



NOTA TÉCNICA DO TCE-AM
PARA ENFRENTAMENTO DO
COVID-19





Tribunal
de Contas do
Estado do Amazonas

 @tceamazonas

 /tceam

 /tceam

 /tce-am

 /tceamazonas

APRESENTAÇÃO

O contexto atual está permeado de incertezas e enormes desafios tanto no setor privado quanto no setor público. A sociedade mundial vem sendo confrontada com uma crise de proporções e soluções ainda desconhecidas. O Brasil não ficou imune aos graves acontecimentos oriundos da crise sanitária internacional, provocada pelo coronavírus. Em momentos como esses é do Estado (em sentido amplo) que se exige a adoção de medidas proativas como garantidor e promotor de direitos sociais, individuais e coletivos.

Feita essa consideração e seguindo as diretrizes da Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que recomendou a todos os Tribunais de Contas que atuem de forma colaborativa em consonância com o esforço coletivo, colocando-se à disposição dos jurisdicionados e dos demais poderes, buscando o alinhamento de soluções conjuntas e harmônicas, em especial de forma pedagógica, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) elaborou a presente Nota Técnica.

O objetivo do trabalho foi trazer à luz os principais aspectos legais que envolvem situações de calamidade e a legislação excepcional que regulamenta o enfrentamento da crise sanitária provocada pelo coronavírus para auxiliar o gestor em procedimentos e tomada de decisões.

Ressalte-se, contudo, que a Nota Técnica não se trata de prejulgamento de caso concreto, tampouco substitui a competência do gestor ao identificar a solução que entender mais adequada à situação fática posta diante de si.

APOIO INSTITUCIONAL:

Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

ELABORAÇÃO:

Secretaria Geral de Controle Externo
Departamento de Auditoria em Saúde

REVISÃO:

Diretoria de Controle Externo de Licitações e Contratos
Comitê Gestor
Diretoria de Comunicação Social

COLABORAÇÃO GRÁFICA:

Diretoria de Comunicação Social

PROJETO GRÁFICO:

Matheus Rodrigues

1. RECONHECIMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Importante ressaltar que a Lei nº 13.979/2020 não estabeleceu, expressamente, qualquer mitigação das normas da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil para efeito de decretação, homologação e reconhecimento da situação de emergência ou calamidade pública por Estado e municípios. Todavia, para que a calamidade pública surta efeitos na gestão fiscal, é necessário o reconhecimento da situação calamitosa pela Assembleia Legislativa do Estado.

De acordo com o artigo 65, caput da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000), a ocorrência de calamidade pública deve ser reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado para fins de suspensão dos prazos à recondução da despesa com pessoal e da dívida fundada aos seus limites. O ente, também, fica dispensado de atingir os resultados fiscais e limitar empenho. Para tanto, Estado e municípios devem publicar a Declaração do Estado de Calamidade e encaminhá-la à Assembleia Legislativa, para o seu reconhecimento.

Os efeitos da medida se restringem ao tempo que perdurar a situação calamitosa, além de que, Estado e Municípios, poderão adotar o regime de exceção previsto na Lei Federal nº 13.979/2020, de aplicação nacional, para o enfrentamento da crise sanitária.

1.1. Situação das despesas obrigatórias e vinculadas, tais como educação e saúde

A situação de calamidade pública, decretada e reconhecida nos termos do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000, flexibiliza somente a contagem dos prazos de ajuste para o controle da despesa total com pessoal (artigos 23 e 70) e para delimitação da dívida pública (artigo 31), bem como, dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º, enquanto perdurar a situação de calamidade pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal não autoriza o descumprimento de outras obrigações financeiras constitucionais e legais, tais como, por exemplo, a aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (25%) e em ações e serviços públicos de saúde (15%).

1.2. Impactos da emergência da covid-19 na gestão fiscal

Riscos em administração são a combinação entre a probabilidade de ocorrência de um determinado evento e os impactos resultantes caso ele ocorra. Riscos fiscais são, portanto, eventos capazes de afetar negativamente as contas públicas de maneira substancial. Por exemplo, a não realização de receitas ou a necessidade de execução de despesas não previstas.

