

COVID-19



Nota Técnica sobre a
atuação administrativa
durante o período
pandêmico do **Coronavírus**

TCMRJ

**TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

2020

PRODUÇÃO DE CONTEÚDO TÉCNICO

SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO

PROCURADORIA ESPECIAL

PRODUÇÃO GRÁFICA

NÚCLEO DE ATIVIDADES ESPECIAIS, PROJETOS E INOVAÇÕES | SGCE

APRESENTAÇÃO

Vivemos atualmente o estado pandêmico de COVID-19, conforme declarado pela Organização Mundial de Saúde em 11 de março de 2020.

No Brasil, a disseminação do coronavírus já alcança o status de transmissão comunitária nacional, de acordo com a declaração técnica emitida pelo Ministério da Saúde em 20 de março deste ano. O estado do Rio de Janeiro é um dos mais afetados pela disseminação do vírus, sendo que o maior número de casos e óbitos no estado se concentra em sua capital.

A situação é extrema e vem mobilizando toda a máquina pública, em especial os gestores dos municípios e estados mais afetados pela disseminação do vírus. São exigidas medidas ágeis, tomadas de decisões urgentes e mudanças de planejamento constantes pelos gestores públicos. Cenários como o atual configuram uma espécie de estado de necessidade administrativo¹, que demanda a aplicação de medidas de legalidade extraordinária autorizadas pelo ordenamento jurídico-normativo pátrio.

No plano infraconstitucional, o art. 65, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º, bem como determina a suspensão de prazos para recondução de dívidas aos seus limites legais em caso de calamidade pública declarada pelo Executivo e reconhecida pelo Legislativo. A LRF dispõe, ainda, que independentemente da caracterização do estado de calamidade pública, os prazos estabelecidos para recondução da dívida ao limite legal serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, nos termos do seu art. 66.

O cenário sem precedentes causado pela pandemia tem provocado a edição de inúmeros atos normativos em todas as esferas e entes da federação. A pandemia ensejou, por exemplo, a publicação da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020, de abrangência nacional, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A referida Lei foi regulamentada no âmbito do Município do Rio de Janeiro através do Decreto n.º 47.246, de 12 de março de 2020.

¹ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Revisitando o estado de necessidade. In: ATHAYDE, Augusto de; CAUPERS, João; GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Em homenagem ao professor doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina, 2010

Adicionalmente, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n.º 06/2020, reconhecendo o estado de calamidade pública no país. Em movimento semelhante, foi editado o Decreto Municipal n.º 47.263, de 17 de março de 2020, ainda pendente de ratificação pela Câmara de Vereadores, declarando situação de emergência no município, e elencando algumas das medidas excepcionais que poderão ser tomadas.

Tecnicamente, o estado de calamidade pública diferencia-se da situação de emergência. De acordo com o disposto no Decreto Federal n.º 7.257, de 04 de agosto de 2010, a situação de emergência é caracterizada pela situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; o estado de calamidade pública, por sua vez, desafia o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

Entretanto, a notoriedade da pandemia de coronavírus e a ampla disseminação da COVID-19 em todo o território nacional, e, especificamente, no município do Rio de Janeiro, impõem reconhecer a necessidade de implementação de medidas administrativas excepcionais de combate à disseminação da doença e os impactos econômico-financeiros dessa atuação extraordinária.²

A situação de emergência de saúde pública também já foi objeto de apreciação no âmbito do Judiciário. No que diz respeito à atuação do Poder Público nas ações de combate ao coronavírus, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, ajuizada perante o STF pelo presidente da República, por meio da Advocacia-Geral da União.

Na referida ADI, requereu-se o afastamento de algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (Lei n.º 13.898/2020) relativas a programas de combate

² Veja-se, sobre a matéria, a posição do conselheiro-substituto do TCE/MT, Luiz Henrique Lima:

“Nas mesmas condições de calamidade pública, o inciso II do artigo 65 prevê que serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais previstos na lei de diretrizes orçamentárias e a limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º para a hipótese de frustração de receita.

