

MATERIAL DE APOIO¹

Fernando do Rego Barros Filho²
Guilherme Vieira³
João Artur Cardon Bernardes⁴
Luiz Henrique Xavier⁵
Marcus Vinícius Machado⁶
Rafael Moraes Gonçalves Ayres⁷
Roberto Alves Ribeiro⁸
Wilmar da Costa Martins Junior⁹

Sumário

INTRODUÇÃO	3
1. COMO FORMALIZAR A SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE?	3
1.1 Desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública	3
1.2 Declaração de situação de emergência e de calamidade pública	4
2. CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	5
2.1 Planejamento de compras e simplificações de procedimentos	5
2.2 Regras para compras públicas que continuam em vigor mesmo em calamidade pública	8
2.3 Modificações legislativas sobre o procedimento licitatório nas modalidades de pregão eletrônico e presencial	10
2.4 Hipóteses de contratação direta previstas na Lei n.º 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020	11
3. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL	13

¹ Este material não possui a função de esgotamento do tema, mas tão somente servir como apoio às aulas em vídeo que constam no curso.

² Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Currículo na plataforma lattes disponível em <<http://lattes.cnpq.br/1039825565487153>>.

³ Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

⁴ Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Formado em Direito pela UFPR em 2005. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar em 2007. Concluiu o MBA em Gestão Pública ministrado pela UNIFAE em 2011. Pós-graduado em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná em 2014.

⁵ Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Pós-graduado em direito administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar.

⁶ Analista de Controle do TCE-PR. Graduado em Direito pela UFPR e em Ciências Econômicas pela FAE BUSINESS SCHOOL; pós-graduado em Legal Law Master pelo Ibmeq-Estação e cursando pós-graduação em Compliance e Gestão de Riscos pela Faculdade Pólis Civitas.

⁷ Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Graduação em Gestão Pública (UFPR/IFPR). MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo (FAE).

⁸ Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Paraná, bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade do Contestado de Santa Catarina, especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER e possui formação de Técnico em Gestão Pública com Ênfase em Administração Municipal pela Universidade Federal do Paraná.

⁹ Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Paraná. Bacharel em Direito. Possui especialização em Processo Civil e Direito Tributário.

4. DISPENSA DE LIMITES E OBRIGAÇÕES	15
5.1 Lei de Responsabilidade Fiscal	15
5.2 Exceções da lei eleitoral	17
5. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS	18
6. INTERVENÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA	20
7. READEQUAÇÃO DE ROTINAS ADMINISTRATIVAS	22

Introdução

Cenários como o atualmente vivenciado com a pandemia do coronavírus combinam o enfraquecimento da atividade econômica e da arrecadação tributária.

Embora esse cenário seja desafiador, não permite a omissão do administrador público. Também não se espera a ação desesperada e desordenada, exigindo-se reflexão a respeito das medidas que serão necessárias, efetivas e possíveis. Esse momento rememora ao gestor que, diante da escassez de recursos, as medidas adotadas devem ser planejadas para que a solução dada não resulte em desperdício. Cabe ao Poder Executivo assumir o protagonismo neste momento, pois o acerto de suas ações, mais do que nunca, refletirá no abrandamento da crise, com impacto em toda a sociedade e nos demais Poderes.

O planejamento das ações decorrentes, uma vez que iniciado o ano eleitoral de 2020, requer que o gestor público municipal as coordene em observância à legislação eleitoral¹⁰ e hipóteses excepcionais admitidas em casos de situação de emergência e de calamidade pública. Neste contexto, para além de sua atuação fiscalizatória e sancionatória, o Tribunal assume sua função orientadora neste material e reitera nosso objetivo comum fundamental: construir uma sociedade livre, justa e solidária.

O material, atualizado até 27/03/2020, atribui um enfoque especial à Lei Federal n.º [13.979/2020](#), versão atualizada até a Medida Provisória n.º [928/2020](#), destacando os casos nos quais é composta por normas autoaplicáveis e aqueles em que haverá a necessidade de complementação por Leis ou Decretos locais, conforme a repartição de competências prevista na Constituição Federal.

1. Como formalizar a situação de Emergência ou Calamidade?

1.1 Desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública

¹⁰ Tema abordado de forma mais minuciosa no [Manual de Encerramento de Mandato](#) elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

A partir da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei Federal n.º [12.608/2012](#) c/c Instrução Normativa n.º [02/2016/MDR](#)), temos os conceitos básicos de desastre, situação de emergência e calamidade pública:

Desastre	Situação de emergência	Calamidade pública
resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.	situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido.	situação anormal, provocada por desastre, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido.

1.2 Declaração de situação de emergência e de calamidade pública

É competência dos Estados e Municípios declararem situação de emergência ou estado de calamidade pública (arts. 7º, VII e 8º, VI da Lei n.º 12.608/2012), por meio de decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo (Art. 1º, § 2º, da IN n.º 02/2016).

No caso dos municípios, alertamos para alguns cuidados:

01 HOMOLOGAÇÃO/RECONHECIMENTO

Os Municípios devem observar as normas da PNPDEC e executar as providências lá definidas para obterem a homologação estadual (art. 6º, VIII da Lei Estadual n.º 18.519/2015 c/c art. 15 do Decreto Estadual n.º 9.557/2013) ou federal (Lei n.º 12.340/2010 c/c Instrução Normativa n.º 02/2016*), caso julguem necessário apoio da União Federal.

