

Cartilha COVID-19

*Boas práticas aos gestores
estaduais sobre contratações em
momento de pandemia*



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

VERSÃO 1.0

Sujeita a atualizações

JULHO DE 2020

Estado de Goiás

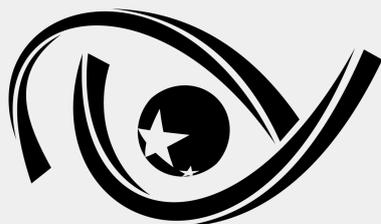


Cartilha COVID-19

*Boas práticas aos gestores
estaduais sobre contratações em
momento de pandemia*

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Vitor Gobato



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

André de Oliveira Navarro
Cristiano Reis Araújo
Lucas Emanuel Limoeiro Cauvilla
Vera Núbia Zandonadi Gomes

Sumário



04 **Apresentação**

05 **Normativos**

06 **Contratações**

21 **Fiscalizações**

23 **Referências Extras**



Apresentação

Esta cartilha foi elaborada pela força tarefa COVID-19, instituída por meio da Ordem de Serviço nº 4 e 6/2020 da Secretária de Controle Externo, visando orientar as condutas dos gestores públicos em momento de pandemia, observando os parâmetros legais federais e estaduais vigentes.

Traz assim, de maneira didática, uma série de indagações e orientações sobre os normativos, contratações, fiscalizações a serem utilizados neste período, fornecendo uma referência para as ações durante o período de calamidade pública em Goiás.

Seu conteúdo é passível de atualizações e mais esclarecimentos podem ser acrescentados, a partir de novas dúvidas a serem encaminhadas ao TCE-GO.

Com ela se reforça o papel instrutor e preventivo do Tribunal no cultivo de boas práticas de atuação, buscando maior segurança jurídica aos jurisdicionados e também maior celeridade na tomada de decisões em matérias sujeitas ao controle desta Corte de Contas.

Normativos



1. Quais normas disciplinam as medidas administrativas a serem adotadas pelo Estado de Goiás nas ações de combate à situação emergencial decorrente da Covid-19, em todas as suas áreas?



Em primeiro lugar, tem-se a Lei Federal nº 13.979/2020, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, devendo ser observada por todos os entes da Federação, enquanto perdurar o referido estado de emergência.

No âmbito estadual, o principal instrumento normativo é o Decreto nº 9.653/2020, que, regulamentando a norma federal, dispõe sobre a decretação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus. Cabendo menção também aos Decretos Estaduais nº 9.691/2020 e nº 9.649/2020, afetos ao tema.

Nada obstante a existência de diplomas específicos sobre a situação de pandemia, é preciso salientar ainda que algumas das normas contidas na Lei nº 8.666/1993 e na Lei Estadual nº 17.928/2012, poderão ser subsidiariamente aplicadas, conforme a realidade do caso concreto, principalmente no que tange à observância dos procedimentos em situações emergenciais.

Da mesma forma, princípios constitucionais, tais como aqueles previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, deverão continuar sendo observados.

Por fim, no que se refere a área da saúde, em razão da forma de gestão do sistema no Estado de Goiás, realizada em parceria com Organizações Sociais, através de contratos de gestão, é preciso mencionar que a Lei Estadual nº 15.503/2005 permanece vigente, devendo ser observada pelas entidades parceiras, no que couber, mesmo durante a pandemia de coronavírus. O mesmo raciocínio pode ser aplicado à Resolução Normativa nº 013/2017, desta Corte de Contas, que dispõe sobre a fiscalização da qualificação, formalização e execução dos contratos e prestação de contas por parte das OS's.



Contratações



2. As licitações e contratações de bens e serviços relacionados a ações de combate à situação emergencial decorrente do COVID-19 seguem regras diferentes das previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei Estadual nº 17.928/2012?

“ Sim. A Lei nº 13.979/2020 traz normas próprias para licitações e contratos que estejam relacionados a ações de enfrentamento da situação emergencial decorrente do coronavírus. Contudo, algumas disposições da Lei nº 8.666/1993 poderão ser aplicadas de forma subsidiária quando forem compatíveis com a situação emergencial. Da mesma forma, algumas disposições da Lei Estadual nº 17.928/2012 permanecem aplicáveis nos termos do Decreto Estadual nº 9.653/2020.

