



Coronavírus

O que pode ser feito pelo gestor público

O presente rol de perguntas e respostas tem o propósito de orientar os gestores públicos nas ações administrativas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19), bem como aquelas adotadas para amparo dos cidadãos em estado de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse sentido, a decretação de situação de emergência por parte dos municípios catarinenses, como já o fez o Governo Estadual por meio do Decreto n. 515/2020, é fundamental para a flexibilização da burocracia imposta à administração pública exigida em tempos normais.

Por parte das Câmaras de Vereadores, tendo por premissa a decretação de situação de emergência nos municípios, o que autoriza a mudança de procedimentos nos gastos por parte das Prefeituras e Secretarias Municipais, é recomendável que, no mesmo passo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, as Câmaras instituem comissões específicas para acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19).

Para evitar problemas futuros, sobretudo por se tratar de ano eleitoral, no qual as restrições são maiores para assegurar condição de igualdade entre os candidatos concorrentes a mandatos eletivos, os gestores e os agentes públicos devem agir sempre com foco na prevenção e na assistência de necessidades vinculadas à situação emergencial presente, sem evidenciar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Feitas essas breves considerações iniciais, passa-se ao elenco de perguntas e respostas mais frequentes dirigidas ao Tribunal de Contas de Santa Catarina pelos seus jurisdicionados.

1. Atos de Pessoal

1.1. Como proceder à contratação temporária de pessoal para trabalhar em situações de emergência e calamidade pública?

Tanto a situação de emergência como o estado de calamidade pública são motivos justificadores de contratação temporária de pessoal. Consoante a regra do artigo 37, IX, da Constituição Federal (CF), a contratação temporária de pessoal, para atender a excepcionalidade do interesse público, requer lei específica estabelecendo os casos de admissão. Portanto, o ente federado poderá admitir servidores temporários, diante da situação emergencial ou calamitosa, se já tiverem editado a respectiva lei local prevendo tais hipóteses como de excepcional interesse público, não sendo necessária, nesses casos, a criação de vagas e a realização de prévio processo seletivo simplificado.

A lei deverá estabelecer os prazos máximos de contratação, salários, direitos e deveres, proibição ou possibilidade de prorrogação de contrato e a nova contratação da mesma pessoa, ainda que para outra função (Prejulgado 1664).

1.2. Existe alguma vedação de contratar pessoal por prazo determinado, neste ano de eleições municipais, quando a contratação se destina a atender situações de emergência e calamidade pública?

Não. A Lei Geral das Eleições (Lei n. 9.504/1997) estabelece, em seu artigo 75, V, algumas condutas que são vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral, dentre elas, estão às relativas à contratação de pessoal nos três meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade do ato. Contudo, a própria norma prevê ressalvas a certas situações em que a contratação é possível, como o caso da “contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo” (alínea “d” do inciso V do artigo 75).

O conceito de serviço público essencial, de que trata a lei eleitoral, deve ser interpretado de maneira restritiva, exigindo que os serviços públicos a serem prestados sejam realmente inadiáveis, justamente para abarcar os casos relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança pública.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para conceituar a essencialidade do serviço público, para fins do artigo 75, V, “d”, utiliza, por analogia, a regra do artigo 11, parágrafo único, da Lei da Greve (Lei n. 7.783/1989), que assim preceitua: “são necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”. Nesse sentido, a título exemplificativo, o TSE reconheceu como serviço público essencial e inadiável a ocorrência de “surto de dengue” (AC n. 4.248, de 20.5.2003, rel. Min. Fernando Neves).

Desse modo, a situação emergencial que se instalou, nos entes da Federação, em razão da pandemia do “coronavírus” (Covid-19), enquadra-se no conceito de serviço público essencial, porquanto coloca em perigo iminente a sobrevivência e a saúde de todos os cidadãos.

1.3. É possível atribuir a servidores atividades distintas do seu cargo ou emprego, temporariamente, para situações de interesse ao combate da pandemia do coronavírus (Covid-19)?

Seguindo a lógica da regra constitucional do concurso para o ingresso na administração pública (artigo 37, II, da CF), o servidor, ao ingressar no quadro de pessoal de um órgão ou entidade, deve desempenhar as atribuições legais específicas para o cargo ou emprego que foi investido. Assim, via de regra, não pode o servidor exercer atribuições diversas do cargo ou emprego para o qual foi nomeado, sem possuir a devida habilitação, sob pena de o procedimento caracterizar o desvio ilegal de função.

Todavia, em situações excepcionais, como a presente pandemia do coronavírus (Covid-19), em que se requer a proteção iminente da vida (bem jurídico maior a ser tutelado) e da saúde da coletividade, poder-se-ia admitir, por meio de Decreto regulamentando as situações específicas, que determinados servidores exerçam, em caráter de urgência e de modo temporário, atividades distintas do cargo ou emprego para o qual foram nomeados, desde que possuam habilitação específica para exercer o mister a que forem designados.

Adverte-se que a contratação temporária de pessoal por prazo determinado é a modalidade de admissão prevista para atender situações de excepcionalidade de interesse público. Contudo, se tal medida, no caso específico e concreto, for mais onerosa financeiramente ao ente público, face à peculiaridade da situação emergencial/calamitosa, torna-se possível atribuir a servidores atividades distintas para atender às situações de interesse ao combate da pandemia, atento ao princípio da indisponibilidade do interesse público e ao da continuidade dos serviços públicos.