➡ A homologação correrá por sistema eletrônico (SISDC no Paraná, S2ID na União).

* Em 27/03/2020, a Portaria [n.º 743/2020](#) estabeleceu procedimento simplificado para o reconhecimento federal das situações de anormalidade causadas pelo Covid-19. Maiores detalhes poderão ser vistos nas [orientações normativas](#) realizadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (link no material de apoio).

02 RECONHECIMENTO LEGISLATIVO

Para que a calamidade surta efeitos na gestão fiscal, tais como a dispensa das metas de desempenho do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), é necessário o reconhecimento da calamidade pela Assembleia Legislativa.

➡ Requisito presente no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale destacar a recente promulgação da Lei n.º 13.979/20, alterada pela Medida Provisória n.º [926/2020](#), que estabeleceu um regime jurídico

temporário para o enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente da pandemia do coronavírus.

Essa Lei não estabeleceu expressamente qualquer mitigação das normas da PNPDEC para efeito de decretação, homologação e reconhecimento da situação de emergência ou calamidade pública pelos Estados e Municípios. Todavia, estabelece várias providências que poderão ser adotadas pelas autoridades (art. 3º c/c art. 3º, § 7º, da Lei n.º 13.979/2020) e determina um regime jurídico de exceção na administração pública e para os particulares para enfrentamento dessa situação (art. 4º e seguintes).

2. Contratação de bens e serviços

A Lei Federal n.º 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020, promoveu uma série de modificações emergenciais na forma de realização e gerenciamento de contratações administrativas. Devemos lembrar de que essa norma é aplicável à Administração pública direta e indireta de todos os entes federados, haja vista a União ter exercido sua competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da Constituição Federal).

Desse modo, analisaremos esse regime jurídico especial em quatro perspectivas: a) planejamento/simplificação de contratações; b) regras que continuarão a ser seguidas mesmo com a pandemia; c) modificações legislativas trazidas pela Lei n.º 13.979/2020 para o procedimento licitatório; d) hipóteses de contratação direta trazidas por essa Lei.

2.1 Planejamento de compras e simplificações de procedimentos

Diversos municípios no Estado do Paraná já possuem seu Plano Anual de Compras¹¹ e adotam medidas que podem facilitar a celeridade no processo de aquisição de bens a preços de mercado, como o sistema de registro de preços ou os procedimentos de cotação e dispensa eletrônica, que podem ser

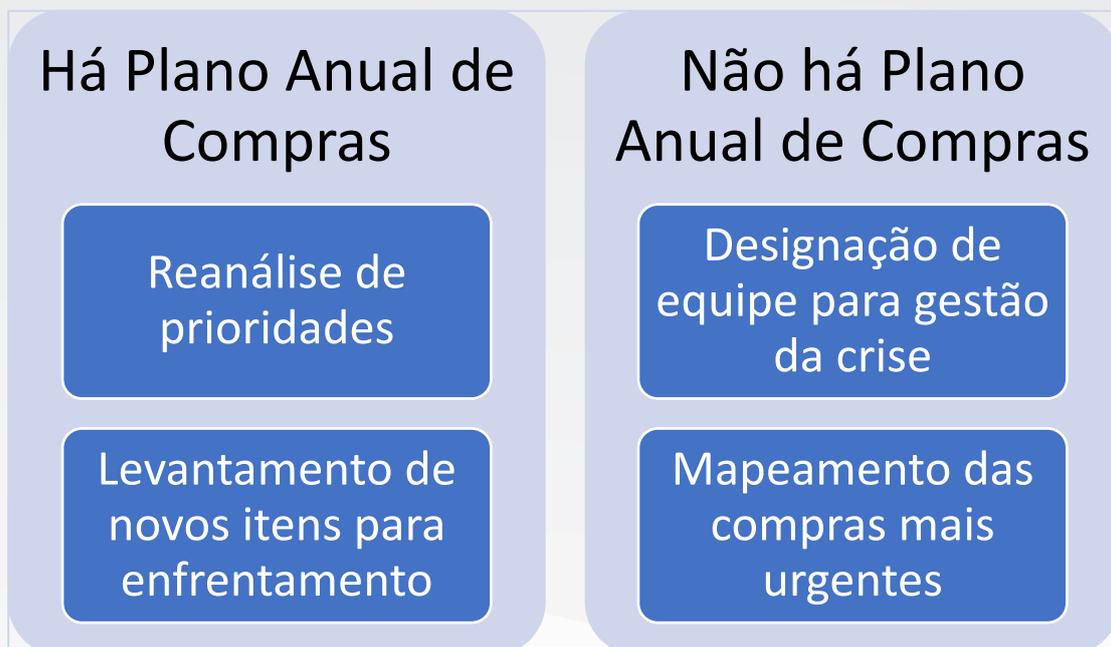
¹¹ No âmbito da União, a Instrução Normativa Federal [n.º 1/2019/ME](#) dispõe sobre o plano anual de contratações de bens, serviços e soluções de tecnologia.

acessados por meio do SIASG/COMPRASNET. Observada a crescente restrição de acesso de servidores e participantes aos procedimentos licitatórios presenciais, recomenda-se, preliminarmente, a adoção do pregão eletrônico para as aquisições.

