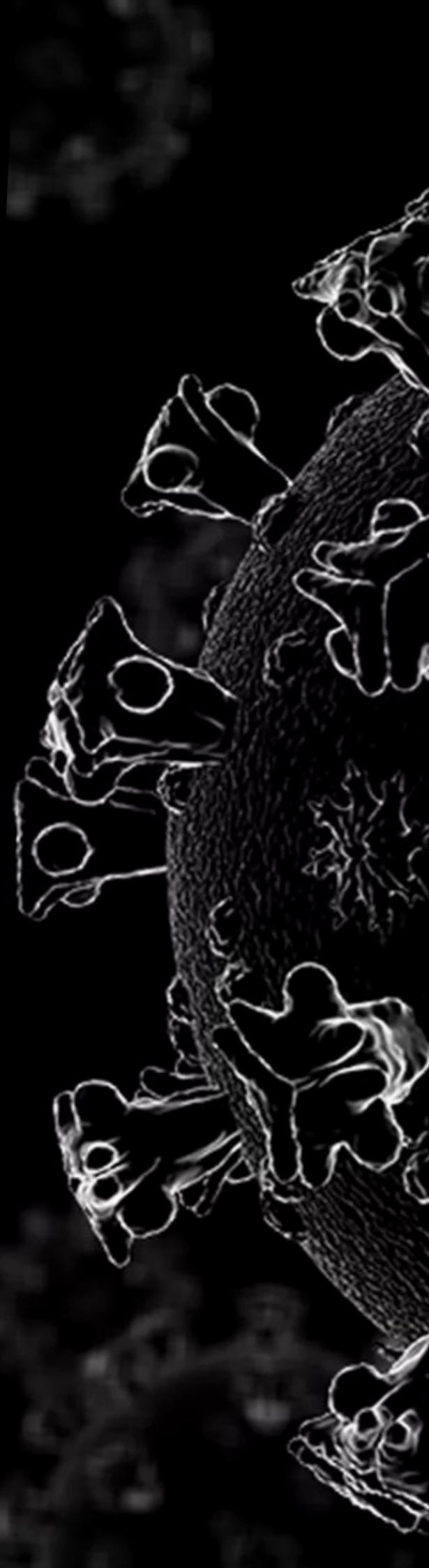
CARTILHA COVID-19
MUNICÍPIOS RS



CARTILHA COM ORIENTAÇÕES GERAIS AOS MUNICÍPIOS

COVID-19

RIO GRANDE DO SUL

ALOÍSIO ZIMMER
ADVOGADOS ASSOCIADOS

ALOISIO ZIMMER ADVOGADOS ASSOCIADOS

CNPJ 23.150.413/0001-58

Av. Ipiranga, n. 40, cj. 809-811, TREND Offices
Porto Alegre/RS, CEP 90.160-090
contato@aloisiozimmer.adv.br
www.aloisiozimmer.adv.br

COORDENADOR DO PROJETO
Aloísio Zimmer Junior

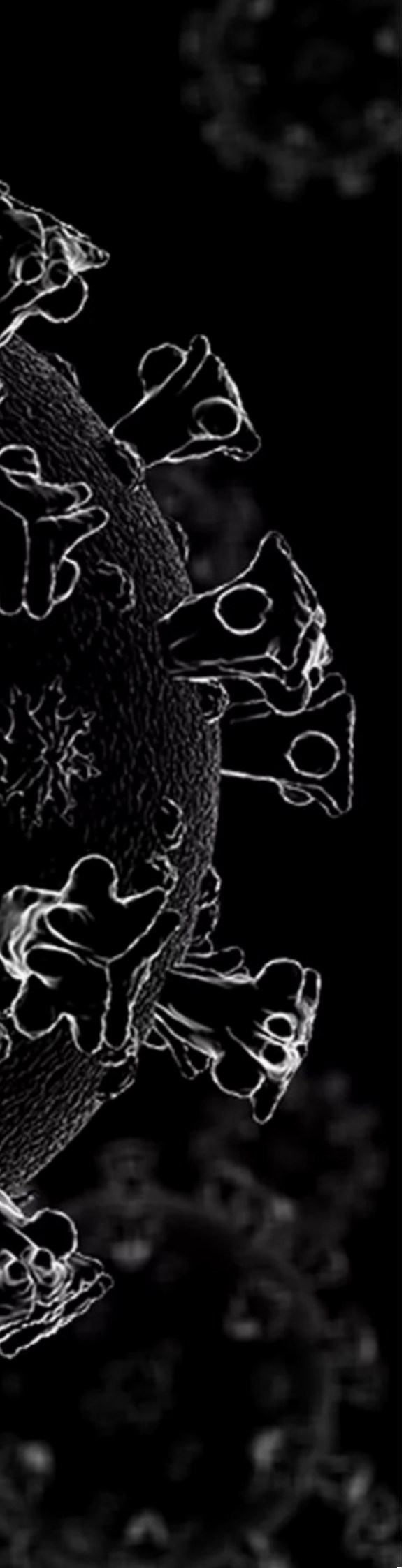
ELABORAÇÃO
Ana Paula Mella Vicari
Maurício Andorffy de Souza

Finalização em
05/04/2020

Compartilhamento gratuito
Disponibilizado à FAMURS

Material protegido por direitos autorais
Permitida a reprodução total ou parcial deste material, desde que com citação expressa à fonte.

