i>SCEI Expert Group on Covid-19</i>).....	231
8	Considerações finais	235
	Referências	237

CAPÍTULO 6

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE PANDEMIA: BÚSSOLA PARA O GESTOR, DIREITO DA SOCIEDADE

Milene Dias da Cunha	243
1 Introdução.....	243
2 <i>Compliance</i> : conceito e origem	245
3 <i>Compliance</i> durante a crise: questões sensíveis	249
3.1 Suporte e comprometimento da Alta Administração	250
3.2 Fortalecimento das instâncias de integridade	252
3.3 Análise e gestão dos riscos	253
3.4 Monitoramento contínuo.....	256
4 O controle externo e o <i>compliance</i> : ações concretas	257
5 Considerações finais.....	261
Referências	263

CAPÍTULO 7

A SAÚDE MENTAL DO SERVIDOR PÚBLICO E A PANDEMIA: O QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS TÊM A VER COM ISSO?

Ana Cristina Moraes Warpechowski, Rafaela Luiza Trevisan, Alessandra da Cruz Serafim, Roberto Moraes Cruz	267
Introdução.....	267
1 Saúde <i>versus</i> transtornos mentais.....	269
2 Transtornos mentais e trabalho	271
3 Transtornos mentais no serviço público	272
4 Pandemia por coronavírus e agravamento dos transtornos mentais no servidor público: possíveis impactos	275
5 Normativas e boas práticas que precisam ser conhecidas e reconhecidas: o exemplo de Santa Catarina	276
5.1 Orientações internacionais	277
5.2 Normas nacionais	278
5.3 O exemplo do estado de Santa Catarina – Elaboração e implantação do Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor Público: relato de experiência.....	280
5.3.1 Elaboração do Programa de Saúde Ocupacional.....	281
5.3.2 Rede de Saúde do Servidor	283
5.3.3 Designação da Rede de Saúde do Servidor	283
5.3.4 Capacitação da Rede de Saúde do Servidor	285
5.3.5 Desafios na gestão do Programa de Saúde Ocupacional.....	285
6 O potencial protagonismo dos Tribunais de Contas.....	287
6.1 Primeiro ato – Reconhecer internamente	290
6.2 Segundo ato – Disseminar o conhecimento	290
6.3 Terceiro ato – Divulgar e incentivar boas práticas.....	291
6.4 Quarto ato – Realizar diagnósticos nas leis orçamentárias	292
6.5 Quinto ato – Identificar a extensão do problema assistencial e previdenciário	292
6.6 Sexto ato – Realizar auditorias operacionais	294
6.7 Sétimo ato – Estabelecer comandos	294
6.8 Oitavo ato – Articular políticas públicas integradas	295
Considerações finais.....	297
Referências	298

CAPÍTULO 8

DIREITO GOVERNAMENTAL: O ENCONTRO DO DIREITO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sabrina Nunes Iocken, Eduardo de Carvalho Rêgo	307
---	-----

1	Introdução.....	307
2	Administração Pública para além do direito administrativo.....	310
2.1	Exigências do mundo pós-pandêmico.....	312
2.2	<i>Panóptico</i> interativo ou <i>pós-panóptico</i> : rompendo com as barreiras de tempo e espaço.....	314
2.3	Do administrar ao governar.....	316
3	O nascimento do direito governamental.....	318
3.1	Princípios norteadores do direito governamental.....	319
3.2	Confiança enquanto valor-chave do direito governamental.....	322
3.3	Menos burocracia e mais resultados úteis: o vetor finalístico.....	324
4	O papel dos tribunais de contas no Brasil pós-pandemia.....	325
4.1	Os desafios constitucionais-normativos dos tribunais de contas no Brasil.....	325
4.2	A responsabilidade governamental e o sistema tribunal de contas.....	328
5	Conclusões.....	330
	Referências.....	332
	 SOBRE OS AUTORES.....	 335

Alessandra da Cruz Serafim

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Especialista em Psicologia Organizacional e do Trabalho pela Faculdade Estácio de Sá (2008). Formada em Psicoterapia Psicanalítica (2003). Atua como servidora pública no cargo de Psicóloga da Secretaria de Estado da Administração/SC, na Gerência de Saúde do Servidor.

Ana Cristina Moraes Warpechowski

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito de Família e Sucessões (Ulbra), Direito Processual Civil (Ulbra), Direito do Estado (UniRitter) e Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (Unisinos). Pós-Graduada em Neurociências e Comportamento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de São Paulo. Mestre em Ciência Econômica (UnB). Doutorando em Direito Financeiro e Econômico (USP). Especialista em Auditoria de Instituições Financeiras (Unibacen). Administrador. Engenheiro. Foi servidor do Banco Central e da Câmara dos Deputados. Professor da Fipecafi, da Escola Paulista do Ministério Público e da OAB/SP.