Use o Pregão Eletrônico!

- O TCE-PR já se posicionou pela promoção do Pregão Eletrônico como dever do gestor (Acórdão n.º 2605/2018 - TCE-PR)

Em um segundo momento, é necessário analisar os Planos Anuais de Compras de forma a tornar o municípios apto a enfrentar a crise do coronavírus. Assim, há duas formas de agir neste caso:



Devemos, agora, verificar as modificações nas fases formais do planejamento da contratação. Lembre-se de que a Instrução Normativa Federal [n.º 5/2017/MPDG](#), ao tratar do Planejamento da contratação, subdivide-o em 3 (três) etapas: a) estudos preliminares; b) gerenciamento de riscos e c) Termo de Referência ou Projeto Básico. Os estudos técnicos

preliminares são exigíveis também para o pregão eletrônico “quando necessário” (art. 8º, I, do Decreto Federal [n.º 10.024/2020](#)).

Observada essa estrutura de planejamento e a situação excepcional do coronavírus, a Medida Provisória n.º 926 simplificou o planejamento ao inserir na Lei n.º 13.979/2020 o art. 4º-C (**dispensa** dos procedimentos de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns) e o art. 4º-D (**limitação** da etapa de gerenciamento de riscos à fase de execução contratual)¹². Além disso, o art. 4º-E previu a admissão da elaboração de projeto básico e termo de referência **simplificados**¹³, observada a necessidade de celeridade dos processos de contratação objeto dessa Lei.

Finalmente, a Medida Provisória passou a admitir, excepcionalmente, a celebração de contratos com empresas declaradas inidôneas ou suspensas (art. 4º, §3º), ou que não estejam em situação de regularidade fiscal, trabalhista (art. 4º-F), ou que apresentem restrição sobre outros requisitos de habilitação, passíveis de serem afastados mediante justificativas pontuais.

ATENÇÃO!

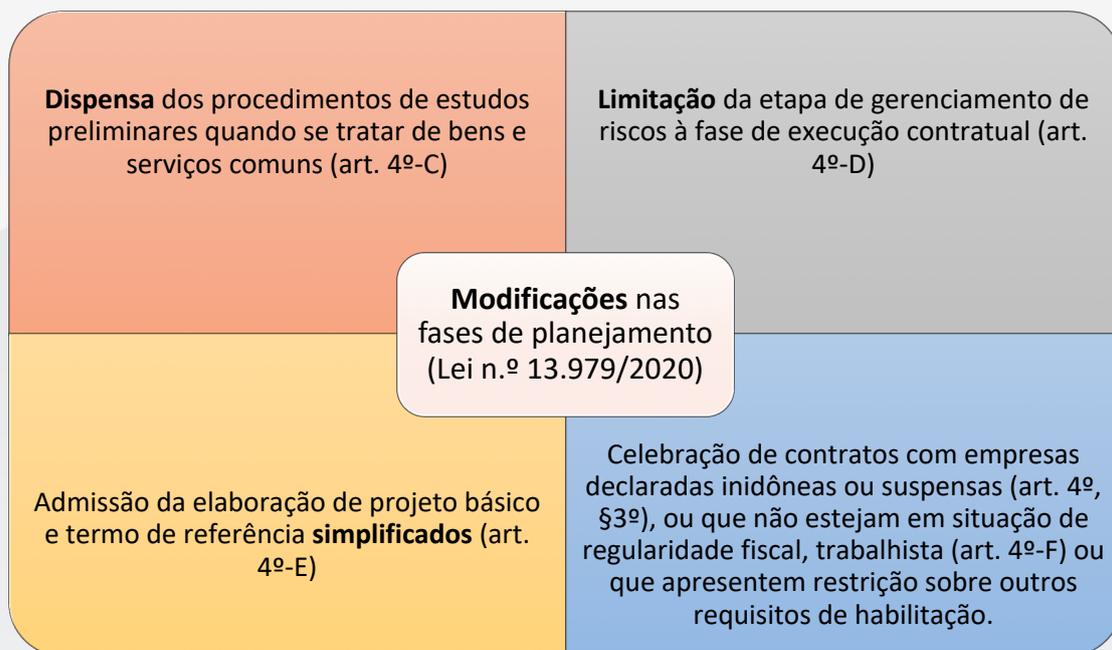
Essas exceções somente valem desde que as aquisições sejam relacionadas a itens necessários ao tratamento da enfermidade e que haja restrição de fornecedores

Deverão ser mantidas, independentemente do caso, as exigências de regularidade junto à seguridade social e de proibição ao trabalho infantil quanto às empresas que pretendam contratar com a administração pública. Ocorre

¹² A despeito disso, sabe-se que os Municípios de menor porte, por não estarem sujeitos à diretiva federal decorrente de Instrução Normativa que vincula apenas a União e seus órgãos, não seguiam necessariamente os procedimentos de estudos preliminares e gerenciamento de riscos. Parte deles passou a realizar os estudos preliminares recentemente, com o advento do Decreto Federal n.º 10.024/2020. Assim, a interpretação da normativa pode gerar dúvidas por parte entidades que não aplicavam a Instrução Normativa Federal, situação que deverá ensejar a análise cautelosa dos órgãos de controle à luz das circunstâncias de fato (art. 22, §1º da LINDB) e da impossibilidade de impor novo condicionamento legal sem regime de transição necessário (art. 23 da LINDB).