1.4. Neste período em que o Governo do Estado de Santa Catarina decretou situação de emergência, em razão da prevenção e do combate ao coronavírus (Covid-19), como fica a questão da jornada de trabalho dos servidores? Devem ser dispensados todos os servidores, com exceção da área da saúde e da segurança pública?

A administração local irá verificar a melhor forma de gerenciar a situação dos servidores, de acordo com as suas peculiaridades, ou seja, sua estrutura administrativa e de pessoal (considerando as respectivas atribuições), atendendo, sempre, ao princípio da legalidade.

No presente caso, é recomendável que os servidores trabalhem utilizando a ferramenta do *home office* (ou teletrabalho), onde é possível aferir a produtividade de cada servidor. É possível, também, a concessão de férias e/ou licença prêmio aos servidores que possuam tal direito e assim desejarem usufruir neste período, ou, ainda, a antecipação de férias individuais, salvo as atividades essenciais, como a saúde e a segurança, além da possibilidade do aproveitamento e da antecipação de feriados.

Para servidores que não conseguem desenvolver trabalho remoto, poder-se-á fazer a compensação da jornada de trabalho quando a situação normalizar, ou utilizar de banco de horas (se existe este sistema no órgão ou na entidade).

Servidores da saúde e da segurança pública devem permanecer trabalhando durante a situação de emergência com todos os equipamentos de proteção, segurança e higienização pertinentes que o momento requer.

1.5. No caso de existirem servidores da área da saúde que estão em situação de risco, como as gestantes e os idosos, qual medida a administração deve adotar em relação a esses servidores?

A saúde é um direito de todos e dever do Estado, conforme preconiza o artigo 196 da CF. A situação emergencial instaurada no Estado de Santa Catarina, em razão do iminente perigo de contágio e disseminação proliferada causada pelo coronavírus (Covid-19), impõe a adoção de medidas de segurança a todos, e, de modo prioritário, às pessoas consideradas no grupo de risco, como os idosos.

Assim, se dentre os servidores da saúde existirem os que estão em situação de risco mais iminente, como os idosos, a administração local pode avaliar a condição de saúde do servidor e dispensá-lo neste período de situação de emergência. O mesmo entendimento pode ser aplicado para as servidoras gestantes.

1.6. Os professores ACT's (contratados por prazo determinado), em razão da suspensão das aulas escolares, devem ser dispensados, ou seja, o contrato deve ser rescindido?

Não. A admissão por prazo determinado é regida por um contrato administrativo a ser firmado com a pessoa que desempenhará as funções públicas necessárias ao atendimento da necessidade de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da CF. As hipóteses de dispensa do contratado temporário antes do término do contrato administrativo devem estar especificadas no instrumento firmado entre as partes.

No presente caso, em razão do decreto expedido pelo Governo do Estado de Santa Catarina declarando situação de emergência, em função do combate e da prevenção ao coronavírus (Covid-19), em que as aulas escolares foram suspensas, não há a necessidade de dispensar os contratados temporários antes do término de vigência dos respectivos contratos.

A administração local irá verificar a melhor forma de gerenciar a situação dos contratados, de acordo com as suas peculiaridades, a sua estrutura administrativa e de pessoal, tendo como norte o princípio da legalidade. Sob tal aspecto, poderá, inclusive, dependendo do caso, promover a alteração do prazo final do contrato, a fim de atender ao que preceitua seu objeto, assegurando a prestação de serviço necessário à conclusão do ano letivo.

2. Aquisições e contratações públicas

2.1. Como realizar as compras e contratar os serviços necessários para atender as situações de emergência ou de calamidade pública?

Nos moldes da Lei Federal n.13.979/2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência em saúde decorrente do coronavírus (Covid-19), também os estados e municípios têm editado seus decretos e regulamentos tratando, dentre outras questões, da possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde enquanto perdurar essa situação.

Ressalta-se, no entanto, que a Lei Federal n. 13.979/2020 é de aplicação cogente e voltada às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais, conforme dispõe o artigo 2º do Decreto Federal 10.282/2020 , que regulamenta a citada lei federal.

Assim, é possível a utilização da Lei federal n. 13.979/2020 para fundamentar as aquisições e contratações públicas a serem realizadas pelo Estado ou municípios catarinenses durante a epidemia do coronavírus (Covid-2019).

Contudo, a contratação direta para atender emergência ou calamidade pública, seja ela baseada na Lei Federal n. 13.979/2020, na Lei Geral de Licitações (artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993) ou em regramentos específicos editados para atendimento das necessidades durante a pandemia, requer a demonstração da pertinência da contratação à situação concreta (adequação do objeto).

Além das hipóteses de dispensa de licitação citadas, existem outros procedimentos que podem auxiliar os gestores no atendimento das questões que exigem providências mais ágeis, como a adoção do pregão com prazos reduzidos, previsto na Lei Federal n. 13.979/2020 ou a adesão a atas de registro de preços de outros órgãos. Saliencia-se

que cada caso deve ser analisado de acordo com suas peculiaridades, sendo que deve ser adotada a alternativa mais adequada ao atendimento da necessidade pública em questão.

a. Dispensa de licitação com base no artigo 4º da Lei Federal n. 13.979/2020 (alterada pela Medida Provisória n. 926/2020) – trata-se de uma nova hipótese temporária de dispensa de licitação, vigente enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19). Aplica-se à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento dessa situação, e devem estar presumidas as seguintes condições: ocorrência de situação de emergência; necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco à 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.

