



LUIZ HENRIQUE LIMA

DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA
Coordenadores

Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Prefácio

**CONTROLE EXTERNO E AS
MUTAÇÕES DO DIREITO
PÚBLICO**

**INOVAÇÕES JURISPRUDENCIAIS
E APRIMORAMENTO DA GESTÃO
PÚBLICA – ESTUDOS DE MINISTROS
E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS**

O Direito Público vive importantes transformações nos seus marcos normativos, impactando a atuação da administração pública e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Inovações na jurisprudência dos Tribunais de Contas podem induzir melhorias sensíveis na gestão pública e na execução de políticas públicas.

O livro reúne uma seleção de estudos subscritos por ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas descrevendo decisões e temáticas inovadoras e respectivos impactos na sociedade.

Área específica

DIREITO PÚBLICO

Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO,
DIREITO CONSTITUCIONAL,
DIREITO FINANCEIRO, CONTROLE EXTERNO,
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Palavras-chave

Inovação. Jurisprudência. Direito Administrativo. Controle Externo. Tribunais de Contas. Controle Interno. Direito Público. Direito Financeiro. Auditoria Governamental. Gestão Pública. Políticas Públicas.

FORMATO: 14,5 x 21,5 cm
CÓDIGO SANKHYA: 3735

C764

Controle externo e as mutações do direito público: inovações jurisprudenciais e aprimoramento da gestão pública - Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas / Luiz Henrique Lima, Daniela Zago Gonçalves da Cunda (coord). Belo Horizonte: Fórum, 2025.

261p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-65-5518-949-0

ISBN digital 978-65-5518-945-2

1. Inovação. 2. Jurisprudência. 3. Direito administrativo. 4. Controle externo. 5. Tribunais de Contas. 6. Controle interno. 7. Direito público. 8. Direito financeiro. 9. Auditoria governamental. 10. Gestão pública. 11. Políticas públicas. I. Lima, Luiz Henrique. II. Cunda, Daniela Zago Gonçalves da. III. Título.

CDD 342

CDU 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

LIMA, Luiz Henrique; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da (coord.). *Controle externo e as mutações do direito público*: inovações jurisprudenciais e aprimoramento da gestão pública - Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 261p. ISBN 978-65-5518-949-0.

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). Conselheiro certificado CCA-IBGC. 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.

DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA

Conselheira Substituta e Presidente da Comissão Permanente de Sustentabilidade do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Pós-doutoranda em Direito e Professora visitante na Universidade de São Paulo (USP/EACH). Doutora e Mestre em Direito pela PUC/RS. Especialista em Direito Público (UFRGS). Bacharel em Direito (UFSM). Professora, palestrante e autora de diversos estudos nacionais e internacionais sobre direito público, controle da administração pública, sustentabilidade, inovação e direito/deveres fundamentais. Membro dos Comitês e Comissões de Sustentabilidade do IRB, ATRICON e do IBDA.

SOBRE OS AUTORES

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Doutora e Mestre em Direito pela PUC/RS. Pós-doutoranda junto à Universidade de São Paulo (EACH) no Grupo de Pesquisas SmartCitiesBr. Professora convidada junto à USP/EACH e em outros cursos de pós-graduação no Brasil e exterior. Autora de publicações nacionais e internacionais sobre gestão pública sustentável e transparente, direitos/deveres fundamentais e controle externo. Presidente da Comissão de Sustentabilidade do TCE/RS e membro dos Comitês de Sustentabilidade do IBDA, IRB e Atricon. Diretora de Controle Externo da Audicon. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio Grande do Sul (IDARGS). <http://lattes.cnpq.br/7698719164060864>

Décio da Silva de Araújo

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Especialista em Regime Próprio de Previdência pela Damásio Educacional. Especialista em Teoria do Direito, Dogmática Crítica e Hermenêutica pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (Abdconst). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA).

Edvaldo Fernandes de Souza

Conselheiro Substituto no Tribunal de Contas do Pará. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio. Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). Economista.

Gerson dos Santos Sicca

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Mestre e doutorando em Direito (UFSC). Bacharel em Direito (UFPel) e Administração (UniCesumar). MBA em Gestão de Projetos (USP/Esalq). Diretor de Prerrogativas e Assuntos Corporativos da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon). Membro do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Comissão responsável pelo Projeto Educação, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Pesquisador no Grupo de Estudos em Direito Público (Gedip) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Isaiás Lopes da Cunha

Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Doutorando em Ciências Contábeis e Administração (FUCAPE), Mestre em Ciências Contábeis e Atuarias (PUC-SP). Especialista em MPA em Direito do Estado e Administração Pública (FGV), em Direito na Administração Pública (UCB) e em Gestão da Administração Pública (UCB). Bacharel em Direito (UNIC) e em Ciências Contábeis (UCDB). Palestrante e autor de artigos científicos.