Nesta semana, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Decreto Legislativo 88/2020 que reconhece o estado de calamidade pública para os fins da LRF. Embora o texto mencione apenas a União, entendo que, como a situação de calamidade se estende a todo o país, estados e municípios também são alcançados pela excepcionalidade.”.

Artigo disponível em <https://bit.ly/2xyNfNy>. Acesso em março de 2020.

ao vírus e de proteção da população vulnerável à pandemia. Dentre as exigências que se pretendeu afastar durante o período de excepcionalidade, destacam-se os dispositivos que condicionam o aumento de gastos tributários indiretos (benefícios fiscais e renúncia de receita) e de despesas obrigatórias de caráter continuado ao apontamento das estimativas de impacto orçamentário-financeiro, da compatibilidade com a LDO, da demonstração da origem dos recursos e das medidas de compensação de efeitos financeiros nos exercícios seguintes.

Na decisão monocrática, o ministro Alexandre de Moraes atribuiu interpretação conforme a Constituição Federal aos dispositivos que preveem essas exigências, para afastá-las durante a situação de emergência em saúde pública e o estado de calamidade decorrente do novo coronavírus. Para tanto, o ministro invocou os princípios fundamentais da proteção da vida, da saúde, da razoabilidade, e também considerou a necessidade de subsistência dos brasileiros afetados pela extrema gravidade da situação.

Nas palavras do Ministro, “O surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade”, de sorte que o excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e, no caso específico da União, do art. 114, caput, e §14, da LDO/2020, “não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário consagrados pela LRF”.

Vale ressaltar que, embora o pedido deduzido na ADI 6537 tenha sido formulado pelo Executivo federal, a medida cautelar proferida é aplicável a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Atentos ao cenário excepcional e solidários ao momento que exige esforços extremos dos gestores, os Tribunais de Contas também vêm se mobilizando. Nesse sentido, o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas brasileiros (CNPTC) editou a Resolução CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM n.º 1, de 27 de março de 2020³, prevendo a atuação colaborativa das Cortes de Contas, que se colocam à disposição dos jurisdicionados e dos demais Poderes, estreitando as

³ <https://bit.ly/3bEyFwt>

formas de interlocução, para que se possa viabilizar parcerias e o alinhamento de soluções conjuntas e harmônicas, sobretudo com as autoridades sanitárias.

No que respeita às medidas administrativas extraordinárias previstas na Lei n.º 13.979/2020 e no Decreto Municipal n.º 47.263/2020, vale salientar que, como atos administrativos que são, gozam de autoexecutoriedade, podendo ser praticadas de forma imediata e sem necessidade de ratificação pelos demais Poderes. Entretanto, a atividade administrativa excepcional deve observar os princípios da razoabilidade e motivação, evitando excessos do Poder Público. Se exercida de forma proporcional e prudente, a atuação administrativa excepcional prevista no atual ordenamento não sofrerá reprimendas, em alinhamento com os arts. 20 e 22, § 1º, da LINDB.⁴

Nesse contexto, considerando a excepcionalidade da conjuntura mundial na atualidade por conta da disseminação da COVID-19, e buscando uma atuação colaborativa, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria-Geral de Controle Externo e de sua Procuradoria Especial, apresenta aos gestores municipais a presente nota técnica, com a finalidade de orientar quanto à observância de parâmetros legais e boas práticas, que podem ser utilizados enquanto durar a emergência provocada pela pandemia, objetivando conferir maior segurança jurídica e agilidade na tomada de decisões em matérias sujeitas ao controle desta Corte de Contas, para que o avanço da disseminação seja contido e os serviços de saúde sejam prestados com a máxima eficiência à população.

⁴ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

1. DAS CONTRATAÇÕES DURANTE O PERÍODO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA

O combate à pandemia de COVID-19 exige da Administração Pública a adoção de providências imediatas e compatíveis com as circunstâncias excepcionais ora experimentadas.