Excepcionalmente, se a autoridade competente verificar restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, poderá — mediante justificativa — dispensar a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação. Fica mantida, porém, a obrigatoriedade da exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do artigo 7º da Constituição Federal. Ainda, desde que a empresa seja, comprovadamente, a única fornecedora do bem ou serviço, poderá ser contratada mesmo que declarada inidônea ou com direito de licitação/contratação suspenso.

Nas contratações amparadas pela Lei Federal n. 13.979/2020, o termo de referência ou projeto básico poderão ser simplificados, atendendo o conteúdo previsto no artigo 4º-E, §1º: declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, requisitos da contratação; critérios de medição e pagamento; estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos parâmetros indicados na lei e adequação orçamentária. São parâmetros de preços possíveis o Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sites especializados ou de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Diferentemente das contratações previstas na Lei Geral de Licitações, os contratos decorrentes da Lei Federal n. 13.979/2020 terão prazo de duração 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. Nesses contratos, poderá estar prevista a obrigatoriedade de o contratado aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até cinquenta por cento do valor inicial atualizado. É a chamada alteração unilateral quantitativa.

A publicidade dessas contratações e aquisições deve ocorrer imediatamente, mediante publicação no site oficial do órgão, contendo — no que couber —, além das informações previstas no artigo 8º, §3º, da Lei Federal n. 12.527/2011, o nome do

contratado, sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação.

b) Contratação emergencial ou calamitosa com base no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/1993 – é necessário que esteja devidamente caracterizada a situação de emergência ou de calamidade pública, com potencial prejuízo à continuidade do serviço público ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Vale ressaltar que a contratação emergencial deve possuir estreita ligação com o atendimento da situação crítica ou anormal que está a exigir uma pronta solução do Poder Público, justificando-a no processo administrativo da dispensa de licitação, em atenção ao que dispõe o artigo 26 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Ainda, o parágrafo único do citado artigo estabelece que o processo de dispensa de licitação será instruído, além da justificativa da situação emergencial ou calamitosa, com a razão da escolha do fornecedor ou executante, e com a justificativa do preço, no que couber.

Excepcionalmente, tanto a dispensa de licitação com fundamento na Lei federal n. 13.979/2020 quanto a prevista no artigo 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/1993, também podem ser utilizadas quando, mesmo havendo contrato vigente, não for possível o fornecimento ou a prestação de serviços. Nessa hipótese, além dos demais elementos citados, a impossibilidade de fornecimento na forma prevista no contrato em vigor deve ser devidamente justificada e comprovada no processo de dispensa de licitação.

Cabe ressaltar que essa flexibilização atenua o rigorismo formal inerente às contratações públicas, possibilitando que o gestor atenda determinada necessidade de forma rápida e efetiva, e é aplicável apenas a bens, obras e serviços que tenham relação direta com a situação emergencial.

c) Pregão com prazos reduzidos, previsto na Lei Federal n. 13.979/2020 – a exemplo da dispensa de licitação prevista para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus (Covid-19), a lei federal previu a possibilidade de reduzir os prazos dos pregões – presenciais ou eletrônicos – pela metade. Além da redução de prazo, os recursos referentes a esses procedimentos licitatórios terão somente efeito devolutivo.

d) Adesão a ata de registro de preços – Outra possibilidade é a adesão a atas de registro de preços de outro órgão – “carona” – mesmo que de outra esfera de poder (municipal, estadual ou federal). Entendimento recentemente firmado pelo TCE/SC autoriza tal procedimento, desde que obedecidas as condições do Prejulgado 1895. Conforme o caso, a utilização do “carona” pode se mostrar vantajosa, tanto economicamente como para a qualidade, eficiência e efetividade da aquisição ou contratação.

Em qualquer das soluções adotadas, porém, devem ser tomadas as devidas cautelas para que atenda satisfatoriamente as necessidades da Administração e que o preço praticado esteja de acordo com o mercado, evitando possível sobrepreço ou superfaturamento. Em tempos de gastos extraordinários e recursos escassos, a correta aplicação dos recursos públicos se mostra ainda mais importante.

2.2. Quais alterações contratuais podem ser realizadas para atender as situações não previstas e emergenciais? Podem ser incluídos novos serviços ou alterada a forma de prestação?

É recomendável que, antes de tomar qualquer outra providência, o órgão verifique se os contratos vigentes já poderiam atender as necessidades emergenciais ou calamitosas supervenientes, por meio de aditivos qualitativos ou quantitativos. Quando a alteração contratual qualitativa não desvirtuar o objeto contratado e a alteração quantitativa respeitar os limites máximos de acréscimos, nos termos do artigo 65 da Lei Federal n. 8.666/1993, esse é um caminho viável e tem amparo legal.

Ainda, caso se mostre a alternativa mais satisfatória e vantajosa ao interesse público, os contratos de prestação de serviços continuados poderão ser prorrogados excepcionalmente por até doze meses além da previsão inicial, conforme disposto no §4º do artigo 57, da Lei Federal n. 8.666/1993, mediante justificativa e autorização da autoridade competente.