A ocorrência da pandemia pode sugerir sua utilização observando os ritos legais. A forma de utilização deve estar descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Riscos Fiscais. Cabe, também, ao ente proceder a abertura de crédito adicional extraordinário para utilização dos recursos, observando as fontes com recursos disponíveis.

2. REGIME DE EXCEÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020

2.1. Vigência da lei federal nº 13.979/2020

A Lei Federal nº 13.979/2020, modificada pela Medida Provisória 926/2020, possui vigência temporária e vigorará enquanto perdurar a situação de emergência, conforme descrito em seu artigo 8º. Importante destacar, mais uma vez, que se trata de uma lei nacional, cuja observância é obrigatória por todos os entes da federação. Portanto, aplicável ao Estado do Amazonas e aos seus Municípios.

2.2. Duração do estado de emergência

Ainda não existe um marco temporal para a duração do estado de emergência. O artigo 1º, parágrafos 2º e 3º, estabelece que ato do ministro da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata a lei. Estabelece, ainda, que esse prazo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

2.3. Serviços públicos e atividades essenciais

O artigo 3º, parágrafo 9º, prevê que o presidente da República, mediante decreto, disporá sobre os serviços públicos e atividades essenciais. O presidente da República publicou o Decreto nº 10.282/2020, que regulamentou a Lei nº 13.979/2020 para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Não se trata de um rol taxativo, podendo ser acrescentados outros por meio de Resolução do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19.

O Decreto nº 10.288/2020 dispõe que são ainda considerados essenciais as atividades e os serviços relacionados à imprensa, por todos os meios de comunicação e divulgação disponíveis, incluídos a radiodifusão de sons e de imagens, a internet, os jornais e as revistas, dentre outros.

2.4. Fiscalização da prestação dos serviços públicos e atividades essenciais.

O artigo 3º, parágrafo 4º, do Decreto nº 10.282/2020 prevê que os órgãos públicos e privados disponibilizarão equipes devidamente preparadas e dispostas à execução, ao monitoramento e à fiscalização dos serviços públicos e das atividades essenciais. Não se pode olvidar da legitimidade conferida ao Ministério Público (Federal e Estadual), conforme os artigos 127, da Constituição Federal, e o 84, da Constituição do Estado do Amazonas.

2.5. Aquisição de bens e serviços, inclusive de engenharia

Compras e contratação dos serviços necessários para atender a situação de emergência ou calamidade pública decorrente da pandemia provocada pelo coronavírus são reguladas pela Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Essa lei é aplicável

às pessoas jurídicas de direito público interno federal, estadual, distrital e municipal e aos entes privados e às pessoas naturais, conforme o artigo 2º do Decreto 10.282/2020, que a regulamenta. O artigo 4º regulamenta o procedimento para as contratações públicas para enfrentamento da crise sanitária. Eis a redação do caput deste artigo:

“É dispensável a licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

A Lei Geral de Licitações também prevê a possibilidade de contratação direta em casos de emergência ou calamidade pública (artigo 24, IV). Além disso, Estados e Municípios, também, têm editado decretos e regulamentos tratando da possibilidade de dispensa de licitação para as contratações públicas com finalidade de atender a situação de emergência, enquanto esta durar.

Contudo, a contratação direta, independentemente do regramento que a fundamenta, quer seja a Lei Federal nº13.979/2020 quer a Lei nº 8.666/1993, quer regramentos específicos editados para atendimento das necessidades durante a pandemia, requer a demonstração de nexos de causalidade entre o objeto contratado e o caso concreto, voltado ao enfrentamento da crise sanitária.

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 13.979/2020 flexibilizou vários procedimentos previstos nas leis gerais, para possibilitar ao gestor a adoção de providências de maneira mais ágil, tais como: pregão com prazos reduzidos ou adesão a atas de registro de preços de outros órgãos. Importante observar que cada caso deve ser analisado de acordo com suas particularidades, devendo ser adotada a medida que melhor convier à necessidade pública.