Nessa perspectiva, com a finalidade de flexibilizar temporariamente o regime de contratações públicas, foi editada a Lei n.º 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020, que afasta a observância de algumas formalidades contidas na Lei n.º 8.666/1993 e estabelece um procedimento mais célere, conferindo mais agilidade aos gestores enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública.

Sob esse prisma, as especificidades das contratações derivadas da Lei n.º 13.979/2020 não afastam a aplicação subsidiária das disposições da Lei n.º 8.666/1993 que não contrariem a *mens legis* do novo regramento, diante das particularidades do caso concreto.

Nesse sentido, criou-se hipótese específica de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento do coronavírus e diversas regras foram abrandadas.

As principais disposições da nova legislação estão listadas a seguir:

1.1. APLICABILIDADE

É aplicável a todos os entes, tendo em vista que os seus institutos visam o enfrentamento da situação de emergência em todo o território nacional. Ademais, sob o prisma jurídico, é considerada lei nacional e, no que diz respeito às licitações e contratos públicos, a matéria tratada de forma específica constitui norma geral de observância obrigatória pelos demais entes públi-

cos, nos termos do artigo 22, XXVII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Base Legal: Art. 22, XXVII, da Constituição Federal

1.2. EMPRESAS ESTATAIS

Empresas estatais se submetem ao regime da Lei n.º 13.979/2020 em casos

de contratos e licitações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Cabe destacar que a Lei n.º 13.979/2020 é aplicável às empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias) nos casos de contrato ou licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme interpretação do Art. 4º, *caput* da referida lei. As demais hipóteses de contrato ou licitação realizadas pelas empresas estatais devem ser regidas pela Lei n.º 13.303/2016, não estando mais submetidas à Lei n.º 8.666/1993.

1.3. REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, o Decreto n.º 47.246/2020 regulamenta a Lei n.º 13.979/2020.

Base Legal: Art.1º, do Decreto n.º 47.246/2020

1.4. OBJETO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A dispensa de licitação é específica para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Destaca-se que a aquisição de bens e a contratação de serviços não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Base Legal: Art. 4º, *caput*, c/c Art. 4º-A, da Lei n.º 13.979/2020

1.5. VIGÊNCIA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NA LEI N.º 13.979/2020

A dispensa de licitação aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Base Legal: Art. 4º, §1º, da Lei n.º 13.979/2020

1.6. PRAZO DOS CONTRATOS

Os contratos regidos pela Lei n.º 13.979/2020 terão prazo de dura-

ção de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Base Legal: Art. 4º-H, da Lei n.º 13.979/2020

1.7. ESTUDOS PRELIMINARES PARA A ELABORAÇÃO DE CONTRATOS

Não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Base Legal: Art. 4º-C, da Lei n.º 13.979/2020

1.8. GERENCIAMENTO DE RISCOS

O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

Base Legal: Art. 4º-D, da Lei n.º 13.979/2020

1.9. TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

Será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, que conterá:

- ▶ declaração do objeto;
- ▶ fundamentação simplificada da contratação;
- ▶ descrição resumida da solução apresentada;
- ▶ requisitos da contratação;
- ▶ critérios de medição e pagamento;
- ▶ estimativas dos preços; e
- ▶ adequação orçamentária.

Base Legal: Art. 4º-E, da Lei n.º 13.979/2020

1.10. ESTIMATIVA DE PREÇOS

Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços no termo de referência ou projeto básico simplificado. É possível a contratação pelo Poder Público por valores superiores aos obtidos na estimativa, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

Base Legal: Art. 4º-E, §§2º e 3º, da Lei n.º 13.979/2020

1.11. HABILITAÇÃO

Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição.

Base Legal: Art. 4º-F, da Lei n.º 13.979/2020

1.12. AUDIÊNCIA PÚBLICA PRÉVIA

As licitações com fulcro na Lei n.º 13.979/2020, independentemente do valor, não precisarão ser precedidas de audiência pública.