Em situações excepcionalíssimas de alteração consensual qualitativa, o Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos 1826/2016-Plenário e 50/2019-Plenário, entendeu que nos contratos de obras e serviços, desde que atendidos determinados requisitos, “é facultado à Administração ultrapassar os limites estabelecidos no artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado”. Contudo, essa é uma hipótese que deve ser avaliada com cautela, depois de verificado o cumprimento de todas as condicionantes apontadas nos acórdãos citados.

2.3. Quais as possíveis soluções para atender os alunos que dependem da merenda escolar, frente à sustação temporária das aulas na rede pública de ensino?

As unidades jurisdicionadas poderão adotar diferentes soluções, a partir de suas necessidades e condições. Desse modo, como referido anteriormente e de acordo com as especificidades de cada rede pública de ensino, cabe avaliar a viabilidade de adequações nos contratos vigentes, a contratação emergencial de refeições ou cestas básicas destinadas a atender os estudantes que ficaram desassistidos, ou a adoção de outras formas de distribuição (crédito em cartões de vale-alimentação) de recursos

que possam mitigar os problemas advindos da suspensão das aulas e da merenda escolar.

Contudo, tendo em vista as vedações da legislação eleitoral, especialmente quanto à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, devem ser tomados os devidos cuidados para vincular as ações ao enfrentamento da situação emergencial provocada pelo coronavírus, demonstrando que as providências foram as mais adequadas e efetivas para atender o interesse coletivo.

Imprescindível utilizar sistemática adequada de controle que permita verificar o destinatário do benefício e a identificação de sua fragilidade social de forma a fazer jus ao benefício (ver questão 6 sobre o custeio e outras dúvidas referente à merenda escolar).

2.4. Quais os possíveis impactos da situação de emergência em saúde provocada pelo coronavírus na execução dos contratos públicos?

A situação de emergência, assim como as medidas adotadas pelo Poder Público para enfrentamento do coronavírus, podem impactar significativamente na execução dos contratos públicos ou até inviabilizar sua continuidade. Diante de condições imprevisíveis, sejam elas consideradas como caso fortuito ou fato do príncipe, é possível que surja a necessidade de promover alterações contratuais, readequação de prazos, reequilíbrio econômico financeiro, sustação ou até extinção contratual.

No caso de obras e serviços de engenharia, pode haver necessidade de reprogramação do cronograma físico-financeiro estabelecido em contrato. Para tanto, a Administração precisa levar em consideração a disponibilidade de mão de obra, insumos e equipamentos. Em casos extremos, como na impossibilidade de aglomeração de pessoas, a rescisão contratual pode ser avaliada.

A alteração do prazo pode gerar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse caso, deve-se avaliar as condições de disponibilidades e preços do mercado local, caso se identifiquem alterações substanciais em relação a referências de preço.

Importante avaliar que a redução de ritmo de execução deve incidir também nas despesas indiretas e em itens componentes da administração local, que devem ser medidos e pagos proporcionalmente ao percentual de execução da obra.

Como há possibilidade de alteração de tributos, essa questão também precisa ser levada em consideração para que o contrato seja adaptado à nova realidade.

Outra questão a destacar é em relação aos contratos de concessões e parcerias público-privadas, que possuem regramento mais robustos, com previsão de matriz de riscos que precisa ser respeitada mesmo nas situações emergenciais.

Em qualquer das hipóteses, é importante registrar a justificativa dessas providências, bem como verificar se houve responsabilidade da empresa em eventual descumprimento contratual, tendo em vista que muitas vezes a execução pode ter sido inviabilizada frente às circunstâncias. Reitera-se que qualquer medida punitiva deve ser precedida de ampla defesa e contraditório, especialmente nas situações excepcionais que estamos tratando.

2.5. Qual procedimento a adotar com a paralisação e retomada de obras ou serviços de engenharia?

Apesar de se saber que muitas obras sofrem atrasos devido a deficiências de planejamento e falhas de elaboração de projetos, a Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece que é proibida a demora imotivada da execução de obra ou serviço.

Contudo, a pandemia provocada pelo novo coronavírus e as determinações governamentais permitem enquadrar atrasos nas hipóteses de insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, haja vista limitações de circulação de pessoal que compõe a mão de obra e/ou escassez de insumos necessários à execução do objeto contratual.

Essas motivações precisam ser comunicadas pelo responsável competente, dentro de três dias, à autoridade superior para justificar em despacho circunstanciado.

O documento deverá ser publicado na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos — artigo 8º, parágrafo único, e artigo 26 da Lei Federal n. 8.666/1993.

Quando for necessária a paralisação das obras, deve ser adotada a “Ordem de Paralisação”, a qual é obrigatória e deve ser numerada e publicada. A Ordem de Paralisação interrompe os prazos e formaliza as razões dessa situação. Caso contrário, os prazos contratuais continuarão sendo contados e poderão ser aplicadas sanções à contratada e responsabilizados os administradores.

Para a paralisação de obras deve haver comprovação dos fatos, por meio de análise técnica de engenharia, parecer conclusivo do setor jurídico e despacho motivado da autoridade superior.

Já o retardamento de obra ou serviço é uma eventualidade que, de uma forma ou de outra, atinge as contratações públicas. A lei considerou a realidade dos fatos, admitindo a situação. Contudo, isso não deve, em hipótese alguma, servir como regra. É uma exceção. O planejamento, a execução programada, o projeto básico bem feito (com conjunto de elementos necessários e suficientes e nível de precisão adequado), e a clara indicação prévia dos recursos financeiros evita, sobremaneira, essas ocorrências. Havendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o

cronograma de execução será prorrogado por igual período. No reinício da obra, deverá ser formalizada uma ordem de reinício dos serviços.