¹³ Para checagem dos itens necessários, interessante consultar o art. 4º-E, § 1º.

que, na prática, a certidão de débitos da seguridade social é emitida de forma conjunta com os débitos da Fazenda Nacional, o que resultará, na prática, na obrigatoriedade de que o licitante esteja em situação de regularidade tributária perante a Fazenda Nacional.



2.2 Regras para compras públicas que continuam em vigor mesmo em calamidade pública

A Lei n.º 13.979/2020 deixou 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.

Historicamente, sabe-se que muitos gestores foram alvo de responsabilização administrativa e criminal em virtude de promoverem de forma inadequada contratações por meio de dispensa de licitação. O receio é reforçado pelo fato de a dispensa indevida de licitação ou o descumprimento das formalidades legais para os processos de contratação direta serem tipificados como ato ilícito na forma do art. 89 da Lei Federal n.º 8.666/1993.

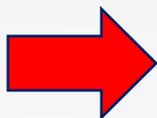
O histórico negativo das contratações diretas, no entanto, não pode ensejar a inação ou a omissão sobre as medidas futuras necessárias,

bastando, para tanto, que o gestor tome os cuidados de: (i) seguir os procedimentos (simplificados) previstos na lei, (ii) motivar adequadamente as suas decisões e (iii) registrar documentalmente as medidas adotadas.

É evidente que os procedimentos serão avaliados pelos órgãos de controle externo à luz das dificuldades impostas pelo momento atual, notadamente em face do disposto no artigo 22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹⁴. Todavia, o objetivo de observar esses procedimentos é que a contratação ocorra nas condições mais favoráveis à Administração pública, por medida de solidariedade, ante a finitude dos recursos. O advento da Medida Provisória n.º 926, com a definição clara de regramentos específicos para as contratações regulamentadas pela Lei 13.979/2020, atesta a relevância dos procedimentos na ótica legal brasileira.

Quanto ao dever de motivação, trata-se de conduta imposta pelo artigo 50 da Lei Federal n.º [9.784/1999](#) e que ganhou maior relevância diante da alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente dos artigos 20, § único e 22, §1º, cabendo ao gestor demonstrar nos autos do processo administrativo as limitações fáticas que impuseram determinada decisão.

O registro documental é exemplificado pela materialização em um processo administrativo de contratação, que seguirá o art. 38 da Lei n.º 8.666/1993 no que for cabível e que deverá ser disponibilizado de forma imediata no sítio eletrônico da entidade, conforme redação do artigo 4º, § 2º, da Lei Federal n.º 13.979/2020. Tudo isso com o objetivo de dar transparência aos atos da Administração pública e informação precisa ao cidadão.



Importante lembrar que o art. 6º-B, da Lei n.º 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória n.º 928/2020, que estabelecia a “suspensão dos prazos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes”, teve a eficácia suspensa por concessão de medida liminar na ADI n.º [6351](#) em 26/03/2020.

¹⁴ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Portanto, o planejamento, a adoção dos procedimentos legais, o respeito ao dever de motivação e a constituição de um processo administrativo de contratação, são os aliados de sempre do gestor público, especialmente em meio à epidemia do coronavírus.

2.3 Modificações legislativas sobre o procedimento licitatório nas modalidades de pregão eletrônico e presencial

Com a Medida Provisória n.º 926, que alterou a redação originária da Lei 13.979/2020, a redação do “caput” do artigo 4º foi alterada. O texto inicial, que previa que “fica dispensada a licitação (...)”, passou a indicar que “É dispensável a licitação (...)”.

A sutil modificação da redação normativa é interpretada como a superação de uma hipótese de dispensa estrita para uma hipótese normativa que reconhece a dispensa como uma das soluções possíveis, dentre as demais facultadas na lei, a saber, pregão eletrônico e pregão presencial. A Lei n.º 13.979/2020 segue reconhecendo a validade do procedimento de dispensa nas hipóteses previstas, mas recorda que as modalidades ordinárias do pregão eletrônico e presencial ainda devem ser consideradas como alternativas prioritárias, desde viáveis dentro das circunstâncias fáticas e legais do caso concreto.

Nesse contexto, é possível compreender as medidas de estímulo ao pregão, eletrônico ou presencial¹⁵, para aquisição de bens, serviços e insumos para combate ao coronavírus (art. 4º-G, da Lei n.º 13.979/2020), esquematizadas abaixo:

Prazos dos procedimentos licitatórios reduzidos **pela metade**.

Retirada do efeito suspensivo dos recursos em meio ao procedimento (§ 2º)

Dispensa da audiência pública prevista no artigo 39 da Lei Federal n.º 8.666/93 para contratações de maior vulto (§ 3º)

¹⁵ É importante frisar que o texto da Medida Provisória contemplou somente as modalidades de pregão eletrônico e presencial, omitindo-se a respeito da simplificação de prazos para as demais modalidades previstas na Lei Federal n.º 8.666/93, na Lei Federal n.º 13.303/2013 (Lei das Estatais) ou na Lei Federal n.º 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação).

