

NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA – SETCI/CGM Nº 002/2020

EMENTA: Orientação aos gestores e responsáveis sobre as despesas públicas no período da pandemia da COVID-19.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou em 11 de março de 2020 que o planeta vive uma pandemia do novo coronavírus; essa classificação significa que uma transmissão recorrente de um vírus está ocorrendo em diferentes partes do mundo e de forma simultânea, indicando que governos devem trabalhar não mais para apenas conter um caso, e sim atuar também para atender uma parcela da população mais ampla e vulnerável. O Brasil decretou Estado de Calamidade Pública em decorrência da pandemia do coronavírus em 20 de março de 2020.

Objetivando enfrentar a pandemia da COVID-19, foi sancionada pelo Governo Federal a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com as medidas de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, posteriormente alterada por Medidas Provisórias e leis sancionadas pelo Presidente da República.

Já o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), bem como a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já mencionada.

O Governo do Estado do Tocantins, através do Decreto Estadual nº 6.072, de 21 de março de 2020, declarou estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Tocantins afetado pela COVID-19 (novo Coronavírus) – Codificação Brasileira de Desastre – COBRADE 1.5.1.1.0, nos termos da IN/MI 02/2016.

Noutra senda, diante da situação de anormalidade, o município de Palmas declarou situação de emergência através do Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020. Posteriormente, o Decreto nº 1.862, de 22 de março de 2020, o município declarou estado de calamidade pública no município de Palmas, medida esta que foi reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins em 06 de abril de 2020.

Importante destacar que a situação de emergência é caracterizada pela circunstância anormal, provocada por desastres, os quais causam danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público ao ente atingido.

Assim, o Poder Público reconhece a situação anormal, provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado danos superáveis pela comunidade afetada e pode adotar ações mitigadoras do desastre.

Já o estado de calamidade pública ocorrerá com o reconhecimento pelo Poder Público da mesma situação anormal, também provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado sérios danos à coletividade impactada indistintamente.

Para o Professor Joel de Menezes Niebuhr, citando o mestre administrativista Hely Lopes Meirelles, a calamidade pública “é a situação de perigo e de anormalidade social decorrente de fatos da natureza, tais como inundações devastadoras, vendavais destruidores, **epidemias letais**, secas assoladoras e outros eventos físicos flagelantes que afetem profundamente a segurança ou a saúde públicas, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral” (grifo nosso). Arremata afirmando que “calamidade pública é mais abrangente e mais grave do que a situação de emergência alastrada, que compromete com mais intensidade o interesse público”.¹

Neste quadro pandêmico devidamente configurado, e com a mobilização de todo o aparato da administração pública direta e indireta, de todos os níveis, nas 03 esferas de poder, é imprescindível que o município de Palmas, por seu sistema de controle interno, redobre a atenção nas suas atividades de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, conforme previsão constitucional do Art. 74. Assim, o material de auxílio aqui apresentado visa contribuir na atuação dos servidores do sistema de controle interno e melhor orientar os agentes públicos envolvidos diretamente na instrução das despesas em todas as unidades gestoras do município de Palmas.

2. PÁGINAS DE REFERÊNCIA PARA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO EM RAZÃO DA PANDEMIA COVID-19

Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI

<http://www.conaci.org.br/covid-19>

Transparência Internacional – Brasil

<https://transparenciainternacional.org.br/>

Prefeitura Municipal de Palmas

<https://coronavirus.palmas.to.gov.br/>

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. Editora Fórum. 4ª edição, 2015, pg. 262.

Governo do Estado do Tocantins

<http://integra.saude.to.gov.br/covid19>

Governo Federal

<https://covid.saude.gov.br/>

Tribunal de Contas da União – TCU:

<https://portal.tcu.gov.br/coopera/>

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO:

<https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/index.php/gestao-durante-a-pandemia>

Controladoria-Geral da União – CGU:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/governo-federal>

Ministério Público Federal

<https://hub.mpf.mp.br/aptus/covid19>

Ministério Público do Estado do Tocantins

<https://www.mpto.mp.br/covid-19/>

3. LEGISLAÇÃO EDITADA ESPECIALMENTE PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID019

a) Legislação Federal

[Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020](#) – Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

[Portaria MS nº 454 de 20 de março de 2020](#) – Declara em todo território nacional, o estado de transmissão comunitária.

[Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020](#) – Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

[Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020](#) - Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

b) Legislação no âmbito do Estado do Tocantins:

[Decreto Estadual nº 6.070, de 18 de março de 2020](#) – Declara situação de emergência no Tocantins em razão da pandemia do COVID-19.

[Decreto nº 6.092, de 05 de maio de 2020](#) – Dispõe sobre recomendações gerais aos chefes de poder executivo municipal para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, e sobre o uso obrigatório de máscaras de proteção facial.