2.6. Como as contratações públicas podem auxiliar na manutenção e/ou ampliação dos negócios das micro e pequenas empresas durante a situação de emergência em saúde decorrente do coronavírus (Covid-19)?

A partir da Lei Complementar n. 123/2006, as licitações e contratações públicas passaram a ser um importante instrumento para a implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas.

No momento em que vivemos uma crise sem precedentes, de forte impacto social e econômico, o incentivo aos negócios locais toma uma importância ainda maior. Dessa forma, a manutenção e, quando possível, a ampliação das compras públicas junto às micro e pequenas empresas pode ser crucial para sua sustentabilidade.

Nesse sentido, reitera-se que as unidades jurisdicionadas observem o disposto no capítulo V da Lei Complementar n. 123/2006, que estabelece tratamento diferenciado e simplificado nas aquisições públicas para as micro e pequenas empresas. Com esse cuidado, o Poder Público estará colaborando para a estabilidade da economia local e preservando o emprego e a renda de seus cidadãos.

2.7. É possível, no presente momento em que se vivencia situação de emergência em razão da pandemia decorrente do coronavírus, realizar compra coletiva, envolvendo a participação de distintas unidades da federação, como por exemplo Estado e municípios, ou um grupo de municípios, com o propósito de gerar economia de escala e assim obter preços mais vantajosos?

Sim. As compras podem ser realizadas por consórcios públicos constituídos para a finalidade de aquisição de bens de interesse comum de seus consorciados, ou mediante a formalização de instrumento de convênio, acordos de cooperação ou outros ajustes entre entes públicos interessados.

A realização de compras coletivas destinadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus, por meio de convênio firmado, exemplificativamente, entre municípios, deve atentar para os seguintes critérios, os quais também se aplicam, no que couber, àquelas realizadas por consórcio público:

I – somente serão efetivadas durante o período da situação de emergência de saúde pública estabelecido pela Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde;

II – serão destinadas exclusivamente para a aquisição de bens e insumos, bem como para a contratação de serviços relacionados à situação de emergência de saúde pública tratada na norma referida no caput;

III – os bens, os serviços e os insumos deverão estar especificados e referenciados em termos próprios que reflitam as reais necessidades das respectivas entidades cooperadas;

IV – a pesquisa de preços, seja no mercado internacional ou nacional, deverá constar de documento conjunto e deverá compreender cotações recentes;

V – os documentos comprobatórios da pesquisa de preços serão anexados ao processo, servindo para tal qualquer fonte idônea, tais como consulta a fornecedores, busca em sítios da rede mundial de computadores e outros;

VI – o processo de aquisição deverá conter a justificativa do preço e da escolha do fornecedor;

VII – a escolha do fornecedor internacional poderá recair sobre empresa indicada por representação diplomática;

VIII – em caso de impossibilidade de cotação com mais de um fornecedor, devidamente justificada, a razoabilidade do valor das aquisições deverá ser aferida pela comparação dos preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos ou privados, ou por outros meios igualmente idôneos;

IX – as disponibilidades financeiras dos cooperados serão depositadas em instituição bancária oficial, por eles escolhida, em conta específica vinculada ao convênio, acordo de cooperação ou outro ajuste;

X – As aquisições serão operacionalizadas a partir das disponibilidades financeiras referidas no inciso anterior por representante dos cooperados indicado no ajuste celebrado;

XI – a instituição financeira depositária ficará responsável pelas remessas financeiras aos fornecedores nacionais ou internacionais;

XII – o pagamento aos fornecedores somente será efetivado após a entrega dos produtos adquiridos, salvo nos casos em que o representante dos cooperados autorizar o pagamento antecipado do sinal ou arras;

XIII – os recursos dos fundos serão provenientes de dotações orçamentárias específicas de cada entidade cooperada;

XIV – o convênio, o acordo de cooperação ou outro ajuste não poderá contemplar transferências de recursos entre os entes federados;

XV – as despesas acessórias serão custeadas pelas disponibilidades da conta vinculada;

XVI – o processo de aquisição deverá ser arquivado em cada entidade cooperada para fins de apresentação aos respectivos órgãos de controle;

XVII – o extrato do convênio, do acordo de cooperação ou de outro ajuste deverá ser publicado no respectivo órgão oficial por cada entidade cooperada; e

XVIII – o extrato do contrato ou de outro documento idôneo que o substitua será publicado, sem prejuízo da efetividade da aquisição.

Aplicam-se às compras coletivas, no que couber, as disposições da Lei Complementar n. 13.979/2020.

2.8. Devido às incertezas geradas pelo coronavírus, qual orientação acerca das liquidações e pagamentos dos serviços nos meses que eventualmente tiveram suas condições de prestação prejudicados. Os serviços terceirizados foram reduzidos, e alguns não estão sendo realizados em virtude da quarentena imposta pelo Governo Estadual. Como fica a questão do pagamento desses serviços? Serão descontados os dias não trabalhados? Há alguma orientação do Tribunal?

Trata-se de questão controversa sem precedentes doutrinários ou na jurisprudência. Os aspectos vão além da análise jurídica, pois as despesas dos órgãos governamentais têm grande repercussão na economia dos respectivos entes federativos, especialmente na atividade das empresas que prestam serviços e geram grande número de empregos.