Base Legal: Art. 4º-G, §3º, da Lei n.º 13.979/2020

1.13. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Eventuais recursos administrativos interpostos em face de licitações fundamentadas na Lei n.º 13.979/2020 somente terão efeito devolutivo. Logo, não gozarão de efeito suspensivo.

Base Legal: Art. 4º-G, §2º, da Lei n.º 13.979/2020

1.14. PREGÃO

Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. Quando o prazo original for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

Base Legal: Art. 4º-G, *caput* e §1º, da Lei n.º 13.979/2020

1.15. PUBLICIDADE

Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei n.º 13.979/2020 serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na internet, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei n.º 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Base Legal: Art. 4º, §2º, da Lei n.º 13.979/2020

1.16. ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Para os contratos formalizados em decorrência dos procedimentos previstos na Lei n.º 13.979/2020, a administração pública poderá 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.

Base Legal: Art. 4º-I, da Lei n.º 13.979/2020

1.17. EMPRESAS INIDÔNEAS OU IMPEDIDAS DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES

Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que tenham sido declaradas inidôneas ou que estejam impedidas de participar de licitação ou contratar com o Poder Público, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Base Legal: Art. 4º, §3º, da Lei n.º 13.979/2020

1.18. PRESUNÇÃO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL

Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto na Lei n.º 13.979/2020 presumem-se:

- ▶ ocorrência de situação de emergência;
- ▶ necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- ▶ existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- ▶ limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Base Legal: Art. 4º-B, da Lei n.º 13.979/2020

QUADRO-RESUMO

| | |
|--|---|
| APLICABILIDADE | Art. 22, XXVII, da Constituição Federal |
| REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL | Art.1º, do Decreto n.º 47.246/2020 |
| OBJETO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO | Art. 4º, <i>caput</i> , c/c Art. 4º-A, da Lei n.º 13.979/2020 |
| VIGÊNCIA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NA LEI N.º 13.979/202 | Art. 4º, §1º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| PRAZO DOS CONTRATOS | Art. 4º-H, da Lei n.º 13.979/2020 |
| ESTUDOS PRELIMINARES PARA A ELABORAÇÃO DE CONTRATOS | Art. 4º-C, da Lei n.º 13.979/2020 |
| GERENCIAMENTO DE RISCOS | Art. 4º-D, da Lei n.º 13.979/2020 |
| TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO | Art. 4º-E, da Lei n.º 13.979/2020 |
| ESTIMATIVA DE PREÇOS | Art. 4º-E, §§2º e 3º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| HABILITAÇÃO | Art. 4º-F, da Lei n.º 13.979/2020 |
| AUDIÊNCIA PÚBLICA PRÉVIA | Art. 4º-G, §3º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| RECURSOS ADMINISTRATIVOS | Art. 4º-G, §2º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| PREGÃO | Art. 4º-G, <i>caput</i> e §1º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| PUBLICIDADE | Art. 4º, §2º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| ALTERAÇÃO CONTRATUAL | Art. 4º-I, da Lei n.º 13.979/2020 |
| EMPRESAS INIDÔNEAS OU IMPEDIDAS DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES | Art. 4º, §3º, da Lei n.º 13.979/2020 |
| PRESUNÇÃO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL | Art. 4º-B, da Lei n.º 13.979/2020 |

Para atender ao disposto na lei, apresentamos as seguintes recomendações:

I – Consulta dos gestores à área de almoxarifado, gestão de contratos e área de planejamento, objetivando verificar a disponibilidade de insumos em estoque e de serviços já contratados disponíveis para pronto atendimento às demandas. A organização das informações e o uso de facilidades tecnológicas (como planilhas e formulários) são aliados fundamentais nesse processo ágil e eficiente de gestão dos estoques e dos contratos e atas de registro de preços em curso.

