

COVID 19

NOTA TÉCNICA DA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO

NOTA TÉCNICA DA SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO.

ELABORAÇÃO:

GERENCIAS DE FISCALIZAÇÃO I E II
LIDERANÇA DE FISCALIZAÇÃO III

REVISÃO:

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
SECRETARIA DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

APOIO INSTITUCIONAL:

PRESIDÊNCIA DO TCE/MA
SECRETARIA-GERAL DO TCE/MA
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS), considerando o aumento e a disseminação de casos de contaminação causados pelo novo coronavírus (Covid-19) declarou estado de pandemia. Em ato contínuo, o Ministério da Saúde decretou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), conforme Portaria MS nº 188, de 4 de fevereiro de 2020.

O Governo do Estado do Maranhão, por meio do Decreto nº 35.672, de 19 de março de 2020, decretou estado de calamidade pública em todo o estado, para fins de prevenção e enfrentamento ao vírus H1N1 e à COVID-19, bem como para prestação de socorro e assistência humanitária à população dos municípios maranhenses atingidos por chuvas intensas.

A situação de calamidade pública, definida pelo Decreto Federal nº 7.257, de 04 de agosto de 2010, é a situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Assim, o atual momento em que se encontra o país em decorrência da pandemia da COVID19, coloca a administração pública diante do desafio de se reorganizar de forma imediata para dotar a população das condições de suportá-la.

O estado de calamidade pública condiciona a Administração Pública a realizar despesas (compras e contratações de pessoal e serviços) de maneira diferenciada, ágil e subsidiada por normas mais flexíveis.

Para enfrentamento da calamidade, a Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso IV, e a Lei nº 13.979/2020, com as alterações da MP nº 926/2020, dispõem sobre normas gerais de licitações e contratos, dispensando e criando nova hipótese de dispensa de licitação para “aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus”.

Ante todo o exposto, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, na condição de guardião do interesse público, participará deste momento não só fiscalizando as ações implementadas em decorrência da situação de calamidade pública, mas propugnando por um mínimo de segurança financeira e orçamentária para atender de pronto às necessidades prementes da população, e também por meio de orientações pedagógicas aos fiscalizados para o cumprimento dos objetivos republicanos.

CONTRATAÇÃO DE PESSOAS POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

A contratação de pessoal nessa modalidade em razão da pandemia do COVID-19 é legítima e uma importante aliada da administração pública proativa. Entretanto, para que esta se revista da maior legitimidade possível, recomenda-se um levantamento mínimo do quantitativo de pessoas por área a ser envolvida na solução dos problemas, considerando os servidores em serviço, férias, licenças e em outras categorias de afastamentos.

Diante de um resultado que aponte a insuficiência do quadro à disposição, é possível a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 37, inciso IX.

No âmbito estadual, temos a Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997, e o município que desejar essa modalidade precisa ter sua própria lei, já que esta tem apenas aplicação nos órgãos e poderes do estado.

Há de se observar que muitos municípios maranhenses já têm essa regulamentação, cabendo a estes apenas aplicar seu conteúdo de forma criteriosa.

A contratação por tempo determinado deverá ser feita por meio de processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação. Porém, existem normativos que dispensam, em casos de calamidade pública, a realização de processo seletivo, mediante justificativa do órgão ou entidade interessada. Neste caso, recomendamos o chamamento público

As regras do chamamento público deverão ser estabelecidas em instrumento convocatório que contenha o número de vagas, a qualificação mínima dos profissionais, os critérios para o preenchimento das vagas, as atividades a serem desempenhadas, valor da remuneração e as hipóteses de rescisão contratual.

É importante destacar que para todas as contratações realizadas no período em que esteja mantida a situação de calamidade pública os gestores deverão observar as dotações orçamentárias existentes para o custeio de despesas, remanejando-as, em caso de necessidade, por meio de créditos adicionais.

As contratações realizadas por tempo determinado observam o prazo consignado na legislação municipal vigente

Recomenda-se, adicionalmente, que os entes verifiquem a possibilidade de estabelecer parcerias com um ou mais entes de uma mesma região para que compartilhem sua rede de atendimento, estabelecendo um protocolo de entendimentos onde serão definidas regras de execução de serviços e a repartição de custos.

DAS CONTRATAÇÕES DE INSUMOS, BENS E SERVIÇOS

A necessidade urgente da adoção de medidas de enfrentamento da pandemia autoriza a contratação pública de maneira diferenciada. A Lei nº 13.979, de 06.02.2020, e o Decreto Federal nº 10.282, de 20.03.2020, que a regulamenta, autorizam aquisições e contratação de serviços de forma emergencial, e as regras constantes nestes dispositivos legais deverão ser seguidas pelo gestor público. Essa lei dispõe especificamente sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

É uma norma geral sobre licitações e contratos públicos, aplicável a todos os entes da federação que deverão proceder à contratação de bens, insumos e serviços, inclusive de engenharia, por meio de dispensa de licitação em razão da situação de calamidade pública.