Por fim, não menos importante, a Lei n.º 13.979/2020, a partir da Medida Provisória n.º 926/2020, passou a admitir expressamente a contratação de serviços de engenharia, bem como a aquisição de **equipamentos usados** (art. 4º-A), afastando dúvidas interpretativas quanto a sua abrangência em termos de objetos passíveis de contratação.

2.4. Hipóteses de contratação direta previstas na Lei n.º 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926/2020

Em regra, quando se fala em contratação em situação emergencial ou decorrente de calamidade pública em entes públicos, a primeira alternativa considerada é o art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/1993.

Pois bem. Considerando que a pandemia de coronavírus que acomete o Brasil no ano de 2020 atingiu de forma ampla e irrestrita todas as regiões do país, a Lei Federal n.º 13.979/2020 criou nova hipótese de dispensa, cuja aplicação independe de prévia decretação de estado de emergência ou calamidade pelo ente que a aplicar (art. 4º-B e 4º-H). De forma clara, esses dispositivos a condicionarão aos seguintes fatores:

-  Ocorrência de situação de emergência
-  Necessidade de pronto atendimento da situação de emergência
-  Existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares
-  Limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência
-  Duração dos contratos por até seis meses ou enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Quanto às formalidades exigidas pela norma, a contratação direta

deverá se reportar ao disposto no artigo 26 da Lei Federal n.º 8.666/93¹⁶, no que for cabível, cuidando a Lei especial da orientação dos parâmetros que deverão informar a etapa de estimativa de preços, conforme art. 4º-E, §1º, VI, da Lei n.º 13.979/2020.

Estimativa de preços

• Acórdãos n.º 4624/2017-Pleno e 706/2019-Pleno orientam pela multiplicidade de fontes de consulta de preços e pela utilização do aplicativo “Menor preço-Nota Paraná”. Diretrizes que devem ser ponderadas, na medida do possível, às contratações emergenciais promovidas e que podem facilitar os ritos adotados.

No entanto, a Lei n.º 13.979/2020 previu, de forma excepcional e com justificativa da autoridade competente, a possibilidade de se **dispensar** a estimativa de preços, conforme art. 4º-E, §2º.

Uma leitura conjunta da nova Lei com a redação do artigo 20, §2º, alínea “b” da Instrução Normativa Federal n.º 05/2017/MPDG, denota que o Termo de Referência ou Projeto Básico simplificados também deverão ser elaborados nessas contratações diretas, seguindo os preceitos do artigo 4º-E, §1º da Lei Federal n.º 13.979/2020.

Orienta-se o jurisdicionado, igualmente, que promova os atos de comunicação à autoridade superior para ratificação e publicação, dentro do prazo de 3 (três) dias previsto no artigo 26, “caput” da Lei n.º 8.666/93, bem como que seja prestada a informação ao Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado, na forma da Instrução Normativa n.º 37/2009.

AÇÕES NECESSÁRIAS EM CASO DE CONTRATAÇÃO DIRETA (LEI N.º 13.979/2020)

¹⁶ Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

(...)

- Caracterização das situações previstas nos arts. 4º-B e 4º-H, da Lei n.º 13.979/2020.
- Estimativa de preços na forma do art. 4º-E, §1º, VI, ou dispensa na forma do art. 4º-E, §2º.
- Elaboração Termo de Referência ou Projeto Básico simplificados 4º-E, §1º da Lei Federal.
- Comunicação à autoridade superior para ratificação e publicação, dentro do prazo de 3 (três), conforme art. 26 da Lei n.º 8.666/93.

3. Contratação temporária de pessoal

Municípios poderão contratar pessoal em caráter temporário? Em regra, a contratação de pessoal na Administração pública requer a realização de concurso público para admissão em caráter permanente. Todavia, para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, a lei deverá estabelecer casos de contratação dessa natureza (art. 37, II e IX da Constituição Federal).

Cabe a cada ente político, portanto, estabelecer, mediante lei específica, as hipóteses e a forma de operacionalizar essas contratações temporárias. A lei deverá, ainda, estabelecer, de maneira razoável, os prazos máximos da duração dos contratos, as funções a serem desempenhadas com os respectivos requisitos de escolaridade/qualificação profissional exigida, a remuneração, direitos e deveres, dispor quanto à possibilidade ou não da prorrogação do contrato e o prazo de sua duração (Art. 27, IX da Constituição do Estado do Paraná), dentre outros.

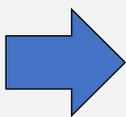
A contratação temporária de pessoal, nas hipóteses de situação de emergência ou estado de calamidade pública, somente é admitida quando imprescindível para a execução de tarefas relacionadas diretamente ao enfrentamento das atividades/serviços públicos impactados pela situação excepcional. Na União Federal, o tema foi objeto da Lei Federal n.º [8.745/1993](#), enquanto o Estado do Paraná o fez por meio da Lei Complementar Estadual n.º [108/05](#). Ambas as leis prescrevem a necessidade de realização de processo de seletivo, prescindindo de concurso público, para o recrutamento

de pessoal, observando-se os princípios norteadores da administração pública¹⁷.