2.6. CONTRATAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020.

2.6.1. Diferença da dispensa de licitação prevista no Art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993

Essa nova hipótese de licitação dispensável é temporária, aplicável especificamente a objetos (bens, serviços ou insumos) relacionados ao enfrentamento da crise sanitária. É um procedimento mais ágil e flexível que o previsto no artigo 24, IV da Lei Geral de Licitações. Todavia, não está dispensada sua instrumentalização por meio do devido processo administrativo, aplicando-se, subsidiariamente, as disposições do artigo 26 da Lei 8.666/1993 no que couber.

Para a dispensa de licitação com base na Lei Federal nº 13.979/2020 (artigo 4º-B) presumem-se atendidos os seguintes requisitos: (I) a ocorrência da situação de emergência; (II) a necessidade de pronto atendimento; (III) a existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (IV) a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

2.6.2. Quando houver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço (Art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020)

A autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista. É possível, também, afastar alguns requisitos de habilitação de interessados originalmente exigidos pela Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002 quando, da fase de habilitação, decorrer a restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, tornando mais difícil a contratação.

Todavia, é obrigatória a apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao cumprimento da norma constitucional protetiva à criança e ao adolescente, conforme artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal.

2.6.3. Publicidade das contratações com base na Lei Federal (Art. 4º, § 2º)

É obrigatória a publicação das contratações ou aquisições feitas com base na Lei Federal nº 13.979/2020. A publicação deverá ser feita no sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet). As informações obrigatórias são: nome do contratado, número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, prazo contratual, valor, processo de contratação ou aquisição. O sítio deverá ser específico para publicação dos contratos firmados em virtude da crise sanitária e deverá observar o padrão de acessibilidade estabelecido no artigo 8º, parágrafo 3º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

2.6.4. Contratação de empresas declaradas inidônea ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público (Art. 4º, § 3º)

É possível, excepcionalmente, contratar com tais pessoas jurídicas contanto que, comprovadamente, seja a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido (artigo 4º, parágrafo 3º da Lei nº 13.979/2020). Contudo, a comprovação de que a contratação de tal(is) empresa(s) era a única solução possível para o caso específico deve estar devidamente demonstrada no processo de contratação por dispensa de licitação.

2.6.5. Termo de referência ou projeto básico simplificados (Art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020)

Nas contratações fundamentadas na Lei nº 13.979/2020, os termos de referência ou projetos básicos deverão conter no mínimo: I- declaração do objeto; II- fundamentação simplificada da contratação; III- descrição resumida da solução apresentada; IV- requisitos da contratação; V- critérios de medição e pagamento; VI- estimativas de preços obtidas por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e VII- adequação orçamentária.

2.6.6. Aquisições por valores superiores ao estimado (Art. 4º-E, § 3º)

A estimativa de preço, excepcionalmente, poderá ser dispensada mediante justificativa da autoridade competente. É possível, ainda, a contratação por valor superior ao estimado em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços provocadas por escassez de produtos ou serviços, um cenário possível em situação de crise.

Não se trata, contudo, de se lançar mão indiscriminadamente da prática. A administração deve tentar coibir a prática de preços abusivos que não estejam condizentes com a variação de mercado. Em situações como essa, a administração poderá valer-se, inclusive, da requisição administrativa prevista no artigo 5º, XXV da Constituição Federal; artigo 3º, VII da Lei Federal nº 13.979/2020 e artigos 15, VIII da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS).

2.6.7. Efeitos dos recursos interpostos no curso do procedimento licitatório especial (Art. 4º-G, § 2º)

Os recursos administrativos interpostos no curso dos processos licitatórios fundado com base na Lei nº 13.979/2020 terão apenas efeito devolutivo. Não suspende o procedimento licitatório resguardando a celeridade na conclusão da contratação o que justifica a urgência da medida.