II – Diante da detecção de insuficiência de recursos (insumos, bens e serviços) à pronta disposição, a instituição de uma equipe para elaboração de plano de gestão de crise, objetivando identificar as necessidades a serem atendidas pelas contratações, avaliando quais as ações a serem realizadas imediatamente.

III – Diante da necessidade de contratação direta, conforme disposto na Lei n.º 13.979/2020, a confecção pelos gestores, em conjunto com a área de planejamento, de um Termo de Referência ou Projeto Básico simplificados, dispensados os elementos de planejamento e estudos acurados e de sustentação da contratação. No documento, deverão constar os seguintes elementos:

- ▶ declaração do objeto;
- ▶ fundamentação simplificada da contratação;
- ▶ descrição resumida da solução apresentada;
- ▶ requisitos da contratação;
- ▶ critérios de medição e pagamento;
- ▶ estimativas dos preços; e
- ▶ adequação orçamentária.

No que diz respeito à estimativa de preços, considerando a possibilidade excepcional de dispensa prevista na Lei n.º 13.979/2020, recomenda-se que essa prerrogativa somente seja utilizada na absoluta premência da contratação que, de qualquer modo, deve estar devidamente demonstrada no processo administrativo correlato.

IV – Apesar da notória adversidade para mensurar a demanda das contratações, quantidade de atendimentos e/ou gastos, a observância de que as contratações se

limitarão ao atendimento da situação emergencial e os preços praticados deverão, sempre que possível, estar em compatibilidade com os de mercado.

V – A formalização do pacto em processo autuado para esse fim, excepcionalmente, poderá ser promovida após a efetivação da contratação se essa medida for determinante para o pronto atendimento do interesse público tutelado na contratação, mediante justificativa do gestor.

Recomenda-se que a publicação do ato de dispensa na imprensa oficial atenda ao art. 26, da Lei n.º 8.666/1993, e que as todas as contratações realizadas com fulcro na Lei n.º 13.979/2020 sejam disponibilizadas em campo específico e destacado no Portal da Transparência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, incluindo dados como a data da assinatura do contrato, a descrição do objeto (inclusive a quantidade do produto/serviço) e a indicação do ordenador de despesa.

VI – Em situações concretas excepcionais, é possível dispensar a assinatura de instrumento formal de contrato, bastando a expedição de Nota de Empenho e Ordem de Fornecimento, desde que garantida a manifestação de interesse da empresa em executar o objeto nas condições exigidas.

VII – A juntada das cotações de preços dos itens a serem contratados ao processo instrutivo, priorizando pesquisas em sites confiáveis ou oficiais, em contratos com a Administração Pública, no mercado local, entre outros. Caso a administração se veja diante de prática de preços acima dos de referência, e não haja tempo hábil para investigar e ampliar as alternativas de fornecimentos, os gestores deverão, paralelamente:

- ▶ registrar as evidências da situação;
- ▶ proceder à contratação; e
- ▶ avaliar se é o caso de acionar os meios legais para reequilibrar os custos da contratação, mesmo depois de consumada a compra, adotando medidas judiciais competentes à apuração de eventuais práticas de abuso de poder econômico e superfaturamento.

VIII – Considera-se instrumento hábil para os exames dos preços contratados a apresentação dos comprovantes de custos que o contratado assumiu para executar o objeto (notas fiscais dos insumos, contratação de fretes, tributação, etc...). Mesmo que o preço final se mostre acima dos praticados nos últimos meses

pelo mercado especializado, estará resguardado o gestor se naquela contratação houver comprovação de que o fornecedor não se aproveita da situação calamitosa para praticar preços exorbitantes e causar dano ao erário em benefício próprio. Nesses casos, mesmo diante de evidência da prática de sobrepreço, se não houver alternativa ao fornecimento apresentado, a efetivação da contratação nas condições propostas pelo fornecedor será impositiva para que não haja prejuízo maior – de comprometimento de vidas humanas. Recomenda-se, depois de consumada a contratação, que o gestor nessa situação certifique que não dispõe de alternativa melhor, competindo-lhe representar os fatos ao órgão competente, para adoção de providências.