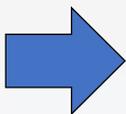
Importa observar, ainda, que nos casos de calamidade pública essas leis – que podem servir de norte/parâmetro para os municípios no momento de elaborar sua legislação – admitem a dispensa do processo de seleção (Art. 3º, § 1º da Lei n.º 8.745/1993 e Art. 4º, § 2º e 5º da LC Estadual n.º 108/2005). Porém, a dispensa de processo seletivo requer evidências de que se trata de situação de extrema necessidade e urgência – ou seja, nas hipóteses em que o decurso do tempo necessário à sua realização possa comprometer o resultado e a eficiência das medidas a serem adotadas para evitar ou mitigar os riscos/danos.

Por outro lado, as exceções demonstradas acima não eximem o dever de se observar os princípios e adotar procedimentos visando dar conhecimento aos interessados, aos órgãos de controle e à toda a sociedade das condições que envolvem a contratação. Itens como os requisitos para exercício do cargo (conhecimentos técnicos exigidos, impedimentos, etc.), atividades a desempenhar, remuneração, carga horária, por exemplo, deverão ser publicados de forma ampla, inclusive por meios eletrônicos e órgãos oficiais de publicação.

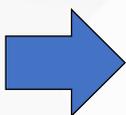
REQUISITOS PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL



Lei específica



Contratação necessária para resolução da emergência/calamidade



Observância dos princípios da administração pública (ex.: publicidade, motivação, etc.)

¹⁷ Afirmação reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na Tese de Repercussão Geral n.º 612 do STF.

4. Dispensa de limites e obrigações

Devemos avaliar a dispensa de limites e obrigações do Município em situação de perigo ou calamidade pública de duas formas: a) regime jurídico da Lei Complementar n.º [101/2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); b) legislação eleitoral (Lei n.º [9.504/1997](#)).

4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

Primeiramente, devemos lembrar que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 5º), é obrigatório que a Lei Orçamentária Anual contenha a chamada reserva de contingência, que é uma dotação orçamentária não especificada destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

São riscos fiscais, justamente, a possibilidade de ocorrência de eventos ou fatos econômicos que venham a impactar ou onerar de forma substancial e negativamente as contas públicas, tais como a possibilidade de receitas previstas não se realizarem ou a necessidade de execução de despesas inicialmente não fixadas

O momento de pandemia pode sugerir sua utilização, desde que seguidos os ritos legais. Primeiramente, a forma de utilização deve estar estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em seu Anexo de Riscos Fiscais. Ademais, cabe ao Município proceder a abertura de um crédito orçamentário extraordinário para utilização dos recursos, observando as fontes com recursos disponíveis.

CUIDADO!

A situação de emergência/calamidade pública determinada pela excepcionalidade não autoriza a desobediência do princípio da vinculação, referido no art. 8º¹, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já o saldo não utilizado da reserva de contingência poderá ser utilizado para cobertura de outras despesas mediante créditos adicionais, desde que

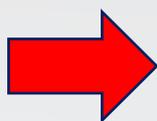
haja certeza razoável da não ocorrência de passivos contingentes e riscos fiscais, conforme definição prévia da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em um segundo ponto, o art. 65 da LRF permite uma série de modificações na gestão fiscal do Município em caso de decretação de situação de emergência/calamidade pública:

“Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.”



Imprescindível ressaltar que para o ente enquadrar-se ao previsto no art. 65 da LRF, a situação de calamidade pública deve ser reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios.

A partir do art. 65, podemos sistematizar as seguintes suspensões/dispensas de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal em caso de decretação de situação de emergência/calamidade pública:

MODIFICAÇÕES DA GESTÃO FISCAL (art. 65 da LRF)		
DISPOSITIVO	PRAZO/OBRIGAÇÃO	EFEITO
Art. 23	02 quadrimestres para reversão de extrapolação de gastos com pessoal, devendo haver redução de 1/3 do excedente no quadrimestre seguinte à extrapolação.	Suspensão do prazo
Art. 23	Aplicação imediata das medidas do art. 169, § 3º e 4º, da Constituição Federal ¹⁸	Suspensão das obrigações

¹⁸ “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”.

	em caso de extrapolação de gastos com pessoal.	
Art. 23, § 4º	Primeiro quadrimestre de ano eleitoral: aplicação imediata de sanções das sanções do art. 23, § 3º, da LRF ¹⁹ .	Suspensão do prazo e das obrigações
Art. 31	Dívidas consolidadas líquidas acima de 120% (cento e vinte por cento) ²⁰ deverão ser revertidas nos três quadrimestres posteriores, reduzido o excesso em 25% no primeiro quadrimestre seguinte.	Suspensão do prazo
Art. 31, § 3º	Aplicação imediata das sanções do art. 31, §§ 1º e 2º ²¹ .	Suspensão das obrigações
Art. 9º	Atingimento das metas de resultado primário ou nominal previstas no Anexo de Metas Fiscais e limitação do empenho em caso de descumprimento	Suspensão das obrigações

Assim, a LRF resguarda o gestor, pois em um cenário de calamidade pública, a tendência é que ocorra uma queda nas arrecadações de receitas dos entes públicos, haja visto o impacto gerado pela redução da atividade econômica em nível local, regional, nacional ou mundial. Soma-se a isso o provável aumento das despesas dos entes acometidos pela situação calamitosa, pois deve o poder público agir para salvaguardar a população em risco.

4.2 Exceções da lei eleitoral

¹⁹ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal”.

²⁰ Art. 3º, II, da Resolução [n.º 40/2001](#) do Senado Federal.

²¹ § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

- I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;
- II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado”.

Aqui, há um ponto de interação entre os Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral. Entretanto, considerando que os primeiros tem como missão primordial a fiscalização quanto à correta gestão dos recursos públicos e a segunda visa a coibir condutas que possam afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos, é possível que um mesmo ato seja analisado de forma distinta por esses órgãos, aspecto que também será abordado no tópico 5 desse material.

Sem embargo, observada a correta formalização do Decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública, podemos verificar as seguintes permissões da Lei n.º 9.504/1997, mesmo em ano eleitoral:

EXCEÇÕES EM ANO ELEITORAL PARA EMERGÊNCIA/CALAMIDADE	
DISPOSITIVO	EXCEÇÃO
Art. 73, V	Possibilita a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais nos 3 (três) meses que antecedem o pleito até a posse (Art. 73, V, "d")
Art. 73, VI	Possibilita a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios nos 3 (três) meses que antecedem o pleito (Art. 73, VI, "a")
Art. 73, VI	Possibilita a publicidade institucional nos três meses que antecedem as eleições, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral. (art. 73, VI, "b", da Lei n.º 9.504/97)
Art. 73, § 10	Permissão de distribuição gratuita de bens, valores e benefícios pela Administração pública, mesmo em ano eleitoral (ver tópico 6).

5. Distribuição gratuita de bens, valores e benefícios

Em continuidade ao [tópico 4](#), o art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97 proíbe, em ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.**

Conforme declinado no tópico anterior, existe a possibilidade de a distribuição gratuita de bens ser justificável perante os TC's devido à urgência originada na pandemia de coronavírus, tendo em vista que costuma haver nesses órgãos uma preponderância da verdade material, assim como um formalismo moderado. Por outro lado, a Justiça Eleitoral poderia considerar o

mesmo ato praticado pelo gestor como ilícito, eis que usualmente aplica critério objetivo quando da análise das condutas vedadas pela Lei n.º 9.504/97 (ou seja, cometeu o ato está errado, independentemente de justificativas).

Nesse particular, a ausência de declaração formal do estado de emergência/calamidade pública poderia ensejar em condenação pela Justiça Eleitoral, conforme indica importante precedente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná (Acórdão n.º 52893, de 29/03/2017):

“não basta, portanto, que o município esteja às voltas com uma situação que pode, em tese, caracterizar o estado de calamidade ou emergência; esse estado tem que estar formalizado”.

Assim, podemos identificar dois requisitos que o Município deverá atender para a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, observada a legislação eleitoral: a) a formalização da situação de emergência/calamidade pública; b) a adequação dos bens/serviços distribuídos à situação de emergência.

Observado o primeiro ponto, recomenda-se fortemente que, nesse momento delicado, as situações de emergência sejam formalizadas e justificadas por meio de Decreto pelo ente da federação, conforme já esclarecido no [tópico 1](#) deste material. Por exemplo, no atual contexto da pandemia do coronavírus, determinado Município que decretou estado de emergência ou calamidade, suspendendo as atividades escolares, poderia destinar a merenda escolar às famílias dos alunos socialmente vulneráveis.

O segundo ponto é a adequação da distribuição gratuita dos bens, valores ou benefícios. A partir da jurisprudência do TCE-PR, pode-se constatar que a distribuição de bens sem a observância de critérios mínimos ou que não tenham relação com a hipótese excepcional, bem como a concessão de benefícios além do necessário, **ainda que subvencionados por entidade privada que receba recursos públicos**, podem ser consideradas irregulares.

Inclusive, esse comportamento poderá acarretar a imposição de restituição de valores e sanções pessoais aos gestores²². Deverá haver, então, correlação entre aquilo que foi fornecido e a urgência determinada pelo Município.

Preenchidos os requisitos abordados neste tópico, **será possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral, desde que guardem pertinência com o fato extraordinário** (coronavírus, neste caso).

6. Intervenção sobre a propriedade privada

Em situações como a epidemia do coronavírus, o Estado poderá necessitar de uma gama de bens e serviços em caráter urgente e precário, o que já pode ser percebido nas modificações realizadas no regime de contratações públicas presente na Lei n.º 13.979/2020. No entanto, não há somente esse instrumento para facilitação do combate ao coronavírus, pois a situação poderá requerer que o Estado intervenha no patrimônio do particular para obter, mesmo que temporariamente, os bens de que necessita para combate à situação de emergência ou calamidade pública.

Nesse contexto, antes de adentrarmos na intervenção estatal representada pelas requisições administrativas, precisamos alertar para a possibilidade de os próprios particulares cederem voluntariamente bens e serviços para a administração pública. Trata-se de comportamento que já foi verificado em algumas situações no Brasil recentemente, tais como a cessão de estádios²³, instalações industriais²⁴, dentre outros exemplos. Representa, aqui, a possibilidade consensual entre o particular e o Estado para conjugarem esforços para o combate à pandemia.

Além da possibilidade de cessão consensual de bens e serviços, o Estado poderá se valer das chamadas requisições administrativas, mais

²² Para melhor exame, verificar o Acórdão n.º [4832/13-2ª Câmara](#), mantido pelos Acórdãos 4179/15 e 3670/17 do Tribunal Pleno.

²³ Clubes de futebol, como o Athletico Paranaense, cederam instalações para o combate à doença: <https://globoesporte.globo.com/pr/futebol/times/athletico-pr/noticia/coronavirus-athletico-coloca-a-disposicao-baixada-e-ct-aos-orgaos-de-saude.ghtml>.

²⁴ A Ambev recentemente definiu a fabricação de álcool gel nas respectivas instalações: <https://super.abril.com.br/saude/fabricante-de-cerveja-vai-comecar-a-produzir-alcool-em-gel/>.

precisamente a possibilidade de, unilateralmente, intervir na propriedade do particular e tomar para si bens ou serviços essenciais (ex.: veículos, imóveis, profissionais) para a continuidade de um serviço público (art. 5º, XXV, da Constituição Federal)²⁵. Assim, como operacionalizar legalmente a requisição de bens e serviços para o combate à epidemia de coronavírus?

Antes de mais nada, lembrem-se de que a Lei n.º 13.979/20 já autoriza expressamente a utilização da requisição administrativa para as ações de combate à epidemia:

“Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;”

Daí, podemos ver que o primeiro cuidado para efetuar uma requisição é a **motivação** para a utilização do bem/prestação do serviço junto aos particulares, o combate à epidemia neste caso. Cuidado! Embora haja previsão legal expressa, é prudente que o próprio Decreto de declaração da emergência/calamidade estabeleça a possibilidade de o Município realizar requisições administrativas de bens e serviços.

Mais ainda, essa previsão deverá especificar na medida do possível os bens/serviços sujeitos a serem requisitados para uma maior transparência das ações estatais. Por exemplo, o Decreto estadual de combate à epidemia (n.º 4230/20) especifica que as requisições recairão especialmente sobre “hospitais privados, independentemente de contratos administrativos” e “profissionais da saúde” para auxílio ao atendimento da população (art. 14, I-II). Logicamente, as requisições administrativas poderão recair sobre outros bens, situação que pode ser regulamentada por normas internas do Município que atestem a necessidade daquele bem para o combate ao COVID-19.

²⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Outro ponto que deve ser levado em consideração ao requisitar bens e serviços do particular é o prazo de **duração** desses atos. Além do marco temporal da duração da epidemia, que justifica o regime jurídico especial da própria requisição, deve-se verificar estritamente a necessidade atendida e a necessidade da continuidade da utilização bem/serviço pelo Poder Público. Por exemplo, não se pode justificar a continuidade da utilização de farmácia de manipulação local para fabricar álcool gel, se o carregamento desse produto adquirido pelo Município chega e supre a necessidade da população, mesmo em meio ao estado de emergência/calamidade.

Última situação que deve ser levada em consideração nas requisições de bens e serviços é a **responsabilidade** do Estado (Município) pelos danos causados aos bens e pela utilização dos serviços, conforme já vimos no próprio art. 5º, XXV, da Constituição Federal. Não poderia o Estado se valer de bens privados sem restituição, mesmo em situações emergenciais, o que acarretaria enriquecimento sem causa do próprio Poder Público. A questão aqui, novamente, é a justificativa dos valores de restituição, que devem sempre possuir um parâmetro objetivo de aferição. Por exemplo, o Decreto estadual n.º 4230/20 referencia o valor a ser pago na tabela do SUS (art. 14).

7. Readequação de rotinas administrativas

O Município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local bem como para suplementar a legislação estadual e federal no que couber (art. 30, inc. I e II c/c art. 37, *caput*). Por exemplo, pode organizar o quadro de pessoal próprio, criando cargos, empregos e funções públicas (art. 37 da CRFB/88), disciplina o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais em seu território (Súmula Vinculante n.º 38), salvo os bancários (Súmula 419 do STF), institui e arrecada tributos municipais (art. 30 inc. III c/c art. 156 da CF/88), bem como organiza e presta serviços públicos municipais, como transporte coletivo e saúde (art. 30, V e VII, da CF/88).

Assim, uma vez surgida uma situação caracterizada como emergência ou calamidade pública, o Município pode adotar algumas medidas legais e

concretas para garantir a continuidade na prestação dos serviços públicos, variáveis conforme o caso concreto:



Regulamentar a prestação de trabalho pelos servidores-empregados mediante adoção de tele-trabalho.



Alterar o regime de trabalho dos servidores, como duração do expediente, escalas de serviço, antecipação de férias e licenças.



Suspensão ou o cancelamento de férias e licenças dos funcionários da área da saúde, a cessão de médicos e enfermeiros de Município não afetado pela situação de emergência ou calamidade pública.



Restrição de acesso aos órgãos públicos pela população e fechamento dos estabelecimentos comerciais não essenciais à população

Importante: as medidas restritivas a serem tomadas pelo Poder Público devem valer **apenas e tão somente durante o período que ensejou a decretação do estado de emergência ou o de calamidade pública**, sob pena de poderem ser invalidadas posteriormente pelos órgãos de controle.