Para estabelecer as contratações necessárias, é conveniente, apesar da notória situação de emergência, que os gestores tenham o auxílio dos setores de almoxarifado e contábil para que considerem em um levantamento mínimo, por área de atuação, o seguinte:

- a) Quais os materiais, bens e serviços necessários para atendimento da demanda;
- b) Quais os insumos (estoques), bens e serviços a administração já dispõe;

c) Quais são os contratos em curso que poderão suprir tal demanda por meio de antecipação de entrega ou de imediata prestação de serviço;

d) Quais os insumos, bens e serviços serão necessários para a contratação extraordinária.

O inciso IV da art. 24 da Lei nº 8.666/1993, na contratação, permite a realização de forma direta em casos de emergência ou de calamidade pública, quando puderem ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Para atender à situação específica de combate ao coronavírus, a Lei nº 13.979/2020, por meio de seu art. 4º, vem com regras próprias para a situação calamitosa, determinando a dispensa do procedimento licitatório prévio para a aquisição específica de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da COVID19; ou seja, esta lei não deve ser aplicada para casos distintos do objetivo em questão. A contratação deve ser temporária, aplicando-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública.

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

É imprescindível frisar que embora a realização do procedimento licitatório esteja dispensada, a formalização do processo administrativo, devidamente autuado, é obrigatória. Este deve conter um termo de referência simplificado ou um projeto básico simplificado (nos termos da Lei nº 13.979/2020), dispondo, entre outros, sobre o objeto a ser adquirido com suas especificações técnicas, uma justificativa para a contratação na qual possa estar caracterizada a situação emergencial, o prazo em que se dará a execução e a dotação orçamentária.

No que se refere à escolha do fornecedor, o processo deve conter a razão motivadora acompanhada da justificativa do preço. É necessário demonstrar que os preços devem estar compatíveis, sempre que possível, com a realidade de mercado, o que poderá ser feito mediante pesquisa de preço junto à internet, caso seja inviável um contato mais pessoal em razão da vigência do período de isolamento, onde deverão ser privilegiados o Portal de Compras do Governo Federal e sites eletrônicos de domínio amplo, e, ainda, contratações similares de outros entes públicos.

Em respeito aos princípios da publicidade e transparência, o ato de dispensa deve ser divulgado na forma exigida pelo art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993. Além disto, o art.4º, § 2º, da Lei nº 13.979/2020 determina que todas as contratações ou aquisições realizadas deverão ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial do ente na internet, contendo, um mínimo de informações tais como 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.

Interessa destacar um ponto relevante nas regras de contratação em vigor para o combate à pandemia. A Medida Provisória nº 926/2020 permitiu a contratação também, e apenas neste período, de empresas declaradas inidôneas ou impedidas de participar de licitação e contrato com qualquer órgão ou entidade, independente da esfera de poder, desde que seja a única fornecedora do bem ou do serviço requerido e que comprove esta condição. Tal decisão decorre da necessidade urgente de pronto atendimento de um produto ou serviço.

ECONOMIA LOCAL EM ÉPOCA DE CRISE

Em atenção à Lei Complementar nº 123/2006 e ao Ofício ATRICOM nº 43/2020 recomendamos aos gestores que mantenham, sempre que possível, as contratações junto às micro e pequenas empresas, aos empreendedores individuais e produtores rurais de pequeno porte, para ajudar a manter suas condições de sustentabilidade e de fomento à economia em sua localidade.

UTILIZAÇÃO DE SUPRIMENTO DE FUNDOS

Considerando ainda a urgência do momento, no qual a população precisa que o Estado atenda às suas demandas com urgência, a Lei nº 13.979/2020, previu como possibilidade de agilizar compras e serviços com imperiosa necessidade de contratação, o suprimento de fundos previsto nos arts. 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964. O art. 4º da Lei nº 13.979/2020 estabeleceu limites máximos de valores, a serem utilizados de acordo com o objeto das aquisições, por meio de cartão corporativo. Para a execução de obras e serviços de engenharia, o teto é de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), e para compras em geral e outros serviços, R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A Constituição Federal estabelece em seu art. 165 que as diretrizes, objetivos, metas, prioridades, despesas de capital, orçamento fiscal, de investimento das empresas e da seguridade devem estar previstos nas leis orçamentárias a que se referem os incisos I, II e III do mesmo artigo.

Já o artigo 167 traz uma série de vedações ao conteúdo dessas leis; entretanto, o § 3º determina que a abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, entre elas, as decorrentes de calamidade pública, e, serão abertos por decreto do Poder Executivo, dando conhecimento imediato ao Poder Legislativo, conforme estabelece a Lei Federal nº 4.320/64.

As Leis Orçamentárias do Estado e dos Municípios maranhenses planejaram as suas receitas e despesas ante um cenário que não contemplava essa situação de pandemia estabelecida no país.

Ocorre que, nesse momento, é dever da Administração Pública adotar medidas de combate ao coronavírus (Covid-19); para tais medidas é necessária a realização de despesas urgentes e não previstas na Lei Orçamentária Anual. Nesse caso, a norma prevê a abertura de créditos extraordinários para adicionar valores ao orçamento e então, dispor de recursos suficientes para enfrentar o estado de calamidade pública.