IX – Havendo restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente poderá dispensar a apresentação, pelo interessado, de documentos que comprovem a sua regularidade fiscal e trabalhista, ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação da prova de regularidade relativa à seguridade social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7, da CF/88. Caso a situação concreta justifique o afastamento dos requisitos que a lei permite relevar, o gestor deverá demonstrar os motivos que o levaram à decisão.

X – A demonstração da disponibilidade orçamentário-financeira para custear a despesa, o que deve, neste momento, ser priorizado pela gestão pública, cabendo-lhe proceder à realocação de recursos orçamentários para suprir as ações institucionais de assistência à população usuária do serviço público de saúde.

XI – Nos casos em que seja imposta atuação expedita dos gestores (horas ou poucos dias), o exame jurídico dos autos poderá ser empreendido depois de formalizada a contratação, sem prejuízo de que sejam apuradas oportunamente condutas impróprias tomadas pelos agentes públicos envolvidos no feito, o que poderá ser recomendado pela unidade jurídica do órgão.

XII – Após a emissão da nota de empenho, os gestores deverão convocar a contratada, observando-se o disposto no art. 62, da Lei n.º 8.666/1993.

XIII – Não são admitidas, salvo contundente justificativa, contratações emergenciais para objetos mais abrangentes em escopo e prazo do que a necessidade oriunda da crise atualmente instalada, de modo que a formação de estoque para

uso futuro e contratação de serviços para além da demanda relacionada à pandemia poderão ser consideradas ilegais e sujeitar os gestores à responsabilização.

XIV – Mediante justificativa, é possível a contratação de bens e serviços com compartilhamento de responsabilidades entre contratante e contratado, com vistas ao atingimento do propósito último do objeto. Por exemplo, é possível que o poder público contrate o fornecimento de insumos imprescindíveis ao atendimento de enfermos e, para viabilizar a pronta disponibilidade desses materiais, encarregue-se de promover a logística de entrega às suas expensas, como a contratação de meio de transporte aéreo para agilizar a entrega. Essas condições deverão ser registradas no processo próprio e serão levadas em consideração no preço praticado pelo fornecedor, que pode ser mais econômico devido à desoneração de algumas obrigações.

XV – Os editais de licitação relacionados à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus devem fazer menção expressa à Lei n.º 13.979/2020 no preâmbulo, à luz da aplicação analógica do art. 40, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993.

XVI – Sempre que possível, e desde que tecnicamente viável, recomenda-se a adoção da modalidade pregão, conferindo maior agilidade ao procedimento. Caso seja adotada modalidade diversa, sugere-se que a opção seja tecnicamente fundamentada pela Administração.

XVII – As modificações contratuais, além de atender ao limite fixado na Lei n.º 13.979/2020, devem ser promovidas de modo a não transfigurar o objeto inicial da avença.

XVIII – Considerando que as contratações regidas pela Lei n.º 13.979/2020 destinam-se exclusivamente às ações de combate ao coronavírus que se façam necessárias enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública, a duração dos contratos pode, excepcionalmente, extrapolar a vigência do respectivo crédito orçamentário. De igual forma, a prorrogação dos contratos pode superar as limitações temporais previstas no art. 57 da Lei n.º 8.666/1993 e dar-se por prazo diverso do inicialmente fixado, desde que cada prorrogação não ultrapasse o máximo de seis meses.

2. DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL PARA ATENDER A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA

Embora a contratação de pessoal demande, como regra geral, a realização prévia de concurso público, a Constituição Federal prevê, em seu art. 37, inciso IX, a contratação direta de agentes por tempo determinado, para atendimento ao interesse público em cenários de urgência, e de excepcional interesse público. Dessa forma, a Administração Pública se encontra devidamente amparada para realizar contratações diretas e simplificadas que atendam às necessidades de combate e enfrentamento ao coronavírus.