[Nota Técnica 01/2020/TCE-TO, de 27 de março de 2020](#) – Adota diretrizes para que os jurisdicionados efetuem as despesas emergenciais.

c) Legislação no âmbito do Município de Palmas:

[Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020](#) – Declara situação de emergência em saúde pública no município de Palmas e dispõe sobre medidas de enfrentamento da pandemia provocada pelo coronavírus - COVID-19, conforme especifica.

[Decreto nº 1.862, de 22 de março de 2020](#) – Declara estado de calamidade pública no município de Palmas em razão da pandemia decorrente do coronavírus - COVID-19.

[Decreto nº 1.865, de 23 de março de 2020](#) – Delega ao Comitê de Governança instituído pelo Decreto nº 1.737, de 10 de maio de 2019, enquanto perdurar a pandemia COVID-19, a autorização de todos os processos de compras no âmbito do Poder Executivo do Município.

4. DA JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÕES POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASOS DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE PALMAS

Decretado o estado de emergência ou de calamidade pública, e devidamente autorizado pelos próprios instrumentos, conforme é possível constatar no item anterior, a contratação de bens e serviços pela administração resta permitida nos termos do Art. 24, IV da Lei Federal nº 8.666/1993, conforme abaixo:

Art. 24. É dispensável a licitação: (...)

...

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da

ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Neste momento requer-se ainda maior atenção para a interpretação do dispositivo, pois a dispensa da licitação não representa ausência de procedimento de contratação, que deve obedecer aos princípios da publicidade, da transparência, da economicidade, da impessoalidade, da ética e da moralidade administrativa, para que enfim se efetive a eficiência da prestação do serviço público.

No município de Palmas, o Decreto nº 1.031/2015 dispõe sobre os procedimentos para gestão das despesas públicas, inclusive as efetuadas por dispensa e inexigibilidade de licitação. Consta em seus anexos a “**Tabela C – Fluxo do Processo com inexigibilidade ou dispensa**”, documento que orienta um passo a passo para os gestores, e deve ser utilizado para auxiliar a equipe administrativa nos procedimentos necessários para instrução das contratações mediante tais fundamentos jurídicos.

Frisa-se, portanto, que as equipes administrativas e os gestores municipais não podem à título da emergência em saúde deixar de se ater à legislação aplicável.

4.1. Da justificativa da contratação pela dispensa de licitação

Nas hipóteses de dispensa de licitação, a segurança jurídica que confere a possibilidade prevista no Art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993 não é razão para que se deixe de observar a **pesquisa pelo melhor preço, do fornecedor mais ágil e do produto de melhor qualidade**, que ao fim e ao cabo são características que se persegue nos procedimentos licitatórios, em qualquer das modalidades existentes. A dispensa se dá pela urgência, pela falta de prazo, pela necessidade de se fazer presente junto à sociedade vulnerável socialmente que se impõe pela situação, e não pela pretensa facilidade na instrução. A flexibilização do instrumento não é um fim em si mesmo, mas sim um mecanismo de se alcançar o objetivo a ser atingido de forma mais eficiente.

Assim, recomenda-se aos gestores que bem definam e caracterizem a necessidade da contratação pretendida por meio da dispensa da licitação. Ou seja, **deve restar comprovado nos autos que a adoção do procedimento dispensado se sustenta em razão da emergência pelos motivos apresentados**. Quais as consequências da não realização da contratação de forma emergencial, as vantagens e os prejuízos que a não realização do ato poderão acarretar.

4.2. Da justificativa do preço

Ao contrário da inexigibilidade de licitação, hipóteses em que a comprovação de valor proposto é subjetiva, e também considera características únicas (próprias) do contratado, a dispensa de licitação, autorizada pelo Art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993, não leva em consideração para aferição do preço situações que digam respeito ao contratado, mas sim ao produto/serviço adquirido e as condições de seu fornecimento.

Significa dizer que o levantamento do valor proposto na dispensa de licitação em razão da situação emergencial **também deve estar espelhado na realidade do mercado local**, embasado em pesquisa de preços que considere não somente uma fonte de pesquisa. É evidente que alterações de preços em razão de situações anômalas, como a falta de determinado produto em razão da grande demanda por ele, deve ser considerada no momento da análise tanto pelo gestor como pelo sistema de controle interno. Contudo, é imprescindível que nos autos haja a comprovação dessa variação de valores pela maior quantidade de fontes de pesquisa possível.