Julival Silva Rocha

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Especialização em Direito Processual Civil na Universidade Gama Filho. Mestre em Direito do Desenvolvimento da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

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 mesma universidade. Graduada em Direito também na UFRGS. Autora de obras sobre gestão pública sustentável e transparente e respectivo controle externo. Presidente da Comissão de Sustentabilidade do TCE/RS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuou na Procuradoria-Geral de Justiça/RS, como assessora jurídica, exercendo o cargo de Coordenadora da Unidade de Assessoramento Ambiental. Foi 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). Conselheiro certificado CCA-IBGC. 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 Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica – ICAT/UDF. Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal – UDF, em Administração Postal pela Escola Superior de Administração Postal – Esap e em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Milene Dias da Cunha

Conselheira Substituta no TCE/PA. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2019). Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus (2015). Especialista em Gestão de Pessoas e Marketing pelo Centro Universitário de Patos de Minas (2004) e graduada em Administração pela Centro Universitário de Patos de Minas/Universidade do Estado de Minas Gerais (2002). Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) (2024 – atual). Secretária-Geral da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (2024 – atual). Docente, autora de artigos e conferencista na área de controle externo e políticas públicas. *E-mail:* gabinete.milenecunha@tcepa.tc.br

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).

Rafael Galvão

Doutor em Economia pela UFMG. Economista. Bacharel em Direito. Contador. Auditor de Controle Externo do TCE/SC.

Sabrina Nunes Iocken

Pós-Doutora em Direito pela USP. Bacharel em Direito. Conselheira Substituta do TCE/SC.

Sonia Endler

Pós-graduada em Auditora Governamental pela UFSC. Economista. Contadora. Auditora de Controle Externo do TCE/SC.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	15
--------------------------------------	----

APRESENTAÇÃO.....	21
-------------------	----

REPERCUSSÕES DAS INOVAÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS DE OBRAS PÚBLICAS

Marcos Bemquerer Costa, Patrícia Reis Leitão Bastos	23
1 Introdução.....	24
2 Da evolução da jurisprudência do TCU sobre taxa de BDI nas obras públicas	28
2.1 Acórdão 325/2007 – Plenário (Relator: Ministro Guilherme Palmeira)...	29
2.2 Acórdão 2.369/2011 – Plenário (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa)	30
2.3 Acórdão 2.622/2013 – Plenário (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa)	32
3 Repercussão da Jurisprudência do TCU sobre BDI nos Sistemas Referenciais de Custos	36
3.1 Impactos do Acórdão 2.622/2013 – Plenário no Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro	38
3.2 Impactos do Acórdão 2.622/2013 – Plenário no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi	43
4 Da evolução da jurisprudência do TCU sobre obras em regime de cooperação com o Exército Brasileiro	46
4.1 Acórdão 1.399/2010 – Plenário (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa)	47
4.2 Acórdão 2.628/2021 – Plenário (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa)	49
4.3 Acórdão Acórdão 2.529/2023 – Plenário (Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa)	50
5 Outros exemplos de repercussões da evolução da jurisprudência do TCU na orçamentação de obras públicas	55
5.1 Normativos sobre orçamentação de obras públicas, que explicitam sua adequação à evolução da jurisprudência do TCU	57
5.2 Da submissão dos normativos elaborados por órgãos públicos à análise prévia do TCU.....	60
5.3 Das discussões na esfera judicial sobre a aplicação da evolução da jurisprudência do TCU na orçamentação de obras públicas.....	60
6 Conclusão	62
Referências	64

O CONTROLE OPERACIONAL REALIZADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A AUDITORIA SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE EM SANTA CATARINA: POTENCIALIDADES E DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS COMPLEXOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Gerson dos Santos Sicca	67
1 Introdução.....	67
2 A auditoria operacional no contexto da administração pública do Estado de Direito contemporâneo	70
3 A auditoria operacional da judicialização da saúde em Santa Catarina ..	78
4 Considerações finais.....	85
Referências	86

CONCRETISMO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O PAPEL INDUTOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA UMA MAIOR SUSTENTABILIDADE E EQUIDADE INTRA E INTERGERACIONAL