Em princípio, sugere-se verificar as disposições contratuais, que variam para cada caso, sendo possível, contudo, a existência de previsão de suspensão nos casos de serviços prestados em caráter continuado (serviços de vigilância, limpeza, zeladoria, recepção, transporte escolar terceirizado, entre outras possibilidades).

Entende-se pertinente avaliar cada circunstância para decidir sobre a continuidade ou não dos pagamentos, tendo em vista que os serviços não estão sendo prestados ou sua execução está total ou parcialmente prejudicada por fator alheio a ambas as partes (contratante e contratado).

Importante ter em mente que a situação não pode servir para benefício de alguma das partes, por exemplo, no caso da empresa contratada demitir ou dar licença não remunerada a sua força laboral e continuar auferindo os pagamentos do contrato

vigentes. Neste tipo de circunstância estará havendo benefício com os recursos públicos com características de má-fé do contratado.

Por outro lado, depreende-se que o momento acarretará sequelas do ponto de vista econômico, que poderão, em algum momento, prejudicar o equilíbrio das contas públicas, uma vez que a arrecadação será reduzida, colocando em risco a solvência de pagamentos dos órgãos públicos. Sendo assim, a sugestão vai no sentido de buscar soluções que ajudem na sobrevivência tanto do ente público como das empresas que para ele prestam serviços e para o quadro de trabalhadores que dependem de seu trabalho para a subsistência.

Vale lembrar que as modificações recentes na legislação trabalhista possibilitam soluções alternativas, sendo que o mais importante é a sobrevivência que permita a retomada em momento posterior.

O TCE/SC em procedimentos de fiscalização avaliará a questão da liquidação das despesas em cada caso e de acordo com as peculiaridades da situação atípica vivenciada no momento, sendo indicado que existam justificativas que fundamentem a motivação da decisão, amparadas na avaliação contratual e no equilíbrio das contas públicas.

Por fim, recomenda-se, a título de sugestão, a leitura das "[Recomendações Covid-19 - Contratos de prestação de serviços terceirizados](#)", que, embora aplicável à esfera federal, pode contribuir para esclarecer determinadas situações enfrentadas pelo Estado e pelos municípios.

3. Gestão Fiscal

3.1. Quais as consequências para os municípios em decorrência da aprovação pela Alesc do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 01.4/2020, que declara estado de calamidade pública no Estado de Santa Catarina

A Assembleia Legislativa do Estado aprovou, no dia 20 de março de 2020, o Decreto Legislativo 18.332 (DOESC nº 21.228, de 24 de março de 2020), que declara estado de calamidade pública em Santa Catarina, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

A aprovação do decreto legislativo gera efeitos para todos os municípios do território catarinense, ensejando a aplicação do disposto no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000). Diante disso, enquanto durarem os efeitos do decreto de calamidade pública:

I - Os municípios estão dispensados do atingimento dos resultados fiscais fixados pelas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como de proceder à limitação de empenho prevista no artigo 9º da Lei Complementar n. 101/2000.

II - Está suspensa a contagem de prazo para recondução ao limite máximo de despesas com pessoal, previsto no artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000, para os municípios que extrapolaram ou vierem a extrapolar o referido limite.

III - Estão suspensas as sanções previstas nos Parágrafos 3º e 4º do artigo 23 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, aos municípios que tenham extrapolado o limite máximo com despesas de pessoal antes da vigência ou enquanto durarem os efeitos do decreto de calamidade pública, e que não venham a cumprir as regras de recondução das despesas de pessoal aos referidos limites, ainda que o descumprimento venha a ocorrer no primeiro quadrimestre do ano corrente (no qual seria aplicável a regra do último ano de mandato). As sanções suspensas consistem em: a) vedação ao recebimento de transferências voluntárias; b) vedação à obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente; e c) vedação à contratação de operações de crédito.

IV - Estão suspensas a contagem de prazo e as sanções decorrentes do eventual descumprimento do limite máximo da dívida consolidada, previsto no artigo 31 da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

Cumprir registrar que a flexibilização das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal frente ao estado de calamidade pública não autoriza abusos decorrentes da realização de despesas não relacionadas ao atendimento emergencial de combate à pandemia provocada pelo coronavírus. Os eventuais abusos decorrentes da utilização desse instrumento jurídico/orçamentário serão avaliados posteriormente pelo TCE/SC, podendo ensejar a aplicação das penalidades cabíveis à espécie.

3.2. A reserva de contingência pode ser utilizada para o pagamento de despesas que venham a ser realizadas em virtude da pandemia?

A reserva de contingência está regulada pelo Decreto-Lei n. 200/1967 e pela Lei Complementar n. 101/2000.

O artigo 91 do Decreto-Lei n. 200/1967 e suas alterações, assim dispõe sobre a referida reserva:

Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. (Grifo nosso)

Por oportuno, convém lembrar que a reserva de contingência não corresponde à dotação orçamentária em relação à qual se emitirão empenhos para pagamentos de despesa. Ela se presta apenas a servir como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), regulados pelos

artigos 40 a 46 da Lei n. 4.320/1964, mediante anulação total ou parcial de sua dotação (artigo 43, Parágrafo 1º, inciso III).