Bradson Camelo

Procurador do Ministério Público de Contas da Paraíba. Economista. Mestre em Direito Econômico e MPP pela Universidade de Chicago.

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Doutora e Mestre em Direito pela PUCRS. Pós-Graduada pela UFRGS. Graduada em Direito pela UFSM. Professora (convidada) no curso de Especialização em Direito Público na PUCRS e outros cursos de pós-graduação. Palestrante e autora de estudos sobre controle de sustentabilidade e de direitos/deveres fundamentais pelos tribunais de contas.

Eduardo de Carvalho Rêgo

Advogado atuante nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Eleitoral. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Autor do livro *A não-recepção das normas pré-constitucionais pela constituição superveniente*.

Edvaldo Fernandes de Souza

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Pará. Mestrando em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio. Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Pará (Cesupa). Economista.

Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas de Goiás. Mestre em Políticas Públicas e Gestão Governamental (IDP). Especialista em Direito Tributário e Processo Tributário (PUC Goiás). Professora de Direito Financeiro e Direito Tributário da Escola Superior da Magistratura do Estado de Goiás – Esmeg. Palestrante.

Letícia Ayres Ramos

Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela UFRGS. Bacharel em Direito pela UFRGS. Ex-Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul.

Luiz Henrique Lima

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Doutor e Mestre em Planejamento Energético (COPPE-UFRJ). Especialista em Finanças Corporativas (PUC-Rio). Bacharel em Ciências Econômicas (UFRJ). Autor de diversos livros e artigos científicos nas áreas de controle externo, gestão pública e gestão ambiental. Palestrante e professor de cursos de pós-graduação em diversas universidades em todo o país.

Marcos Bemquerer Costa

Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União. Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon. Mestre em Direito pela UFPE (2001). Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo Icat/UDF (1997). Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal – UDF (1995), em Administração Postal pela Escola Superior de Administração Postal – Esap (1986) e em Engenharia Elétrica pela UFMG (1981).

Marcos Nóbrega

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Pernambuco. Mestre e Doutor em Direito pela UFPE. *Visiting Scholar* da Harvard Law School. *Senior Fellow* da Harvard Kennedy School of Government. Professor visitante da Faculdade de Direito de Lisboa.

Milene Dias da Cunha

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Pará. Mestre em Ciência Política (UFGA). Bacharel em Administração (Unipam/UEMG). Especialista em Direito Público, com ênfase em Gestão Pública (Damásio) e em Gestão de Pessoas e Marketing (Unipam). Professora em Pós-Graduação na Universidade da Amazônia e Centro Universitário do Pará. Palestrante e autora de estudos com ênfase em controle externo, políticas públicas e direito público.

Patrícia Reis Leitão Bastos

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal – UDF (2009) e em Engenharia Civil pela Universidade de Brasília – UnB (1995). Pós-Graduada em Auditoria de Obras Públicas – UnB/ISC-TCU (2002).

Rafaela Luiza Trevisan

Psicóloga. Perita da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. Mestre e Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da UFSC. Atua nas áreas de saúde mental e trabalho, avaliação psicológica e epidemiologia dos transtornos mentais em servidores públicos.

Roberto Moraes Cruz

Professor e Pesquisador do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina. Líder do Laboratório Fator Humano (UFSC). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Neuropsicologia e Saúde (HU-UFSC). Mestre em Educação/Psicologia. Doutor em Ergonomia. Pós-Doutor em Métodos e Diagnóstico, Medicina Molecular e Epidemiologia.

Ronny Charles L. de Torres

Advogado da União. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Pós-Graduado em Direito Tributário (IDP). Pós-Graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Membro da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: *Leis de licitações públicas comentadas* (10. ed., JusPodivm).

Sabrina Nunes Iocken

Conselheira Substituta no Tribunal de Contas de Santa Catarina. Doutora em Direito, Política e Sociedade pela UFSC. No campo da pesquisa acadêmica, tem se dedicado ao direito governamental, às inovações do controle público e às políticas públicas. Autora dos livros *O controle compartilhado das políticas públicas* e *Políticas públicas: o controle pelo Tribunal de Contas*.

Vanessa Rocha Ferreira

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Pará. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca (Usal/Espanha). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia (Unama/PA). Professora da Graduação e Pós-Graduação *stricto sensu* do curso de Direito do Centro Universitário do Pará (Cesupa).