Portanto, a utilização da suplementação (sentido lato) do orçamento se dê dentro dos limites necessários ao enfrentamento da situação de calamidade pública.

DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

LIMITES DE GASTOS PÚBLICOS

Diante da situação de calamidade pública decretada em todo o território nacional, e, não se afastando das normas de responsabilização fiscal impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas, busca-se a condição temporária nela prevista.

O art. 65 da LRF determina:

a) a suspensão da contagem dos prazos para adequação e recondução das despesas de pessoal (art.23) e para redução do limite da dívida consolidada (art. 31); (art. 65, Inciso I)

b) a dispensa do atingimento das metas de resultados fiscais, bem como da utilização do mecanismo da limitação de empenho, estabelecida no art. 9º (art. 65, Inciso II)

Tal situação se justifica tão somente em razão da garantia de medidas econômicas e da necessidade de fortalecimento da saúde pública no combate ao coronavírus.

LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL

Os artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal trazem os limites da despesa com pessoal. Nos artigos seguintes estão dispostas as medidas a serem adotadas caso o limite seja ultrapassado, bem como a forma e o período para que a despesa de pessoal seja reconduzida ao limite.

Ocorre que, reconhecido o estado de calamidade pública na forma prevista em lei (art. 65, I, LRF), e enquanto perdurar essa situação, a contagem deste prazo será suspensa, permitindo que o gestor público possa adotar todas as medidas necessárias de enfrentamento à crise instalada.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência é uma ferramenta que permite à sociedade acompanhar o uso dos recursos públicos e participar de forma ativa da administração pública, fiscalizando a administração pública no que se refere à execução de serviços e políticas públicas e demandando quando há necessidade de informações.

Nesse viés, é fundamental que as informações prestadas pelo Poder Público, em seus portais da transparência, sejam atuais e disponibilizadas em tempo real. E, que o acesso aos dados se concretize de forma fácil, dispensando formulários ou sistemas que requeiram tecnologias avançadas, objetivando o acesso rápido e descomplicado ao cidadão.

Recomenda-se aos gestores, mesmo diante da situação de calamidade pública, que atentem para o fato de que todas as medidas tomadas objetivam a proteção da coletividade; esta coletividade deve estar ciente das ações em execução e dos recursos públicos envolvidos para o atendimento da demanda, em cumprimento do princípio da Transparência Pública, disposto na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e na Lei nº 13.979/2020.

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

A Lei nº 13.979/2020, especificamente, fez a previsão por meio de seu art. 4º, § 2º, no qual está posto que as contratações ou aquisições realizadas em decorrência das ações de combate à COVID19 devem ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial na internet, conforme já dispusemos no item relativo às contratações de insumos, bens e serviços.

RECOMENDAÇÕES ADICIONAIS AOS GESTORES PÚBLICOS

a) Elaborar e divulgar o Plano de Contingência para o COVID-19, no âmbito municipal, intensificando a atenção primária à saúde para enfrentamento do novo coronavírus (Covid-2019), ressaltando-se a necessidade de adequação à realidade local;

b) Divulgar os locais de atendimentos (unidades de saúde) dotados de condições necessárias para receber a demanda dos infectados pelo COVID19 e pelo H1N1;

c) Buscar, sempre que possível, a uniformização de procedimentos com os Governos Federal, Estadual e Municipal;

d) buscar, em casos de agravamento da situação e sobrecarga do setor público de saúde, parcerias com a iniciativa privada para atender satisfatoriamente à demanda da população.

CENÁRIO JURÍDICO

Em recente decisão monocrática, no dia 29/03, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, acatou pedido da Advocacia-Geral da União ao conceder liminar permitindo que fossem flexibilizados quatro artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e dois da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano em curso.

Os artigos estabelecem que despesas obrigatórias de caráter continuado só podem ser feitas se: a) demonstrem estimativa de impacto financeiro no ano em que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes; (b) se estiverem de acordo com o PPA e a LDO do exercício em questão e c) ter seus efeitos financeiros compensados nos anos seguintes pelo aumento de despesa ou redução de receita. Segundo Moraes, afastar esses artigos “*não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário, porque não serão feitos gastos baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas finanças públicas, mas sim gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação*”.

RECOMENDAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL E AOS CIDADÃOS

Todo cidadão deve exercer seu papel de fiscalizador do serviço e da aplicação do recurso público.

Nesse sentido, deve o cidadão comunicar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade praticada durante a gestão de recursos em ações do COVID19 e H1N1 por meio dos canais atualmente disponíveis, quer através da Ouvidoria ou por meio de denúncias e representações, conforme dispõem o art, 1º, incisos XX e XXII, e arts. 40, 41, 42 e 43 da Lei Estadual nº 8.258/2005.

LINKS ÚTEIS

- 1. Denúncias:** <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/denuncia>
- 2. Consultas:** <https://www6.tce.ma.gov.br/econsulta/>
- 3. E-mail:** atendimentocovid19@tce.ma.gov.br