Daniela Zago Gonçalves da Cunda, Letícia Ayres Ramos.....	91
Considerações iniciais.....	92
1 O <i>dever fundamental</i> de sustentabilidade irradia diretrizes à Administração Pública e também para o setor privado quanto à correta destinação dos resíduos sólidos.....	94
2 Resíduos sólidos e sua visualização como políticas públicas a propiciar uma maior equidade intra e intergeracional.....	103
3 Papel dos Tribunais de Contas do Brasil nesse contexto.....	111
4 Diagnóstico de boas práticas a serem ampliadas no Brasil e outros países e <i>cases jurisprudenciais</i> e as perspectivas de impacto das decisões das Cortes de Contas.....	115
Considerações finais.....	119
Referências.....	121

A POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR: IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ NA CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR PARAENSE

Milene Dias da Cunha, Edvaldo Fernandes de Souza.....	131
1 Introdução.....	131
2 O direito à educação e a relevância do transporte escolar.....	133
3 O papel do Tribunal de Contas do Estado do Pará no aprimoramento do Programa de Transporte Escolar.....	137
4 O Programa de Transporte Escolar.....	139
5 Impactos da inovação jurisprudencial no PETE/PA na Gestão Orçamentária.....	148
6 Conclusão.....	151
Referências.....	152

REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS

Julival Silva Rocha, Décio da Silva de Araújo.....	155
1 Introdução.....	155
2 Os desafios para a sustentabilidade da previdência dos servidores públicos.....	157
3 Fiscalização do controle de pagamento de benefícios previdenciários pelo TCE-PA.....	163
4 Conclusão.....	177
Referências.....	179

DETERMINAÇÕES NOS JULGAMENTOS DE CONTAS COMO IMPULSIONADORAS DA MELHORIA DA GESTÃO – DOIS ESTUDOS DE CASO EM MATO GROSSO

Luiz Henrique Lima.....	181
1 Introdução.....	181
2 Processos de contas, normas e conteúdo.....	183
3 Julgamento e decisões em processos de contas de gestão.....	187
4 Estudos de casos.....	191
4.1 As contas de gestão do Fundo de Apoio ao Poder Judiciário.....	192
4.2 As contas de gestão da Assembleia Legislativa.....	194
5 Conclusão.....	197
Referências.....	200

A RESPONSABILIDADE PELA REPARAÇÃO DO DANO NA JURISDIÇÃO FINANCEIRA BRASILEIRA E O MODELO FRANCÊS QUE A EXTINGUE

Rafael Galvão, Sabrina Nunes Iocken.....	203
1 Introdução.....	203
2 O modelo de Jurisdição Financeira no Brasil.....	206

2.1	O rito processual da apuração de débito pelos Tribunais de Contas...	209
2.2	A problemática das múltiplas esferas de competência em relação ao mesmo fato antijurídico.....	213
2.3	Decisões judiciais e legislações esparsas definem o encurtamento do prazo para formação e execução do título executivo.....	215
2.4	Desafios sobre o processo de execução dos débitos imputados pela jurisdição financeira	217
3	As mudanças no modelo francês sobre a responsabilização dos gestores públicos	226
4	Conclusão	229
	Referências	231

REGIME JURÍDICO REMUNERATÓRIO E ESTATUTÁRIO DOS AUDITORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Isaías Lopes da Cunha.....	235	
1	Introdução.....	235
2	Fundamentação teórica	237
2.1	Natureza jurídica do cargo de auditor (Ministro/Conselheiro Substituto) dos Tribunais de Contas	237
2.2	As atribuições da judicatura dos conselheiros substitutos e sua similaridade com as dos conselheiros dos Tribunais de Contas	240
2.3	O regime jurídico da magistratura e dos membros e auditores dos Tribunais de Contas do Brasil	242
3	Procedimentos metodológicos	244
4	Análise e discussão dos resultados	246
4.1	Da constitucionalidade da equiparação remuneratória entre Auditores dos Tribunais de Contas e Juizes de Direito estaduais	246
4.1.1	A carreira dos Auditores do TCE e sua distinção das demais carreiras de servidores denominadas “auditores” de controle externo ...	246
4.1.2	O regime jurídico-constitucional dos Auditores dos Tribunais de Contas legitima a equiparação de remuneração à de Juizes de Direito ...	248
4.2	Da constitucionalidade de os Auditores receberem, quando em substituição, as mesmas remunerações e vantagens dos Conselheiros ...	252
5	Considerações finais	254
	Referências	255
SOBRE OS AUTORES.....	259	