Importante mais uma vez repisar que a pesquisa de preços deve estar embasada em fontes diversificadas. A matéria está pacificada, com inúmeros julgados em todos os Tribunais judiciais ou administrativos (STF, STJ, TCU, TCE/TO, etc.). Assim é apresentada a matéria no Decreto Municipal nº 1.031/2015, e que também se aplica às dispensas de licitação em razão da emergencialidade:

Art. 34. Os valores estimados das despesas poderão ser obtidos através de:

I - cotações de preços, no mínimo três, preferencialmente colhidas no mercado local;

II - preços fixados por órgão oficial competente;

III - preços constantes no sistema de registro de preços do Município de Palmas ou de órgãos do Estado do Tocantins ou da União;

IV - preços para o mesmo objeto em outros órgãos, desde que em condições semelhantes.

§ 1º O valor estimado das despesas deverá espelhar a realidade do mercado, sob pena de responsabilização funcional de todos os agentes públicos responsáveis direta ou indiretamente.

Logo, entende-se que cada um dos incisos do Art. 34 é considerado uma fonte de pesquisa. O sistema de controle interno **deve exigir da unidade gestora demandante a apresentação de pesquisa de preços ampla**, se possível com mais de uma fonte, sob pena de responsabilização funcional dos agentes responsáveis que não comprovarem o preço pretendido da contratação por dispensa de licitação. Lembrando que a responsabilidade pela oportunidade e conveniência da contratação, mesmo que após o alerta do órgão de controle interno, é sempre do ordenador de despesas, que acata ou não as recomendações.

4.3. Da razão da escolha do fornecedor

Em sucedâneo, comprovada a necessidade da contratação do bem ou serviço, com as consequências em caso de não efetivação, as vantagens e os prejuízos para a administração (4.1), e comprovada também a vantagem para a administração pública daquela proposta, seja ela econômica ou técnica (4.2), recai sobre os autos natural, consequente e finalmente a necessidade da comprovação da possibilidade de contratação com o proponente. **Trata-se de requisito objetivo**, em que o mesmo deve comprovar junto ao poder público **que possui condições jurídicas, fiscais, econômicas e técnicas** de cumprir com o contrato pretendido. Por esta razão, não é menos importante que seja comprovada nos autos as razões que embasam a escolha do futuro contratado por dispensa de licitação.

4.4. Remédio para impossibilidade da dispensa de licitação

Para situações extremas, em que a dispensa de licitação não se mostra instrumento viável para contratação de um bem ou serviço essencial no combate à emergência, a Requisição Administrativa surge como remédio constitucional, prevista no inciso XXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Trata-se de um ato administrativo unilateral e auto-executório, que consiste na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender necessidades coletivas.

5. ORIENTAÇÕES SOBRE A DESPESA PÚBLICA DECORRENTE DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA EM RAZÃO DA COVID-19

Com o novo cenário decorrente da pandemia causada pela COVID-19, demandou-se a adoção de medidas emergenciais para enfrentamento das situações de saúde pública. Neste sentido, as principais inovações legislativas estão concentradas na Lei Federal, nº 13.979/2020 e na Medida Provisória nº 961.

Assim, elencamos as orientações principais a serem consideradas pelas unidades gestoras sobre a formalização da despesa pública para enfrentamento às situações de emergência em saúde pública da COVID-19:

I – PERÍODO DE VIGÊNCIA:

As regras diferenciadas de contratação são válidas durante a vigência do estado de emergência, decretados pelo Governo Federal, pelo Governo do Estado do Tocantins e pela Prefeitura de Palmas, nos limites de suas competências.

Na exposição de motivos da MP nº 961 restou evidente que as alterações dos limites de dispensa de licitação perdurarão “durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020”, e é preciso atentar-se para isso.

II – JUSTIFICATIVA ADMINISTRATIVA DA CONTRATAÇÃO

A Justificativa Prévia para aquisição do bem ou serviço e a definição da forma de contratação (pregão, dispensa/inexigibilidade e ou chamamento público) deve estar expressa no Termo de Referência, conforme Anexo I do Decreto Municipal nº 1.031/2015.

III - PRAZOS CONTRATUAIS

Os contratos firmados para enfrentamento à situação de emergência devem prever prazo de seis meses de vigência, prorrogáveis pelo mesmo prazo ou até o término da situação de calamidade, devidamente justificado.

IV – ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

Os contratos devem contemplar a previsão de acréscimo e supressão de até 50% do valor inicial atualizado.

V – NOVOS LIMITES PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Medida Provisória Nº 961/2020, ampliou os Limites de dispensa de licitação, previstos nos incisos I e II do caput do Art. 24 da Lei Nº 8.666/93.

Nos casos de obras e serviços de engenharia o novo limite é de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Para outros serviços, compras e alienações o novo limite é até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Em nenhuma hipótese podem se referir a parcelas de uma mesma obra, serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

VI – PRAZOS DO PREGÃO

Os prazos previstos na legislação para realização do procedimento da modalidade Pregão são reduzidos pela metade.

