

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E TERCEIRO SETOR

REFERÊNCIA: GESTÃO PÚBLICA E DECLARAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA-COVID -19

ASSUNTO: COVID 19 - CALAMIDADE PÚBLICA - NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA DOS RECURSOS PÚBLICOS DISPONIBILIZADOS PARA O ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA. ACOMPANHAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DAS DESPESAS REALIZADAS PARA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO PERÍODO DA PANDEMIA. **POSSIBILIDADE** DE CONTROLE SOCIAL.

INFORMAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS Nº 02/2020  
(artigo 23, inciso II, da Lei Complementar 12/94)

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, na forma do art. 127, caput, e art. 129, inciso III, da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e agravamentos outros, bem como mediante o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, da CF)

**CONSIDERANDO** a declaração de situação de pandemia em relação ao novo coronavírus pela Organização Mundial de Saúde- OMS, em 11 de março de 2020, assim como a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em 30 de janeiro de 2020, também da OMS;

**CONSIDERANDO** a decretação de calamidade pública pelo Governo Federal (Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020) e a decretação de calamidade pública pelo Governo do Estado Pernambuco (Decreto Legislativo Estadual nº 48.833 de 20 de março de 2020);

**CONSIDERANDO** que a administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem obediência aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37 da Carta Constitucional;

**CONSIDERANDO** que, em situações de emergência de saúde pública desta natureza, torna-se imprescindível que os gestores públicos adotem os cuidados necessários, de modo a garantir o uso adequado dos recursos públicos disponíveis, visando a reduzir ao máximo os efeitos negativos da crise;

**CONSIDERANDO** que, a referida situação traz reflexos negativos na economia, dificultando ainda mais a resolução dos problemas que surgem por parte do Estado, ante o aumento da demanda por serviços e bens públicos para atender as necessidades extraordinárias que surgem;

**CONSIDERANDO** que, diante da gravidade da situação de emergência em saúde pública que vivenciamos, medidas extraordinárias já foram adotadas, como a flexibilização das exigências contidas na LRF e previsão de modalidade de dispensa de licitação (Lei nº 13.979/2020), com o objetivo de dotar o gestor público da capacidade de resolução mais rápida e eficaz das demandas dela decorrentes;

**CONSIDERANDO** que a situação diferenciada de emergência em saúde traz, igualmente, o acesso, por parte dos entes públicos, a outros recursos governamentais extraordinários, visando a garantir, inclusive por meio de dispensa de licitações, o fornecimento ágil de bens e serviços públicos e a continuidade de serviços críticos relacionados à saúde;

**CONSIDERANDO** que esse cenário favorece a manipulação de informações e abre espaço para o uso inadequado de fundos de emergência ou de orçamentos extraordinários, o que impõe a necessidade de um maior e melhor acompanhamento e fiscalização da Administração Pública pelos órgãos de controle externo e pelo Ministério Público, de modo a assegurar que os gastos públicos tenham as destinações adequadas;

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, emite a presente Nota Técnica, no intuito de orientar os Promotores de Justiça com atuação na área, para que acompanhem, junto às administrações públicas, no período de calamidade pública decretada, o **cumprimento dos seguintes aspectos:**

**TRANSPARÊNCIA QUANTO À ORIGEM E GASTOS DOS RECURSOS PÚBLICOS – ORDINÁRIOS E EXTRAORDINÁRIOS – PARA O ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA-COVID-19, DE MODO A POSSIBILITAR O CONTROLE SOCIAL.**

A situação de calamidade pública, como a decorrente da epidemia causada pelo COVID-19, requer por parte dos agentes públicos a adoção de medidas cujas previsões orçamentárias ou provisões financeiras ordinariamente não podem atender.

Desta forma, além dos recursos ordinários, abre-se a possibilidade de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes da pandemia.

Os recursos destinados a atender à situação de emergência em saúde pública **deverão ser gerenciados sob o prisma dos princípios de eficiência, eficácia, economicidade, transparência e imparcialidade.**

Assim, o gestor público deverá informar a origem dos recursos emergenciais disponibilizados, tanto os ordinários quanto os extraordinários, a fim de cumprir os objetivos determinados, atendendo à contingência que o originou, bem como possibilitar um controle efetivo da destinação do dinheiro recebido;

Além da informação quanto à origem dos recursos emergenciais disponibilizados, importante esclarecer os efeitos no orçamento geral (modificações e adequações em outras rubricas, no balanço geral e nas metas de equilíbrio fiscal), bem como a justificativa para sua designação e as regras gerais que devem reger o uso desses recursos.

Os atos administrativos e as despesas realizadas em função da pandemia devem estar organizados e disponibilizados em espaço específico no Portal de Transparência e devem ser publicados de maneira completa, contínua, oportuna, verdadeira, verificável e em linguagem de fácil acesso, compreensão e localização pelo cidadão, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei Federal nº 12.527/2011.

Todas as informações sobre compras e contratações neste período de emergência devem ser publicadas em formato de dados abertos, garantindo, assim, a sua acessibilidade para diferentes tipos de público.

No caso das contratações ou aquisições realizadas com base na Lei Lei 13.979/2020, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverá conter o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

A garantia da transparência dos recursos públicos disponibilizados e utilizados na situação de emergência em saúde pública que vivenciamos, permitirá:

- a) o acesso ao valor total investido nas ações de emergência;
- b) a identificação das medidas efetivamente realizadas com os recursos investidos, a quantificação e localização dos beneficiários das ações;
- c) a discriminação das contratações realizadas para atender às necessidades emergenciais e o status de cumprimento de cada uma, bem como a avaliação da eficiência de tais contratações;
- d) e o conhecimento de ações outras que poderiam ser realizadas em caso de

orçamento remanescente, se houver.