Quanto às Organizações Sociais parceiras do Poder Público Estadual, estas não se vinculam às disposições legislativas mencionadas acima, contudo devem observar a exigência contida no art. 17, da Lei Estadual nº 15.503/2005, publicando um regulamento próprio de compras compatível com os princípios da impessoalidade, moralidade, boa-fé, probidade, economicidade, eficiência, isonomia, publicidade e julgamento objetivo. Desta forma, verifica-se que, apesar de não vinculantes, as normas mencionadas, quando compatíveis com a realidade das Organizações Sociais, podem revestir-se de caráter orientador para estas instituições.

”

Contratações



3. O que pode ser contratado para as ações de enfrentamento do coronavírus?

Em linhas gerais, de acordo com o art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, podem ser contratados bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública vigente. Quanto aos bens, estes podem ser novos ou usados, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido (art. 4º - A, da Lei nº 13.979/2020).

Contratações



4. Quais são as principais inovações da Lei nº 13.979/2020 no que diz respeito a licitações para bens, serviços e insumos voltados às ações de combate à situação emergencial decorrente do coronavírus?

“ A Lei nº 13.979/2020, entre os artigos 4º-C e 4º-G, traz uma série de especificações que diferenciam as licitações relacionadas ao combate da situação emergencial dos certames comuns, tais como:

I – Independentemente do valor, as licitações não precisarão ser precedidas de audiência pública.

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

III – O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

IV – Será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

V – Excepcionalmente, a autoridade competente poderá dispensar a apresentação de alguns documentos de habilitação, devendo justificar a situação no processo administrativo correspondente.

VI – Nos casos de pregão – eletrônico ou presencial, em situações excepcionais – os prazos dos procedimentos serão reduzidos pela metade.

VII – Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedor de bens, serviços e insumos que tenha sido declarado inidôneo ou que esteja impedido de participar de licitação ou contratar com o Poder Público, desde que seja comprovada a sua condição de único fornecedor do bem ou serviço a ser contratado.

VIII – Os recursos administrativos que venham a ser interpostos em face das licitações só terão efeito devolutivo, ou seja, não suspenderão o ato ou decisão impugnada.

”

Contratações



5. É possível o uso do sistema de registro de preços?

“ É possível essa utilização excepcionalmente, desde que se trate de compra ou contratação por mais de um órgão, ou entidade pública, conforme o art. 4º, § 4º da Lei nº 13.979/2020. Caso se opte por essa utilização, o órgão gestor da compra deve estabelecer prazo entre dois e quatro dias úteis, contados da data de divulgação da intenção de registro de preço, para que outros órgãos ou entidades manifestem o interesse de participar (art. 4º, § 6º da Lei nº 13.979/2020). ”

Contratações

6. Quais são as informações que devem constar do Projeto Básico ou Termo de Referência simplificado?

Segundo o Art. 4º-E, § 1º da Lei nº 13.979/2020, o documento simplificado deverá conter a declaração do objeto; a fundamentação simplificada da contratação; a descrição resumida da solução apresentada; os requisitos da contratação; os critérios de medição e pagamento; a adequação orçamentária; e a estimativa de preços, que, excepcionalmente, poderá ser dispensada mediante justificativa da autoridade competente.

Quanto à estimativa de preços, cabe mencionar ainda que o referido diploma legal indica alguns parâmetros de pesquisa, tais como: o portal de compras do Governo Federal; a pesquisa publicada em mídia especializada; a consulta em sítios eletrônicos especializados ou de amplo domínio; contratações similares de outros entes públicos; e a pesquisa com potenciais fornecedores (Art. 4º- E, VI, da Lei nº 13.979/2020).

Por fim, ainda quanto à estimativa de preços, é oportuno mencionar que no caso das Organizações Sociais parceiras do Poder Público, os parâmetros de pesquisa são fixados pelos Regulamentos Próprios de Compras dessas entidades, não existindo uma vinculação necessária aos parâmetros elencados na Lei Federal. Contudo, considerando que, por força do art. 17 da Lei Estadual nº 15.503/2005, estes regulamentos devem observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade e do julgamento objetivo, seria recomendável, enquanto boa prática de gestão, uma aproximação com os parâmetros legalmente previstos.