VII – RESTRIÇÃO FISCAL E TRABALHISTA DE FORNECEDORES

Excepcionalmente, mediante prévia justificativa, poderá ser dispensada a apresentação de documentos de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista de fornecedores de bens e serviços, ressalvadas as proibições de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 (dezoito) anos e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

6. DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS

Além da regulamentação dos trâmites de contratação acima elencados, a legislação federal previu no Art. 4º, §2º da Lei Federal Nº 13.979/2020, a obrigação específica e centralizada das informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade.

Também o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins editou a Nota Técnica 01/2020, que reforça a obrigatoriedade dos gestores municipais em cumprir o que determina a Lei Federal, bem como acrescenta o necessário envio de informações à Corte de Contas, por meio do **Sistema SICAP-LCO, no prazo máximo de 48 horas**, a contar da edição dos atos, de todos os documentos referentes à aquisição de quaisquer bens e insumos ou da contratação de serviços decorrentes da pandemia da Covid-19. Ainda, orientou todos os jurisdicionados a **manter seus Portais da Transparência atualizados**, com a criação de espaço em que resem concentradas as despesas realizadas para o fim específico de combate à pandemia COVID-19.

Neste sentido, por iniciativa da Secretaria de Transparência e Controle Interno, em ação intersetorial na Prefeitura de Palmas, foi criada uma aba específica dentro do Portal

da Transparência, denominada “SubMenu COVID-19”. A alimentação é realizada automaticamente a partir dos dados enviados pelas unidades gestoras ao sistema Prodata.

Logo, em atendimento à legislação federal, às orientações do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e ao que determina o rito estabelecido pelo Decreto Municipal nº 1.031/2015, orientamos aos gestores municipais a manter atualizados os sistemas SICAP-LCO do TCE/TO e o Sistema Prodata da Prefeitura de Palmas, em especial o Cadastro de Contratos.

Para que a execução orçamentária esteja de acordo com o desenvolvido, a unidade gestora, por meio de seu departamento de Gestão e Finanças, deverá **relacionar os processos administrativos que resultaram na contratação de despesas com bens e serviços destinados ao enfrentamento ao COVID-19.**

Note-se que esta relação não deve incluir despesas contínuas, somente devem ser relacionados processos em que houve a contratação de bens e serviços especialmente destinados ao enfrentamento ao COVID-19. Também não deve ser relacionado processo de despesa cuja aquisição está relacionada com a rotina da unidade gestora, e que seria alvo de contratação independente do surgimento da pandemia.

Abaixo apresentamos o local no Sistema Prodata onde deve ser marcado que a despesa está relacionada ao enfrentamento à pandemia COVID-19.

Consulta NE Empenho Reforço empenho Anulação de empenho Liquidação Pagamento

Cadastro de Nota de Empenho

Ficha * 20200480 Empenho 12157 Reserva

Órgão 27 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS Unidade 2700 - SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS Projeto/Atividade 4501 - Manutenção dos serviços administrativos

Natureza do orçamento 339030-MATERIAL DE CONSUMO Fonte recurso 001000199 - REC. PRÓPRIOS - OD

Elemento de despesa (subnatureza) * 24-MATERIAL PARA MANUTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS/INSTALAÇÕES Detalhamento fonte (*) 5231 RECURSOS PRÓPRIOS - OUTRAS DESPESAS

COMBATE AO CORONAVÍRUS (COVID-19)

Todas as despesas no combate ao coronavírus devem ser identificadas para que possam ser exibidas no Portal da Transparência. ☒ Despesa no combate ao coronavírus?

Dados NE Fornecedor Contrato Licitação Evento/Histórico Parcelas Aditivos Anexo

Data * 08/06/2020 Processo * 2020024452 Tipo de empenho * Ordinário Tipo de folha

Nº Licitação Nº Aut. compras 47416 Formalidade Sequência natureza 5

SALVAR LIMPAR EXCLUIR

Recup: 621419

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A publicação desta Nota Técnica é uma contribuição da Controladoria Geral do Município de Palmas aos gestores municipais, na busca de salvaguardá-los em relação à observância das previsões legais no período da pandemia, e cumprir o papel preventivo da sua atuação como órgão de controle, oferecendo à sociedade como um todo elementos de controle social, garantido transparência na gestão dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da COVID-19 em nosso município.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, aos vinte dias do mês de julho de 2020.

André Fagundes Cheguhem

Controlador Geral do Município

De acordo. Considerando os termos da presente Nota de Orientação Técnica, recomenda-se o atendimento das orientações. Dê-se ciência aos gestores de todas as UG's municipais.

Vera Lúcia Thoma Isomura

Secretária Municipal de Transparência e Controle Interno