A reserva de contingência somente deve ser utilizada no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, capazes de afetar as contas públicas, e deve ter seu montante e sua forma de utilização estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relativa ao orçamento do exercício de 2020 do ente respectivo (Parágrafo 3º do artigo 4º e inciso III, do artigo 5º, ambos da Lei Complementar n. 101/2000). Logo, cada Município pode ter regras específicas para utilização da reserva de contingência, cuja observância é inafastável.

Assim, as circunstâncias atuais permitem a utilização da reserva de contingência, cuja utilização, se necessária, deve estar diretamente relacionada às despesas imprevistas, decorrentes do combate à pandemia, observado o que estabelece à Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município. Os eventuais abusos decorrentes da utilização desse instrumento jurídico/orçamentário serão avaliados posteriormente pelo TCE/SC, podendo ensejar a aplicação das penalidades cabíveis à espécie.

3.3. Quanto às alterações orçamentárias, é possível a abertura de créditos adicionais extraordinários para fazer frente às despesas decorrentes da pandemia?

O Art. 167, parágrafo 3º, da Constituição Federal, assim dispôs sobre os créditos extraordinários:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no Art. 62. (Grifo nosso)

Complementarmente à Constituição Federal, a Lei n. 4.320/1964 assim dispõe em seu artigo 41, inciso III:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

(...)

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (Grifo nosso)

Da análise dos dispositivos legais, observa-se a possibilidade de utilização do instituto dos créditos adicionais extraordinários, posto que a Assembleia Legislativa aprovou, no dia 20 de março de 2020, o Decreto Legislativo 18.332 (DOESC nº 21.228, de 24 de março de 2020), que declara estado de calamidade pública em Santa Catarina, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

No âmbito da União, a autorização legislativa se dá por Medida Provisória e posterior edição de decreto pelo Chefe do Executivo (artigo 62, parágrafo 1º, alínea “d”, da Constituição Federal). Porém, o instituto da medida provisória é pouco difundido na esfera municipal.

Diante disso, é necessário que seja observado o que dispõe a Lei Orgânica de cada Município quanto à abertura dos créditos extraordinários, que pode ter regras específicas quanto à sua operacionalização, diferentes da esfera federal, condicionando a edição dos créditos extraordinários à prévia autorização legislativa, bem como à declaração de emergência ou calamidade pública no âmbito municipal respectivo.

Assim, inafastável a observância da Lei Orgânica Municipal quanto às disposições estabelecidas para a abertura de créditos extraordinários.

4. Remessa de dados e informações ao Tribunal de Contas

4.1. Como ficam os prazos de remessa de dados do Sistema e-Sfinge?

Nos termos da Portaria N. TC- 093/2020, de 25 de março de 2020, estão suspensos, desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário, os prazos de remessa de dados e informações por meio eletrônico ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge), a ser feita pelos gestores das unidades da Administração Pública e pelos demais responsáveis por bens e valores públicos.

A mesma Portaria suspendeu, até disposição em contrário, o cômputo de dias em atraso de remessas não realizadas antes da sua vigência, ou seja, para as remessas em atraso.

Cumprе ressaltar que a suspensão da contagem de prazo não descaracteriza o descumprimento do prazo pelas unidades que já estavam em atraso. A suspensão gera efeitos apenas para se desconsiderar, para fins de contagem do período em atraso, o intervalo de tempo em que a mesma permanecer vigente.

4.2. Com relação à remessa da prestação de contas das empresas estatais, fica mantido o prazo?

O prazo de remessa das prestações de contas das empresas vence no dia 10 de maio. Ainda que esta definição se dê em face da Lei n. 6.404/1976, que exige a aprovação até o final de abril do ano subsequente das Demonstrações Contábeis pela Assembleia Geral de Acionistas, a Portaria N. TC- 093/2020, de 25 de março de 2020, definiu que estão suspensos, desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário, os prazos de envio. Observe-se que haverá consideração das circunstâncias advindas da

pandemia, na eventual entrega com atraso dos documentos que compõem a prestação de contas, proporcionalmente ao período em que vigorarem as medidas restritivas ao desempenho pleno das atividades pelas unidades jurisdicionadas.

4.3. Com relação ao Relatório de Controle Interno, os prazos previstos na Instrução Normativa N. TC- 20/2015 ficam mantidos?

O prazo para remessa do relatório de controle interno definido no artigo 10, § 6º, II, da Instrução Normativa N. TC-20/2015 se esgota no dia 31 de março. Contudo, diante da situação que assola não só os catarinenses, mas o mundo de forma generalizada, as informações inicialmente previstas para serem entregues até a data citada estão com seu prazo de envio suspenso, desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário, conforme a Portaria N. TC- 093/2020, de 25 de março de 2020.

4.4. Qual o prazo para a remessa dos editais de licitação e anexos, bem como da documentação referente à fase de planejamento de concessões e parceria público-privadas (PPPs), previstos na Instrução Normativa N. TC- 21/2015 e Instrução Normativa N. TC- 22/2015?

Os editais de licitação e anexos previstos no artigo 2º da Instrução Normativa N. TC- 21/2015 devem ser enviados ao TCE/SC até o dia seguinte à primeira publicação no órgão oficial. Já a documentação referente ao planejamento das concessões e parcerias público-privadas (PPPs) deve ser remetida, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do lançamento do edital de licitação.

Porém, os possíveis atrasos serão relevados diante da situação excepcional, sem qualquer prejuízo para os responsáveis. Apenas, no caso das orientações técnicas previstas na Instrução Normativa N. TC- 22/2015, a contagem do prazo para análise da documentação será iniciada a partir de seu recebimento.