Contratações

7. É possível dispensar a apresentação de alguma das documentações previstas na Lei Federal nº 8.666/1993 nas contratações para enfrentamento da pandemia da Covid-19?



Pode ser dispensada excepcionalmente a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, de um ou mais requisitos de habilitação, desde que exista restrição de fornecedores ou prestadores dos serviços, o que deve ser justificado pela Administração Pública. Contudo, sob nenhuma hipótese, pode ser dispensada a apresentação de prova de regularidade com a Seguridade Social e o cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII da Constituição Federal, que proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos (art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020).

Contratações



8. Quais são as principais inovações da lei no que diz respeito à dispensa de licitação para bens, serviços e insumos voltados às ações de combate à situação emergencial decorrente do coronavírus?

“ Inicialmente, cumpre destacar que a dispensa de licitação não deve ser entendida como ausência de procedimento de contratação. A dispensa de licitação não implica na dispensa de sua instrumentalização por meio do devido processo administrativo, devendo, inclusive, ser aplicada, de forma subsidiária, as disposições do art. 26, da Lei nº 8.666/1993.

Essa nova hipótese de licitação dispensável, prevista no art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, constitui um procedimento mais ágil e flexível, porém, restrita especificamente a objetos relacionados ao enfrentamento da crise decorrente do coronavírus.

Dito isto, esclarece-se que o seu principal diferencial, em relação às dispensas da Lei Geral de Licitações, diz respeito à presunção de que os requisitos para dispensa estão presentes na situação concreta (art. 4º-B, da Lei nº 13.979/2020). Desta forma presumem-se atendidos os requisitos de: I - ocorrência da situação de emergência; II – necessidade de pronto atendimento; III – existência de risco à segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV – a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

”

Contratações



9. É possível contratar por preço superior ao das estimativas pesquisadas?

“ Sim. O § 3º, do art. 4-E, da Lei nº 13.979/2020, estabelece que os preços obtidos a partir da estimativa de preços não impedem a contratação do Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, com a ressalva de que tal hipótese seja devidamente justificada no processo administrativo.

Ademais, nos casos em que se comprove que não havia tempo suficiente para pesquisar as alternativas de fornecimento, recomenda-se que os gestores acionem os setores competentes para buscar os meios legais de reequilíbrio dos custos da contratação, mesmo depois de realizada a compra, e representem aos órgãos competentes para a apuração de eventuais práticas de abuso de poder econômico.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da estimativa de preços inclusive para efeitos posteriori de reequilíbrio financeiro da contratação. ”

Contratações



10. Como ficam os prazos e os recursos relativos ao pregão para os casos de contratações relativas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19? E as audiências públicas previstas no art. 39 da Lei nº 8.666/93?

Os prazos relativos tanto ao pregão eletrônico quanto ao presencial ficam reduzidos pela metade, conforme o art. 4º-G da Lei nº 13.979/2020. No caso em que o prazo for número ímpar, este é arredondado para o número imediatamente antecedente. Quanto aos recursos, estes só serão recebidos com efeito devolutivo (art. 4º-G, § 2º da Lei nº 13.979/2020).

Quanto às audiências públicas, elas estão dispensadas para os pregões relativos a contratações destinadas ao combate da pandemia da Covid-19 (art. 4º-G, § 3º da Lei nº 13.979/2020).

Contratações



11. Como fica o prazo de duração dos contratos relativos às ações de combate à situação emergencial decorrente da Covid-19? Eles podem ser prorrogados?

“ O prazo de duração dos contratos relativos ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 é de até 6 meses, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da pandemia, nos termos do art. 4º-H da Lei nº 13.979/2020. ”

Contratações



12. Qual a previsão trazida pela Lei nº 13.979/2020 para os limites de alterações dos contratos relacionados à situação emergencial decorrente da Covid-19?

O art. 4º - I da Lei nº 13.979/2020 estabelece que os contratos relativos ao enfrentamento da Covid-19 podem ser alterados unilateralmente pela Administração Pública. O limite para essa alteração é de 50% sobre a quantidade do objeto contrato, ou seja, a Administração Pública pode realizar tanto supressões quanto acréscimos de 50% na quantidade do objeto contratado nas mesmas condições contratuais, desde que isso esteja previsto expressamente no contrato.

Contratações

13. É necessário dar publicidade às contratações relacionadas às ações de combate à situação emergencial decorrente da Covid-19?



“ A pandemia da Covid-19 não exige o ente público de atender ao princípio da publicidade, devendo ele informar a respeito das compras e contratações que realizar. Para tanto, a própria Lei nº 13.979/2020 estabeleceu no art. 4º, § 2º, a obrigatoriedade de disponibilizarem, no mínimo e imediatamente após a compra ou contratação, em seus sítios eletrônicos oficiais, as informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. A disponibilização das informações devem conter ferramenta de pesquisa e vir em formato de dados abertos, permitindo exportação de dados em diversos formatos eletrônicos que facilite a análise, de acordo com o que preceitua o art. 6º, § 3º, II e III da Lei Estadual 18.025/2013. ”

Contratações



14. É possível contratar empresa inidônea ou com o direito de participar de licitação, ou contratação com o Poder Público suspenso para fornecer bens, serviços e insumos destinados ao combate da pandemia da Covid-19?

“ É possível essa contratação, desde que se comprove que esta é a única empresa fornecedora do produto ou serviço a ser adquirido, conforme o art. 4º, § 3º da Lei nº 13.979/2020.

Por única empresa fornecedora, entende-se a única capaz de atender à demanda da Administração Pública no local e tempo necessários. Assim sendo, este conceito não se restringe à empresa ser a única fornecedora em território nacional. Logo, é possível esta contratação ainda quando existam outros fornecedores, desde que se comprove que estes não conseguiriam atender à necessidade da Administração Pública no local ou tempo adequados. Por exemplo, é possível uma situação em que existam 2 empresas que forneçam o mesmo bem: uma, idônea, que fornece no prazo de 30 dias e outra, inidônea, que fornece no prazo de 5 dias. Neste caso, é possível a contratação da empresa inidônea, desde que a Administração Pública comprove que necessita daquele produto em prazo inferior a 30 dias, não podendo esperar.



Contratações



15. Posso contratar pessoal por tempo determinado sem concurso público? E se for extrapolado o limite de despesa com pessoal?

“ Sim, é possível a contratação de pessoal por tempo determinado sem concurso público, uma vez que a pandemia da Covid-19 se enquadra no art. 2º, I e II da Lei Estadual nº 13.664/2000. Adverte-se, contudo, que no edital de processo simplificado deve-se justificar a situação concreta que demanda a contratação, como, por exemplo, engenheiros para a construção de um hospital de campanha determinado, e não somente limitar-se a invocar genericamente a pandemia da Covid-19.

Quanto ao limite de despesa com pessoal, encontra-se pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6381/2020 que objetiva o afastamento da obrigação de atender o art. 22, parágrafo único, da LRF para as contratações temporárias realizadas para o combate da pandemia da Covid-19. Também não houve decisão a este respeito nesta Corte de Contas, o que significa que a análise de eventual afastamento deste dispositivo será feita conforme o caso concreto que chegue neste Tribunal de Contas. ”

Contratações



16. É preciso atender a despesas não previstas no orçamento. O que pode ser feito?

“ A Administração Pública pode abrir créditos extraordinários, conforme previsto no art. 167, § 3º, uma vez que a calamidade pública constitui uma das hipóteses permissivas para este tipo de crédito. Esta abertura se dá por meio de Decreto do Poder Executivo, que dele dará ciência ao Poder Legislativo, conforme preconiza o art. 44 da Lei nº 4.320/64. Este instrumento é o meio mais ágil de que dispõe a Administração Pública para cobrir estas despesas imprevisíveis e extraordinárias.

Além disso, é plenamente possível a abertura de créditos adicionais e suplementares, porém para estes o Poder Executivo necessita da aprovação da Assembleia Legislativa (artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64).

Por fim, esta situação ainda permite a utilização das chamadas “verbas de contingência”, regulada pela Lei Complementar nº 101/2000 e pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e aplicável às hipóteses previstas no art. 5º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal (cobertura de passivos contingentes e eventos fiscais imprevistos), uma vez que esta situação foi imprevisível e impactou a arrecadação e as despesas públicas previstas no orçamento.

”

Fiscalizações

17. Como funciona a fiscalização pelo ente público dos contratos firmados com fulcro na Lei nº 13.979/2020?



A Lei nº 13.979/2020 é omissa a este respeito, porém isso não deve ser interpretado como uma permissão para não fiscalizar os contratos, pois os princípios da eficiência e da moralidade impõem essa obrigação a todo ente público. O ente público deve, na medida do possível, seguir o que é estabelecido na Lei nº 8.666/93 e demais legislações aplicáveis, sobretudo no seu art. 67, que estabelece a obrigatoriedade de designação de um fiscal para o contrato realizado. Caso não seja possível o atendimento pleno das disposições legais, sobretudo do art. 67 da Lei nº 8.666/93, o ente deve justificar este não atendimento. A situação emergencial não retira a obrigação de vigilância e cuidado com os recursos públicos, direcionando a sua utilização adequada, o que deve ocorrer por parte dos órgãos contratantes, controles interno e externo.

Fiscalizações

18. Como fica a situação das Organizações Sociais contratadas pela Secretaria de Estado da Saúde para gestão na área da saúde?

As Organizações Sociais continuam seguindo os seus regulamentos próprios e o estabelecido no contrato de gestão. Contudo, recomenda-se para os que foram consolidados antes do estado de emergência e estão em andamento, que sejam alterados, excepcionalmente e temporariamente, caso os seus dispositivos estejam em contradição com o estabelecido na Lei nº 13.979/2020. No caso dos contratos que nasceram em razão da situação emergencial, necessário se faz que os seus dispositivos se encontrem adequados com o mesmo diploma legal. Além disso, é preciso atentar para o fato de que a pandemia de Covid-19 não suspende os efeitos da Lei Estadual nº 15.503/2005, que dispõe, dentre outros pontos, sobre o desempenho e o dever de prestação de contas destas entidades.

Da mesma forma, permanece exigível a Resolução Normativa nº 13/2017 desta Corte de Contas, que deve ser observada pelas Organizações Sociais durante a vigência do contrato. Aliás, quanto ao referido normativo, destacam-se as disposições que buscam promover os princípios da transparência e do controle concomitante, tais como: o dever de disponibilizar os documentos elencados em sítio eletrônico de fácil acesso (Art. 4º c/c anexo II, da Resolução Normativa nº 13/2017). A disponibilização das informações devem conter ferramenta de pesquisa e vir em formato de dados abertos, permitindo exportação de dados em diversos formatos eletrônicos que facilite a análise, de acordo com o que preceitua o art. 6º, § 3º, II e III da Lei Estadual 18.025/2013. Ainda, o dever de garantir o livre acesso dos servidores que atuam no controle interno e externo a todos os atos, fatos, documentos e sistemas relacionados direta ou indiretamente ao instrumento pactuado (Art. 11, I, da Resolução Normativa nº 13/2017); bem como o de atender as recomendações, exigências e determinações do órgão supervisor e dos órgãos de controle (Art. 11, II, da Resolução Normativa nº 13/2017).

Além disso, cabe rememorar a vinculação dessas Organizações Sociais aos princípios do direito administrativo, tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, dentre outros (art. 8º, da Lei Estadual nº 15.503/2005).



Referências Extras

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Principais Decisões Relacionadas à COVID-19**. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=resumocovid&pagina=resumocovid>. Acesso em: 17 jul. 2020.

Quer ter acesso à cartilha digital e suas atualizações?

Confira o QR Code à direita, também disponível no link abaixo:

<https://portal.tce.go.gov.br/cartilhas>





Acompanhe os gastos no combate à Covid-19 em Goiás:

Disponível no QR Code à esquerda, com acesso no link abaixo:

<https://portal.tce.go.gov.br/gastos-emergenciais-covid-19>

E não se esqueça:
**Sempre use máscara
ao sair de casa!**





Av. Ubirajara Berocan Leite, nº 640 Setor Jaó – Goiânia - Goiás – CEP: 74.674-015
Telefone/PABX: (62) 3228-2000 – www.tce.go.gov.br