Tais medidas de acompanhamento das receitas e gastos públicos no período da pandemia do coronavírus, propiciará o monitoramento dos processos de contratação, a verificação de sua conformidade com a legislação, e se, eventualmente, em desacordo, os devidos ajustes, de forma a rapidamente sanar os vícios e evitar prejuízos ao Patrimônio Público.

Importante destacar, ainda, que a garantia da transparência dos recursos financeiros facilita o controle social da Administração Pública, pois informa à sociedade o que está sendo feito para combater a emergência em saúde pública e assegurar os direitos fundamentais.

### **GERENCIAMENTO DOS CONTRATOS E CONVÊNIOS – PLANEJAMENTO, PRIORIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÕES DE AÇÕES DESTINADAS AO COMBATE DA COVID-19**

O estado de calamidade se caracteriza pelo reconhecimento, pelo Poder Público, de situação anormal, que vai demandar, conseqüentemente, a adoção de medidas diferenciadas e urgentes. Em conseqüência, a Administração deve fazer a análise dos contratos/convênios de continuidade obrigatória e aqueles em que, embora importantes, possam, em caráter emergencial sofrer interrupção, de modo a otimizar a destinação desses recursos ao combate a situação de emergência em saúde pública.

É recomendável que cada ente observe a existência de disposições específicas, nas respectivas legislações e nos termos dos contratos firmados. O foco é o interesse público, cabendo à própria Administração Pública a decisão que entender mais adequada em cada caso concreto.

Quanto aos **contratos temporários de pessoal**, ante a sua natureza de excepcionalidade e temporariedade, previstas no artigo 37, inc. IX, da Constituição Federal, deve-se registrar que, em regra, a exemplo da legislação federal que regulamenta a matéria, a rescisão exige análise precisa da fundamentação que ensejou tal contratação e o seu desaparecimento. Tem-se a necessidade, ainda, de verificação dos termos do acordo firmado e o que dispõe cada legislação local.

Outrossim, deve-se ter em conta que a rescisão contratual por conveniência da Administração Pública, poderá resultar em custo para o ente, que deverá bem avaliar a situação em cada contrato.

Por seu turno, havendo a necessidade da **contratação temporária de pessoal** para suprir carência de profissionais na situação de emergência, como regra, não é possível dispensar a devida autorização legislativa específica, conforme previsto no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal (Precedente STF, na ADI nº 3.237), sendo que tais contratações deverão atender

procedimentos objetivos de seleção que preservem, sobretudo, a impessoalidade, a igualdade e a moralidade, além, por evidente, dos demais princípios constitucionais aplicáveis à gestão governamental.

Cuidados semelhantes a Administração Pública deve adotar no que pertine aos **contratos de terceirizados, regidos pela Lei 8666/93**, por ocasião da análise da necessidade de rescisão unilateral ou suspensão dos serviços, com a adoção dos procedimentos previstos no artigo 78 e seguintes da mencionada legislação. Além disso, ao bom gestor cabe considerar, ainda, a incidência de outros princípios, como o da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, associados sempre ao interesse público.

Em relação à matéria, recomenda-se a leitura do **Parecer nº. 00310/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, da Advocacia-Geral de União: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/covid19/Parecer-Consulta-SAA-Liberao-dos-Terceirizados.pdf>

Quanto às contratações realizadas em face da Lei n.º 13.979/2020, como já consignado na **Nota Técnica nº 01/2020** deste Centro de Apoio, resta clara a necessidade de o gestor seguir ritos e procedimentos que atestem a regularidade da contratação pública conforme os princípios do artigo 37, "caput" da Constituição Federal, ainda que adote a dispensa de licitação. Nesta seara, deve seguir os procedimentos previstos na lei; motivar adequadamente as suas decisões e registrar documentalmente as medidas adotadas, para fins de controle e tomada de contas dos órgãos de controle externo.

Ante essas razões, os órgãos de execução do Ministério Público podem adotar as seguintes ações:

1. Verificar se o Portal da Transparência municipal está disponível através do site da prefeitura de forma destacada e de fácil acesso à população, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), de modo a possibilitar o controle social e evitar ou minimizar os riscos de apropriação, de desvio de recursos públicos, favorecimento de empresas ou outros ilícitos administrativos. Lembrar que todas as contratações ou aquisições realizadas para fazer face à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, nos termos da Lei nº 13.979/2020, deverão ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição;
2. Promover o acompanhamento dos procedimentos de contratação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento de emergência em saúde pública, nos termos das orientações já encaminhadas aos órgãos de execução de primeiro grau por meio da Nota Técnica CAOPPTS nº 001/2020;

3. Identificar os recursos ordinários e extraordinários já existentes ou que vierem a ser disponibilizados para o enfrentamento da situação de calamidade;
4. Acompanhar os atos de admissão de pessoal, notadamente as contratações temporárias realizadas para suprir carência de pessoal para fazer face ao enfrentamento da situação de emergência;
5. Por fim, identificado qualquer ilícito na efetivação de despesas públicas, representar ao Tribunal de Contas, para que, no exercício das suas atribuições constitucionais, abra procedimento administrativo para a devida apuração das responsabilidades.

Recife, 11 de abril de 2020.

LUCILA VAREJÃO  
COORDENADORA  
CAOP - PATRIMÔNIO PÚBLICO E TERCEIRO SETOR