4.5. Como ficam os prazos para resolução das situações encaminhadas por meio do SGTA?

Nos termos da Portaria N. TC- 093/2020, de 25 de março de 2020, estão suspensos desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário, os prazos para apresentação de resposta às ocorrências registradas no Sistema de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA), estabelecidos no artigo 4º da Instrução Normativa N. TC-25/2019.

Enquanto perdurar a situação provocada pela pandemia do coronavírus (Covid-19), o TCE/SC não encaminhará novos resultados de tipologias aos jurisdicionados por meio do SGTA.

4.6. Como ficam o encaminhamento e as respostas aos questionários do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)?

O cronograma estabelecido pelo TCE/SC previa o encaminhamento dos questionários aos municípios entre os dias 1º e 13 de abril, para serem respondidos entre 15 de abril e 15 de maio.

Contudo, considerando a situação provocada pela pandemia do Covid-19 ficam suspensos, por tempo indeterminado, os citados prazos. Oportunamente será apresentado novo cronograma para execução dos trabalhos.

4.7. Como fica o prazo para a remessa das informações e documentos referentes aos atos de concessão de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada, oriundos dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, previsto na Instrução Normativa N. TC-11/2011?

Conforme a Portaria N. TC-093/2020, de 25 de março de 2020, o prazo de 90 dias para a remessa das informações e dos documentos relativos aos atos de concessão de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada, de que trata a Instrução Normativa N. TC-11/2011, está suspenso desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário.

5. Prazos Internos dos órgãos

5.1. Como ficam os prazos relativos a medidas administrativas e de tomadas de contas especiais?

A Instrução Normativa N.TC-13/2012, que dispõe sobre a instauração e a organização de procedimento de tomada de contas especial no âmbito da administração pública direta e indireta, estadual e municipal, além de disciplinar seu encaminhamento ao TCE/SC, define os prazos relacionados a medidas administrativas e de tomada de contas especial.

Diante da excepcionalidade ora vivida, ficam suspensos, desde 16 de março de 2020, até disposição em contrário, os prazos relativos aos procedimentos de tomada de contas especial, reguladas pela Instrução Normativa N.TC-13/2012, no âmbito estadual e municipal, nos moldes da Portaria N. TC-093/2020, de 25 de março de 2020.

6. Merenda Escolar

6.1. É possível utilizar recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) para custear a alimentação das crianças que, por ocasião da pandemia do coronavírus (Covid-19) e edição do Decreto nº 509/2020, de 17 de março de 2020, tiveram as aulas suspensas e, conseqüentemente, deixaram de ter acesso à merenda escolar, sendo que para muitos constitui a única oportunidade de ter uma refeição adequada?

Em relação à utilização dos recursos do FIA, importante atentar para as regras definidas pela Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) n. 137, sendo que o artigo 16 da referida Resolução, assim prevê:

Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, **exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.**

Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente.

Com base no dispositivo em tela, pode-se compreender que os recursos devem ser utilizados para os fins próprios da Lei que o instituiu, sendo que a mesma **Resolução n. 137 do Conanda define as possibilidades indicando a pretensão de concentrá-los para ações voltadas ao efetivo atendimento da criança e do adolescente, com políticas públicas específicas de média e alta complexidade**, quais sejam:

a) desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

b) acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado. Nas ações de acolhimento, é fundamental que os recursos sejam destinados para as ações complementares e não para o

custeio de ações de continuidade do serviço, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei n. 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

c) programas e projetos de pesquisa, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

d) programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

e) desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
e

f) ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

g) projetos e ações que garantam a convivência familiar e comunitária;

h) atendimento de ações vinculadas às medidas socioeducativas de adolescentes, com definição de percentual de recursos do FIA

Com base no dispositivo em tela, pode-se compreender que os recursos devem ser utilizados para seus fins próprios evitando-se afastamentos. Contudo, não há dúvidas que a alimentação é essencial ao ser humano e deve ser garantida por todos os meios, sendo fator essencial para a sobrevivência e o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Compreende-se que a situação enfrentada caracteriza sérias dificuldades para a sociedade em geral, sendo fundamental a manutenção da alimentação. Contudo, *a priori*, a restrição em relação a outras hipóteses e fontes de recursos deve ser demonstrada para não haver dúvida quanto a utilização dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência constituir-se como a última hipótese para a garantia deste direito essencial.

Vale lembrar que a merenda escolar é financiada com fontes de recursos específicas advindas inclusive do governo federal pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), podendo ser complementado com fontes de recursos próprios dos respectivos entes federativos. **Sendo assim, essas fontes devem ser priorizadas para a circunstância.**

Neste sentido, considerando que o artigo 16 da Resolução n. 137 do Conanda estabelece a possibilidade em casos de situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei de utilização dos recursos do FIA, entende-se,

como mencionado literalmente no referido artigo, que esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com base em análise de elementos que demonstrem a incapacidade do ente público financiá-las com outras fontes.

Importante mencionar que, pelo momento excepcional, não seria o caso de fazer reuniões deliberativas presenciais. Sendo assim, levando em consideração permissivo estatutário ou disposição normativa do Conselho da Criança e do Adolescente e a excepcionalidade do momento, as discussões e deliberações poderiam ser realizadas por meios informatizados, garantindo a deliberação sobre o assunto.