

LUIZ HENRIQUE LIMA
HELOÍSA HELENA ANTONACIO M. GODINHO
ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
Coordenadores

Prefácio
José Múcio Monteiro

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

Estudos de ministros e conselheiros
substitutos dos Tribunais de Contas

Belo Horizonte

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

2021

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

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.

SUMÁRIO

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@DMINISTRAÇÃO 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@ministração</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