Recomendamos que:

I – Os gestores consultem a área de gestão de pessoas objetivando verificar a disponibilidade de pessoal para atendimento às demandas;

II – Diante da detecção de insuficiência de servidores, os gestores instituem uma equipe para elaboração de plano de gestão de crise, objetivando identificar as necessidades a serem atendidas com contratações de eventuais servidores temporários;

III – Sendo necessária a contratação temporária de pessoal para as ações relacionadas ao enfrentamento da situação de emergência, a adoção de processo simplificado de contratação;

IV – A divulgação do recrutamento para a contratação seja por meio de edital de chamamento público, que conterà, no mínimo: os requisitos mínimos de habilitação para o credenciamento, os critérios de classificação dos candidatos habilitados, caso seja ultrapassado o número de vagas; as atividades a serem desempenhadas; a forma de remuneração e as hipóteses de rescisão do contrato;

V – Seja observada a existência de saldo em dotação orçamentária específica, para custeamento da despesa;

VI – As contratações realizadas por tempo determinado observem o prazo consignado na legislação municipal vigente.

3. DA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS PARA ATENDER À SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA

Em cenários que demandem despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública e situação de emergência, é possível a abertura de crédito extraordinário, nos termos do artigo 167, § 3º, da Constituição Federal.

Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo, nos termos do art. 44 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e poderão ser reabertos no exercício subsequente, nos limites de seus saldos, incorporando-se ao orçamento do novo exercício financeiro, caso o ato de autorização seja promulgado nos últimos quatro meses do exercício em que foi aberto (art. 167, §2º, da CF/88).

Ressalta-se, entretanto, que a utilização desse instrumento de suplementação do orçamento deve se nortear pelos limites estritamente necessários ao enfrentamento da situação de emergência causada pela pandemia da COVID-19, privilegiando a responsabilidade fiscal e a boa gestão das finanças públicas.

4. DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL NO CENÁRIO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL

Como a situação de emergência exige a realização de despesas com pessoal para fazer frente à crise instalada, a eventual extrapolação do limite da despesa com pessoal decorrente da contratação por tempo determinado para atender exclusivamente à necessidade temporária de excepcional interesse público, como no caso da situação vivida atualmente de combate a pandemia do coronavírus (COVID-19), bem como do pagamento de horas extras aos profissionais que atuam em ações de contenção à disseminação e de saúde, não caracteriza ofensa aos princípios e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De igual sorte, considerando a priorização de esforços de gerenciamento e o incremento de recursos humanos que o estado pandêmico exige, a situação de emergência declarada pelo Executivo e reconhecida pelo Legislativo conduz, entre outras flexibilizações, à suspensão da contagem do prazo para eliminação de eventual excedente ao limite da Receita Corrente Líquida (RCL) comprometido com despesas de pessoal, e à possibilidade de recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito, na forma prevista no art. 65, I, LRF, enquanto perdurar a situação excepcional.

Ressalte-se, entretanto, que em observância ao princípio da prudência, as demais vedações estabelecidas no art. 22 da LRF em caso de atingimento do limite prudencial da despesa com pessoal devem permanecer durante o período emergencial. Dessa forma, enquanto o excesso não for eliminado, o Município deverá se abster de:

- ▶ conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, e ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- ▶ criar cargo, emprego ou função;

- ▶ efetuar alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- ▶ prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- ▶ contratar hora extra de profissionais não envolvidos nas ações de combate ao coronavírus, salvo no caso das situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias que não obstaculizem, de alguma forma, as medidas de erradicação à pandemia no âmbito municipal.

The logo for the Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM RJ) features the letters 'TCM RJ' in a bold, sans-serif font. The 'TCM' is in a dark blue color, and the 'RJ' is in a lighter blue color. The letters are stylized with a slight shadow effect, giving them a three-dimensional appearance.

TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

WWW.TCM.RJ.GOV.BR

TCM RJ **TRIBUNAL DE CONTAS**
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO