



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

NOTA TÉCNICA

**ORIENTAÇÕES VISANDO FACILITAR AS AÇÕES POR PARTE
DOS GOVERNOS ESTADUAL E MUNICIPAIS DIANTE DA
CRISE DO COVID-19, E COMO FORMA DE POSSIBILITAR
MAIOR AGILIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA.**





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

NOTA TÉCNICA

Diante do atual cenário internacional e nacional de pandemia do COVID-19, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo, emite a presente nota técnica direcionada aos gestores municipais e estaduais, com a finalidade de orientar quanto à observância de parâmetros legais extraordinários.

A situação exige atuação firme e vigilante da administração pública, no sentido de adotar medidas preventivas e ações que visem proteger a saúde do cidadão, de modo a reduzir a propagação do Coronavírus. Além disso, caso se concretize as projeções que se antecipa, há de se ter medidas para amenizar o sofrimento da população.

Para que essas ações atinjam sua finalidade de controle da propagação do vírus, medidas extremas poderão ser adotadas, como a possibilidade da Administração se valer, de forma proporcional e razoável, do poder de polícia na requisição de insumos, equipamentos, imóveis, necessários ao atendimento do cidadão atingido pela pandemia.

É possível que, em razão das condutas que deverão ser adotadas pelos gestores estaduais e municipais, haja desequilíbrio financeiro, necessidade de aquisições e contratações de forma direta, descumprimento dos limites de despesa com pessoal por conta da elevação do gasto com a contratação de profissionais, assim como o uso do poder de polícia para as ações já mencionadas.

Nesse sentido, com o intuito de facilitar as ações por parte dos governos estadual e municipais, e como forma de possibilitar maior agilidade e segurança jurídica, este Tribunal está prorrogando o prazo da prestação de contas anual de todas as unidades jurisdicionadas (estaduais e municipais), assim como o envio de informações obrigatórias.

Contudo, há necessidade de declaração de calamidade pública no estado de Rondônia, como pressuposto básico para flexibilização dos limites e parâmetros legais dos gastos públicos, admitindo a utilização de instrumentos jurídico-financeiros apropriados com o objetivo de viabilizar medidas indispensáveis na área da saúde.

Em contexto singular, todavia, não pode ser entendida como permissão para desvios e abusos, mas implica, tão somente, em atenuação do rigor formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela, tenham relação direta.

Oportunamente, a Secretaria-Geral de Controle Externo lança um plantão com a finalidade de orientar os gestores municipais e estaduais quanto à observância de parâmetros legais extraordinários em face da declaração de pandemia do COVID-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

É com o intuito de facilitar as ações por parte dos governos estadual e municipais diante da tragédia anunciada, e como forma de possibilitar maior agilidade e segurança jurídica, que o Tribunal de Contas apresenta esta orientação.

É nesse contexto que se apresenta a presente nota técnica.

I - DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Nos termos do Decreto Federal nº 7.257, de 04.08.2010, a situação de emergência é caracterizada pela situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Por outro lado, a calamidade pública caracteriza-se pela situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

O reconhecimento da situação de emergência ou o estado de calamidade pública é condição para que a Administração Pública efetue compras e contratações de serviços com o máximo de agilidade, em razão da flexibilização de grande parte das normas legais.

No tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), somente o reconhecimento do estado de calamidade pública permite que, temporariamente, suas regras gerais deixem de ser observadas.

No caso do estado e dos municípios a norma do artigo 65 da LRF exige, como condição para excepcionar certas regras fiscais, o reconhecimento do estado de calamidade pública pela Assembleia Legislativa.

Não basta, pois, somente a decretação do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo, sendo necessário também o reconhecimento dessa situação pelo Poder Legislativo como condição para aplicação das excepcionalidades fiscais.

II – DO REENQUADRAMENTO AOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL E O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que o ente que ultrapassar o limite da despesa com pessoal (arts. 19/20 da LRF) deverá adotar as medidas necessárias para que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, além das restrições impostas de não:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;

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

III – LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos Poderes e órgãos alguns limites na realização dos gastos públicos como forma de manter o equilíbrio entre receita e despesa. Dentre esses limites está a despesa com pessoal.

O artigo 19 da LRF limita em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida o montante da despesa com pessoal aos estados e municípios, e cria mecanismos de acompanhamento para evitar que esse limite seja extrapolado.

Todavia, o estado de calamidade pública exige dos entes a realização de despesas com pessoal para fazer frente aos efeitos da situação calamitosa. Nesse particular, a extrapolação do índice da despesa com pessoal decorrente da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, como no caso da situação vivida atualmente de combate a pandemia do coronavírus (Covid-19), não caracteriza ofensa aos princípios e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ao dispor sobre a aplicação do artigo 21, parágrafo único da LRF (*Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: ... Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20*), emanou orientação no sentido de que as despesas realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

ainda que realizada no período eleitoral, constitui exceção à regra do referido dispositivo (Decisão Normativa nº 002/2019/TCE-RO).

Em relação aos resultados fiscais, como é o caso das metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 65, II, estabelece que, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, os entes ficam dispensados do cumprimento dessas metas.

Como efeito decorrente da dispensa de atingimento das metas fiscais, desde que presente ainda o estado de calamidade pública, os entes também ficam desobrigados de realizar a limitação de empenho, nos termos que prevê o artigo 9.º da LRF.

Importante ressaltar, que atender necessidades públicas imprevistas, urgentes e relevantes, como é o caso do momento em que o país vive, não importa em agir de forma fiscalmente irresponsável, comprometendo a boa gestão das finanças públicas, uma vez que a legislação vigente já contempla instrumentos que permitem conduzir a atividade financeira dos entes de forma a acolher essas intercorrências.

IV – DA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS PARA ATENDER AO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Nos termos do artigo 167, § 3º, da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A Lei Federal nº 4.320/64, ao dispor sobre os créditos orçamentários, estabeleceu que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Trata-se de relevante instrumento que foge à regra geral do planejamento orçamentário, em que todas as receitas e despesas são previamente estabelecidas e formalizadas por meio da Lei Orçamentária Anual.

No momento em que o país tem por dever adotar medidas de combate à pandemia do coronavírus (Covid-19), resultando por consequência na necessidade de realização de despesas urgentes e não previstas na Lei Orçamentária Anual, poderá o gestor público utilizar-se da abertura de créditos extraordinários para suplementar o seu orçamento e dotá-lo dos recursos suficientes para fazer frente aos efeitos do estado de calamidade pública.

Importante, entretanto, uma advertência na utilização desse instrumento de suplementação do orçamento, de modo que os aumentos das dotações orçamentárias sejam estabelecidos nos limites necessários ao enfrentamento da situação de emergência ou calamidade pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

V – DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL PARA ATENDER SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Diante de situações emergenciais, em que não haja tempo para realização de concurso público, em decorrência de urgência para atendimento ao interesse público, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso IX, já possibilita aos gestores a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Tendo em vista os elementos previstos na Lei Estadual n. 4.619 de 22 de outubro de 2019 e na Medida Provisória nº 922 de 28 de fevereiro de 2020, a Administração Pública se encontra devidamente amparada para realizar contratações diretas e simplificadas que atendam às necessidades de combate e enfrentamento ao coronavírus.

Para atender ao disposto na lei, diante do enfrentamento do coronavírus, recomendamos que:

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

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

III – Em sendo necessária a contratação temporária de pessoal para as unidades relacionadas à saúde, deverá ser adotado processo simplificado de contratação;

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

VI – Deve ser observada a existência de saldo em dotação orçamentária específica, para custeamento da despesa;

VI- As contratações realizadas por tempo determinado, observarão o prazo de 6 (seis) meses consignado no art. 4º, inciso I da Lei Estadual 4.619/2019, sendo admitida a sua prorrogação até que se supere a calamidade pública, desde que não exceda 2 (dois) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

VI – DAS CONTRATAÇÕES EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Diante de situações emergenciais e calamitosas, que demandam mobilização da máquina pública para prover serviços e materiais de forma imediata, a Lei n. 8.666/93, no art. 24, IV, contempla evidente exceção à regra geral da realização prévia de certame licitatório.

O atual cenário mundial de enfrentamento à pandemia, conforme previsto na Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, no seu art. 4º, reforça a alternativa de dispensa de licitação “para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. Ou seja, a Administração Pública se encontra devidamente amparada para realizar contratações diretas que atendam às necessidades de combate e enfrentamento ao coronavírus.

Para atender ao disposto na lei, diante do enfrentamento da grave e crítica situação instalada, recomendamos que:

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

II – Diante da detecção de insuficiência de recursos (insumos, bens e serviços) à pronta disposição, os gestores deverão instituir uma equipe para elaboração de plano de gestão de crise, objetivando identificar as necessidades a serem atendidas pelas contratações, avaliando quais as ações a serem realizadas imediatamente. Recomenda-se fortemente, neste ponto, uma ação integrada entre municípios da mesma região e até mesmo entre os executivos municipais e estadual, uma vez que a crise assola a todos e as necessidades de insumos e serviços de apoio é comum. Estabelecer protocolos de atendimentos e concessão de suprimentos para todo o sistema (municipal e estadual) racionaliza os recursos, permite a obtenção de melhores condições de mercado e confere tratamento uniformizado ao público usuário.

III – Diante da necessidade de contratação direta, conforme disposto na Lei n. 13.979/2020, os gestores, em conjunto com a área de planejamento, deverão confeccionar documento análogo a Termo de Referência, estando dispensados os elementos de planejamento e estudos acurados e de sustentação da contratação, podendo ser restrito aos seguintes aspectos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

- a) descrição do objeto e suas especificações técnicas: que podem ser aproveitadas de modelos padronizados
- b) justificativa: que deve ser objetiva e sucinta, uma vez presentes os elementos legais e fáticos da situação calamitosa; a função da justificativa nesses casos é indicar que a finalidade da contratação emergencial guarda relação direta com as necessidades urgentes que precisam ser atendidas diante do contexto pandêmico
- c) prazo de execução: que deve ser fixado como o menor possível e a partir das condições de atendimento pelo mercado
- d) dotação orçamentária
- e) condições especiais de fornecimento: tendo em vista a escassez generalizada do mercado fornecedor, faz-se interessante prever alternativas de fornecimento adaptáveis à capacidade de atendimento das empresas. Por exemplo, o possível que se lance um chamamento para fornecimento de uma quantidade de determinado suprimento e as várias empresas compareçam ofertando o que dispõem em estoque, de forma que o atendimento total se daria com o fornecimento coletivo dessas interessadas.

IV – Apesar da notória adversidade para mensurar a demanda das contratações, quantidade de atendimentos e/ou gastos, os gestores deverão observar que as contratações se limitarão ao atendimento da situação emergencial e os preços praticados deverão, se possível, estar em compatibilidade com os de mercado – admitido comportamento excepcional do mercado devido à escassez de alguns materiais e outros efeitos no mercado decorrentes da crise.

V – A contratação deverá ser formalizada em processo autuado para esse fim e, para isso, os gestores, em conjunto com área técnica, deverão reduzir a termo a caracterização da situação emergencial, a razão da escolha do fornecedor ou prestador de serviço e a justificativa do preço, além da publicação do ato de dispensa na imprensa oficial, conforme prevê o art. 26, da Lei nº. 8.666/1993. Essas providências, excepcionalmente, podem ser promovidas após a efetivação da contratação se essa medida for determinante para o pronto atendimento do interesse público tutelado na contratação.

VI – Dada a urgência para a celebração da avença, recomenda-se dispensar a assinatura de instrumento formal de contrato, bastando a expedição de Nota de Empenho e Ordem de Fornecimento, desde que garantida manifestação de interesse da empresa em executar o objeto nas condições exigidas.

VII – As cotações de preços dos itens a serem contratados deverão ser juntadas ao processo de contratação (priorizando pesquisas em sites



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

confiáveis ou oficiais, em contratos com a Administração Pública, no mercado local, entre outros). Caso a administração se veja diante de prática de preços acima dos de referência, e não haja tempo hábil para investigar e ampliar as alternativas de fornecimentos, os gestores deverão (a) registrar as evidências da situação, (b) proceder à contratação e, paralelamente, (c) avaliar se o é caso de acionar os meios legais para reequilibrar os custos da contratação, mesmo depois de consumada a compra, adotando medidas judiciais competentes à apuração de eventuais práticas de abuso de poder econômico e superfaturamento.

VIII – Considera-se instrumento hábil para os exames dos preços contratados (para investigar sobrepreço ou confirmar o preço justo) a apresentação dos comprovantes de custos que empresa assumiu para executar o objeto (notas fiscais dos insumos, contratação de fretes, tributação, etc...). Mesmo que o preço final se mostre acima dos praticados nos últimos meses pelo mercado especializado, estará resguardado o gestor se naquela contratação houver comprovação de que o fornecedor não se aproveita da situação calamitosa para praticar preços exorbitantes e causar dano ao erário em benefício próprio. Nesses casos, mesmo diante de clara evidência de prática de sobrepreço, se não houver alternativa ao fornecimento apresentado, a efetivação da contratação nas condições propostas pelo fornecedor será impositiva para que não haja prejuízo maior – de comprometimento de vidas humanas –, não havendo que se falar em responsabilização por esta conduta diante dos órgãos de controle. Recomenda-se, depois de consumada a contratação, que o gestor nessa situação certifique que está sendo vítima de abuso e que não dispõe de alternativa melhor, competindo-lhe representar os fatos ao Tribunal de Contas do Estado e ao Ministério Público, para adoção de providências.

IX – O atendimento aos requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista e o cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CF/88, da pessoa contratada pela Administração, e, no que couber os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira necessários à garantia do cumprimento das obrigações, somente se aplicam caso não haja comprometimento do atendimento da necessidade urgente. Caso haja justificativa para afastar quaisquer dos requisitos mencionados, até mesmo todos, o gestor deverá demonstrar os motivos que o levaram à decisão (fornecedor com menor preço, dificuldades na logística de entrega, acentuada escassez no mercado, dentre outros).

X – Seja demonstrada a disponibilidade orçamentário-financeiro para custear a despesa, o que deve, neste momento, ser priorizado pela gestão pública, cabendo-lhe proceder à realocação de recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

orçamentários para suprir as ações institucionais de assistência à população usuária do serviço público de saúde.

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

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

XIII – Não são admitidas, salvo contundente justificativa, contratações emergenciais para objetos mais abrangentes em escopo e prazo do que a necessidade oriunda da crise atualmente instalada, de modo que a formação de estoque para uso futuro e contratação de serviços para além da demanda relacionada à pandemia poderão ser consideradas ilegais e sujeitar os gestores à responsabilização.

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

VII – DAS MEDIDAS EXCEPCIONAIS - PODER DE POLÍCIA

É atribuído ao ente estatal o poder de, nos limites da ordem jurídica, resguardar os interesses da coletividade através do condicionamento e restrição do exercício de interesses individuais, dentro daquilo que se entende como poder de polícia. Trata-se da adoção de medidas tendentes a restringir liberdades individuais em benefício do interesse público.

Nesses termos, dispõe o art. 78 do CTN que considera “poder de polícia atividade da administração pública que, **limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade**, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. E, por sua vez, segundo o seu parágrafo único, tal exercício é considerado regular “quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”. Assim, necessária a adoção justificada e fundamentada.

Tal poder-dever, legalmente autorizado, deve ser efetivado à luz dos preceitos da discricionariedade (a prerrogativa de escolher o melhor momento e forma de agir de acordo com o caso concreto), coercibilidade (imposição coativa das obrigações adotadas, inclusive com o emprego de força pública para o cumprimento) e autoexecutoriedade (a atribuição de praticar os atos e executar as próprias decisões *sponte propria*, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário). Nesse contexto, cumpre à Administração agir de imediato, impondo obrigações, coercitiva e diretamente, aos particulares.

Munido de tais ferramentas, ante a constatação de situação emergencial, é possível a adoção de **medidas estatais restritivas ao direito de liberdade e à autonomia privada dos administrados** em prol do interesse da coletividade. Como exemplo, tem-se a requisição de bens no caso de iminente perigo público (art. 5º, XXV, da CRFB), a desapropriação por necessidade pública (art. 5º, XXIV, da CRFB e Decreto-Lei 3.365/41), a interdição de estabelecimentos, o ingresso forçado em áreas públicas ou privadas, etc.

Especificamente na **área da saúde**, recorda-se que foi autorizada a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika na Lei Federal 13.301, de 27 de junho de 2016, na qual, dentre outras, se autorizou o “ingresso forçado em imóveis públicos e particulares, no caso de situação de abandono, ausência ou recusa de pessoa que possa permitir o acesso de agente público, regularmente designado e identificado, quando se mostre essencial para a contenção das doenças” (artigo 1º, §1º, IV).

Na mesma linha, foi editado o Decreto Estadual 20.536, de 12 de fevereiro de 2016, que, além de declarar situação de emergência em saúde pública no âmbito do estado de Rondônia, pelos mesmos motivos, autorizou medidas de redução da liberdade do indivíduo, desde que observados os procedimentos estabelecimentos no diploma e os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e legalidade (artigo 6º, parágrafo único).

No panorama atual da saúde, reconhecida a pandemia do Covid-19, são também justificáveis a adoção de medidas urgentes e restritivas para conter o avanço da contaminação do vírus, praticadas diretamente pela Administração Pública, independentemente de prévia autoridade de qualquer outro Poder ou órgão estatal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Nesse sentido, recentemente, a União editou a **Lei Federal n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**, responsável por dispor sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Referida lei possui caráter nacional, de modo que as suas normas são cogentes para todos os entes federativos, independentemente de elaboração de leis locais autorizativas.

Para o enfrentamento dessa emergência, poderão ser adotadas, dentre outras, as seguintes medidas:

- isolamento;
- quarentena;
- determinação de realização compulsória de:
 - exames médicos;
 - testes laboratoriais;
 - coleta de amostras clínicas;
 - vacinação e outras medidas profiláticas; ou
 - tratamentos médicos específicos;
- estudo ou investigação epidemiológica;
- exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;
- restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;
- requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e
- autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:
 - registrados por autoridade sanitária estrangeira; e
 - previstos em ato do Ministério da Saúde.

Importante esclarecer que os conceitos de isolamento e quarentena encontram-se previstos no art. 2º da mesma lei, de modo a impedir a adoção de medidas administrativas que exorbitem ao seu conteúdo.

Do mesmo modo, constam nos arts. 3º e 4º da Portaria n. 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, a **definição**, os **requisitos** e a **limitação espacial e temporal** para a adoção de tais medidas restritivas, tudo limitado e condicionado ao encerramento da situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

declarada pela Portaria n. 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, havendo, inclusive, em seus anexos, o modelo do “termo de consentimento livre e esclarecido” e a “notificação de isolamento”.

Deve-se atentar que todas as medidas restritivas previstas pela referida lei federal deverão ser tomadas “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”, além de, necessariamente, serem “limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”, conforme previsão do art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020.

Consta no § 7º do mesmo enunciado legal disposição específica acerca das ações que os gestores locais poderão tomar, com ou sem autorização do Ministério da Saúde:

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I - pelo Ministério da Saúde;

II - pelos gestores locais de saúde, **desde que autorizados pelo Ministério da Saúde**, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.

O Ministério da Saúde, em atenção ao inciso II encimado, exarou a **Portaria n. 356, de 11 de março de 2020**, a qual dispôs sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei n. 13.979/2020, estabelecendo as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. Em tal normativo, o art. 2º, de forma ampla, permite a adoção de medidas de saúde para resposta à emergência de saúde pública previstas no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020, nos seguintes termos:

Art. 2º Para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19), poderão ser adotadas as medidas de saúde para resposta à emergência de saúde pública previstas no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.

Segundo consta no art. 6º da mesma Portaria, “as medidas de realização compulsória no inciso III do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020, serão indicadas mediante ato médico ou por profissional de saúde”, não dependendo, todavia, “de indicação médica ou de profissional de saúde as medidas previstas nas alíneas “c” e “d” do inciso III do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020”.

Em relação à **requisição de bens e serviços** de pessoas naturais e jurídicas, necessários para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus Covid-19, tal medida deverá ser determinada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

pela autoridade competente da esfera administrativa correspondente, assegurado o direito à justa e eventual indenização, conforme previsão do art. 7º da Portaria 356/MS/2020.

A esse respeito, vale frisar que “a autoexecutoriedade não depende de autorização de qualquer outro Poder, desde que a lei autorize o administrador a praticar o ato de forma imediata”, como se dá no caso. Em caso de resistência do particular em obedecer a ordem estatal, cabe à Administração fazer uso do atributo da coercibilidade dos seus atos de política, de modo a impor, direta e obrigatoriamente, inclusive pelo uso da força, a sua observância, independentemente de intervenção judicial.

A Portaria 356/MS/2020 alerta, ainda, em seu art. 10, que “para a aplicação das medidas de isolamento e quarentena deverão ser observados os protocolos clínicos do coronavírus (COVID-19) e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana novo Coronavírus (Convid-19), disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, com a finalidade de garantir a execução das medidas profiláticas e o tratamento necessário”.

Com isso, mostra-se possível - e necessário - que os entes federados adotem, direta e coercitivamente, as medidas inerentes ao poder de polícia que são indispensáveis ao cumprimento das ações nacionais de contenção da propagação do novo coronavírus, tal como se deu, aliás, com o Decreto n. 24.871, de 16 de março de 2020, do Poder Executivo estadual, ainda que restritivas, temporariamente, de certos direitos individuais e interesses privados, pois imprescindíveis à salvaguarda do interesse público e de toda a coletividade

O descumprimento das normas previstas pela lei federal em questão, nos termos do seu art. 3º, § 4º, acarretará na responsabilização do sujeito infringente, nos termos da lei. O mesmo está previsto no art. 5º da Portaria n. 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde. Apesar de não existir nenhuma sanção específica ao seu descumprimento prevista na referida lei, o Código Penal, em seu art. 258, prevê o seguinte tipo penal correspondente:

Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro.

Desse modo, em caso de descumprimento das medidas adotadas, caberá ao médico ou ao agente de vigilância epidemiológica informar à autoridade policial e ao Ministério Público tal situação, conforme estatui o parágrafo único, do art. 5º, da Portaria n. 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Não se pode descuidar que é competência comum de todos os entes federados “cuidar da saúde e assistência pública”, extraído do art. 23, II, da Carta de 1988 o fundamento constitucional para a adoção de atos materiais necessários ao cumprimento desse poder-dever.

Nesta senda, por exemplo, o **estado da Bahia editou o Decreto nº 19.549**, de 18 de março de 2020, o qual, além de declarar situação de emergência em todo o território baiano, definiu, a suspensão pelo período de 10 (dez) dias, a partir da primeira hora do dia 20 de março de 2020, a circulação e a saída, e, a partir da nona hora do dia 20 de março de 2020, a chegada: I - de qualquer transporte coletivo intermunicipal, público e privado, rodoviário e hidroviário, nas modalidades regular, fretamento, complementar, alternativo e de vans, nos municípios de Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro, Prado, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica; II - de ônibus interestaduais, no território do Estado da Bahia (artigo 5º).

Também dentro do exercício de tal mister, o **estado do Rio de Janeiro editou o Decreto nº 46.973**, de 16 de março de 2020, em que suspendeu pelo prazo de 15 (quinze) dias, a circulação de linha interestadual de ônibus com origem em estado com circulação de vírus confirmada ou situação de emergência decretada (artigo 4º, VIII).

Por sua vez, o **município de São Paulo editou o Decreto nº 59.283**, de 16 de março de 2020 no qual se determinou a reprogramação dos grandes eventos públicos, assim como o cancelamento de todos os demais eventos que gerem aglomeração de pessoas (artigo 18).

Esclareça-se, que a Lei 13.979/2020, em seu art. 4º, estabeleceu nova hipótese de dispensa de licitação “para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”, cuja aplicabilidade está limitada ao tempo em que perdurar essa específica emergência.

Por fim, conforme consta no art. 17 do Decreto Estadual n. 24.871, de 16 de março de 2020, considera-se forma de **abuso do poder econômico a elevação de preços**, sem justa causa, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os preços dos insumos e serviços relacionados ao enfrentamento do COVID-19, na forma do inciso X, do art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e do Decreto Estadual nº 22.664, de 14 de março de 2018, sujeitando-se às penalidades previstas em ambos os normativos.

Além disso, tais práticas também se encontram vedadas pelo art. 2º, II e III, da Lei 4.137/62 e art. 36, III, da Lei 12.529/2011, além de constituir crime, conforme estabelece o art. 3º da Lei 1.521/1951:

Art. 3º. São também **crimes** desta natureza



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

VI - provocar a alta ou baixa de preços de mercadorias, títulos públicos, valores ou salários por meio de notícias falsas, operações fictícias ou qualquer outro artifício;

Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 10 (dez) anos, e multa, de vinte mil a cem mil cruzeiros.

Nessa conjuntura, o poder de polícia poderá ser exercido pelos entes federados, visando garantir o respeito e a aplicação das leis e atos emanados pelo Poder Público, como forma de assegurar a manutenção das medidas sanitárias necessárias para prevenção da transmissão do COVID-19, sem se olvidar, ainda, das infrações sanitárias previstas pela Lei 6.437/77, destacando-se a incidência do art. 10, VII, IX, XXIX, XXXI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

VIII – DO PLANTÃO DA SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no cumprimento de sua missão institucional e alinhado ao seu Plano Estratégico, tem mantido o firme compromisso de não só atuar como órgão de controle, mas também como parceiro orientador dos gestores públicos, em especial nesse momento turbulento que vive a sociedade.

O Plantão da Secretaria-Geral de Controle Externo tem como finalidade orientar quanto à observância de parâmetros legais extraordinários em face da declaração de pandemia do COVID-19.

O atual contexto exige atuação firme e vigilante da administração pública, no sentido de adotar medidas preventivas e ações que visem proteger a saúde do cidadão, de modo a reduzir a propagação do Coronavírus. Além disso, caso se concretize a situação que se antecipa, há de se ter medidas para amenizar o sofrimento da população.

Nesse sentido, para que essas ações atinjam sua finalidade de controle da propagação do vírus, medidas extremas poderão ser adotadas, como a possibilidade da Administração se valer, de forma proporcional e razoável, do poder de polícia na requisição de insumos, equipamentos, imóveis necessários ao atendimento do cidadão atingido pela pandemia.

Diante disso, nas contratações públicas em geral, o gestor se sujeitará as regras que estabelecem procedimentos e formalidades bem mais flexíveis que as usuais.

Neste contexto, esta Secretaria Geral de Controle Externo, dentro das atribuições que lhe são afetas, e também imbuída dos propósitos de orientação, lança, oficialmente, o Plantão da Secretaria-Geral de Controle Externo, direcionando os gestores municipais e estaduais, com a finalidade de orientar quanto à observância de parâmetros legais extraordinários em face da declaração de pandemia do COVID-19.

A equipe técnica responsável pelo atendimento ao plantão estará atendendo pelo telefone (69) 3609 6345 e e-mail controle.externo@tce.ro.gov.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

Composição

PAULO CURI NETO

Presidente

BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Vice-Presidente

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Corregedor

VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Presidente da 1ª Câmara

EDILSON DE SOUSA SILVA

Presidente da 2ª Câmara

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Ouvidor

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Presidente da Escola Superior de Contas

OMAR PIRES DIAS

Conselheiro Substituto

FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA

Conselheiro Substituto

ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA

Conselheiro Substituto

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

ERNESTO TAVARES VICTORIA

Corregedor-Geral do Ministério Público de Contas

ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA

Procuradora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Assessoria Técnica

YVONETE FONTINELLE DE MELO

Procuradora

Coordenação

Secretaria-Geral de Controle Externo-SGCE

MARCUS CÉZAR SANTOS PINTO FILHO

Secretário-Geral de Controle Externo

FRANCISCO BARBOSA RODRIGUES

Secretário Adjunto de Controle Externo

ELABORAÇÃO

FRANCISCO BARBOSA RODRIGUES

Secretário Adjunto de Controle Externo

RODOLFO FERNANDES KEZERLE

Coordenador da Coordenadoria Especializada em Finanças Municipal

CLEICE DE PONTES BERNARDO

Secretária de Licitações e Contratos

TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA

Chefe da Procuradoria-Geral Estado/TCE