2.6.8. Audiência pública quando o valor da contratação for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no Art. 23, I, "c" da Lei nº 8.666/1993 (Art. 4º-G, § 3º)

Não é obrigatória a audiência pública para contratações cujo montante supere R\$ 330.000.000,00. Trata-se de outra medida de exceção, prevista na lei com vista a imprimir celeridade e agilidade à contratação pública emergencial a ser realizada. A regra do artigo 39 da Lei Geral de Licitações, que prevê a realização de audiência pública é afastada pela lei especial.

2.6.9. Prazo de duração dos contratos (Art. 4º-H da Lei nº 13.979/2020)

Os contratos terão prazo de até seis meses, permitidas prorrogações por períodos sucessivos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de saúde pública. (1) Prazo inicial máximo: 06 (seis) meses; (2) Prorrogações: tantas quantas forem necessárias para enfrentamento da crise; (3) Termo final do contrato (artigo 8º): os contratos obedecerão aos seus prazos de vigência mesmo após a lei sair de vigor.

2.6.10. Alterações contratuais (Art. 4º-I da Lei nº 13.979/2020)

É possível. Os contratos firmados com fulcro na Lei nº 13.979/2020 poderão prever sua alteração unilateral. Nesses casos, a administração deverá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato, sem fazer distinção entre bens, serviços de engenharia ou insumos.

Considerando a constante modificação da realidade fática em decorrência da pandemia fica garantida à administração maior flexibilidade para alterar quantitativamente os contratos pactuados.

2.6.11. Fiscalização dos contratos firmados com fulcro na Lei nº 13.979/2020

Principalmente em razão das regras mais flexíveis por ela trazidas, os contratos firmados com base na Lei nº 13.979/2020 deverão ser devidamente fiscalizados para garantir a eficiência da contratação, evitando qualquer desperdício ou mau uso do dinheiro público (como ordena o artigo 67 da Lei nº 8.666/1993). Portanto, a Administração Pública deverá designar um fiscal para cada contrato firmado, conforme a regra prevista na Lei nº 8.666/1993.

2.6.12. Contratação emergencial com base no Art. 24, IV da Lei Federal nº 8.666/1993 durante o período de vigência da Lei nº 13.979/2020

É possível a utilização da regra de dispensa de licitação, com base na Lei Geral de Licitações, quando preenchidos os requisitos que a justifiquem, ou seja, caracterização da situação de emergência ou calamidade pública que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Entretanto, para contratações que objetivem atender às demandas para enfrentamento da crise sanitária, decorrente do coronavírus, é recomendável que o procedimento siga as regras especiais da Lei Federal nº 13.979/2020, justamente pelas flexibilizações nela previstas dando mais celeridade e agilidade à contratação. Em outras palavras, qualquer que seja a escolha do administrador nessa emergência sanitária – dispensa de licitação ou sua realização –, o contrato administrativo firmado será disciplinado pelos artigos 4º ao 4º-I da Lei Federal nº 13.979/2020 com aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 ou Lei nº 10.520/2002.

Contudo, contratações por dispensa de licitação para resolver situações, ainda que emergenciais, mas estranhas ao enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia do coronavírus deverão ser feitas com base na Lei Geral de Licitações.

ATENÇÃO!!!

Vale frisar que, ainda que a realização do procedimento licitatório esteja dispensada, resta imprescindível a formalização do procedimento por meio da autuação do devido processo administrativo de contratação. Importante também é o gestor, sempre que possível, dispensar tratamento preferencial às micro e pequenas empresas, empreendedores individuais e produtores rurais de pequeno porte em atenção à Lei Complementar nº 123/2006

2.7. REGIME DE ADIANTAMENTO/SUPRIMENTO DE FUNDOS

2.7.1. Suprimento de fundos (Art. 6º-A)

Suprimento de fundos é o chamado regime de adiantamento, previsto no artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, e é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (empenho, liquidação, pagamento).

Sua utilização se restringe às hipóteses previstas em lei de cada ente. Geralmente envolvem o pagamento de despesas de pequeno vulto, despesas eventuais que exijam pronto pagamento, despesas urgentes e inadiáveis, que não possam ser adimplidas de outra forma, por exemplo. Por sua natureza, o regime de adiantamento demanda acurada disciplina de controle estabelecido em lei e demais instrumentos normativos, evitando-se a indevida utilização de verbas públicas.

2.7.2. Limite para utilização de suprimentos de fundos (Art. 6º, I e II)

Os limites quantitativos para o regime de adiantamentos referente às contratações previstas no artigo 4º, caput, por item de despesa – serviços de engenharia ou compras em geral e outros serviços são, em ambos, o teto para a modalidade convite fixadas na Lei Geral de Licitações para cada um desses itens.

Atualmente, o valor para obras e serviços de engenharia é de R\$ 330.000,00 e para compras em geral e outros serviços R\$ 176.000,00. A administração deve utilizar o cartão de pagamento do governo (ou outro instrumento similar). Sua utilização deve ser criteriosamente disciplinada por cada ente federativo que utilize tal instrumento, em especial, no que se refere ao controle e prestação de contas.

3. PESSOAL

3.1. Situação do pessoal contratado temporariamente antes da decretação da situação de emergência decorrente da pandemia

Existem servidores temporários contratados antes da situação de emergência e cujas atividades estão suspensas, tais como, professores. A admissão por prazo determinado é regida por um contrato administrativo entre a pessoa e o ente contratante. Tais contratos, previstos na Constituição Federal em seu artigo 39, IX, são revestidos de natureza jurídica pública. As hipóteses de interrupção/suspensão/rescisão devem estar discriminadas no instrumento firmado entre as partes.

Decretada a calamidade pública no Estado do Amazonas, inclusive com a suspensão das aulas, não há necessidade de dispensar os contratados antes do término da vigência dos

contratos. A administração deverá gerenciar tal situação e poderá até mesmo prorrogar a vigência dos contratos para que seja assegurada a prestação dos serviços essenciais à população.

3.2. Contratação de pessoal temporário para combate à pandemia

É possível, de maneira excepcional, a fuga da regra do concurso público. Para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, a lei deverá estabelecer casos de contratação dessa natureza (artigo 37, II e IX da Constituição Federal). Cabe a cada ente político, portanto, estabelecer, mediante lei específica, as hipóteses e a forma de operacionalizar essas contratações temporárias. Tal lei específica deverá, ainda, estabelecer, de maneira razoável, os prazos máximos da duração dos contratos, as funções a serem desempenhadas, com os respectivos requisitos de escolaridade/qualificação profissional exigida, a remuneração, direitos e deveres, dispor quanto à possibilidade ou não da prorrogação do contrato e o prazo de sua duração, dentre outros aspectos.

3.3. Registro de assiduidade e pontualidade dos servidores

A assiduidade, pontualidade e produtividade dos servidores necessitará da expedição de decreto ou outro ato infralegal que as discipline. Cada ente deverá analisar sua realidade local e adotar as medidas que previnam a disseminação da contaminação pelo coronavírus. Importante, contudo, os Municípios assegurarem a continuidade dos serviços públicos essenciais.

3.4. Exceções em ano eleitoral para os casos de calamidade/emergência

É possível, excepcionalmente, a prática dos seguintes atos:

I- Nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais nos três meses que antecedem o pleito até a posse (artigo 73, V, "d");

II- Realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios nos três meses que antecedem o pleito (artigo 73, VI, "a", parte final);

III- Publicidade institucional, em caso de grave e urgente necessidade pública, nos três meses que antecedem as eleições, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral. (artigo 73, VI, "b", da Lei n.º 9.504/97);

IV- Permissão excepcional de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios pela Administração Pública, mesmo em ano eleitoral (artigo 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97).



**Tribunal
de Contas do
Estado do Amazonas**



CONTATO PELA INTERNET

www.tce.am.gov.br

ouvidoria@tce.am.gov.br



FALE COM O TCE-AM

Assistente Virtual

8463-8467