Porto Alegre/RS, abril de 2020.



sumário

CARTILHA COVID-19

INTRODUÇÃO 5

DECRETO 55.154/2020 E OS MUNICÍPIOS 8

DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA 10

A decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública nos Municípios 10

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL 13

Aplicação da Lei 8.666/93 e da Lei 13.979/2020 13

Requisitos para dispensa de licitação por calamidade pública 14

Dispensa de licitação sem limite de valores 15

Prazo de dispensa de licitação 16

Divulgação imediata da contratação 17

Contratação de pessoa inidônea ou com direito suspenso 18

Possibilidade de contratar equipamentos seminovos 19

Termo de Referência simplificado 19

Estimativa de preços 20

Preços acima do valor de mercado 21

Restrição de fornecedores e dispensa de regularidade plena 21

Prazos reduzidos no PE e PP 22

Alteração contratual em até 50% 22

CALAMIDADE PÚBLICA E A LRF 23

Os reflexos da decretação da calamidade pública para a Lei de Responsabilidade Fiscal 23

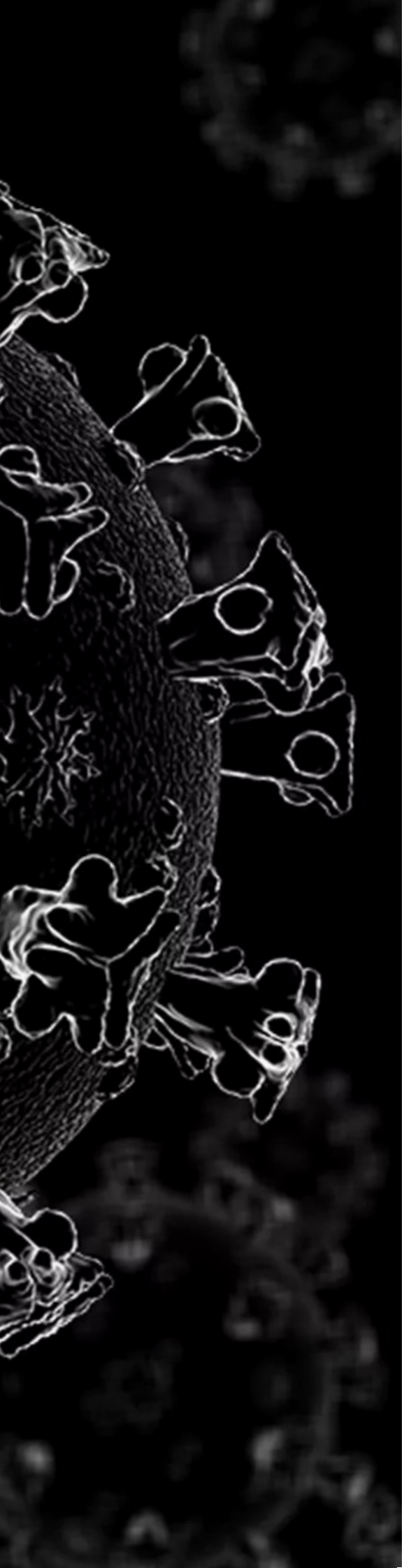
Limite orçamentário 24

Art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal 24

Recursos do FUNDEB 27

Necessidade de cumprimento dos gastos mínimos constitucionais 27

Recursos de emendas parlamentares 28



sumário

CARTILHA COVID-19

REGRAS DO DECRETO 55.154/2020 29

- As disposição do Decreto 55.154/2020 em relação aos Municípios 29
- Limitação da competência municipal e responsabilidade do gestor 29
- Fechamento temporário de estabelecimentos comerciais 30
- Vedação ao fechamento de estabelecimentos que desempenham serviços essenciais 30
- Proibição de reuniões, eventos e cultos 32
- Suspensão excepcional e temporária das aulas 33
- Interdição das praias 33
- Funcionamento das lojas 34
- Transporte público 34
- Atendimento ao público na Prefeitura e nas Secretarias 35
- Suspensão de férias e licenças 35
- Suspensão dos prazos administrativos 36
- Prorrogação de prazos de alvarás de funcionamento 37
- Prorrogação de prazos contratuais ou de instrumentos congêneres 37

COVID-19 E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL 38

- Contratação emergencial de pessoal na área de saúde 38

COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS GAÚCHOS 40

- Cooperação entre municípios para contenção da pandemia 40
- Empréstimo de recursos humanos 41
- Empréstimo de ambulância, caminhões e outros veículos 42
- Abastecimento de veículos de outros entes 42
- Doação de itens de primeira necessidade 43
- Alimentação de voluntários 44
- Atenção às proibições em ano eleitoral 45

CONCLUSÃO 47

INTRODUÇÃO

O MUNDO EM UMA PANDEMIA

O mundo se depara com uma das maiores pandemias da história moderna. O novo coronavírus, que surgiu na Província de Wuhan, na China, alastrou-se por todos os continentes, contabilizando inúmeros infectados e mortos.

Conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS), já foram registrados mais de 500 mil casos de infectados pelo novo coronavírus e mais de 26 mil mortes causadas pelo vírus, registros do dia 28 de março de 2020. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020 e, desde então, o país já confirmou mais de 11 mil casos e 486 mortes. A transmissão comunitária do vírus foi declarada no dia 19 de março de 2020 em todo o território nacional.

A região Sudeste é a que concentra o maior número de casos, em torno de 60% dos casos. Na região Sul, tem-se, atualmente, 11% dos casos, sendo a terceira região com mais infectados no Brasil.

No Rio Grande do Sul, os números também seguem em ascensão, sendo que os primeiros casos foram confirmados em Porto Alegre, Novo Hamburgo e Ivoti.

Diante de tal situação, diversos líderes de todos os cantos do mundo estão adotando medidas extremas para evitar que a pandemia tome proporções ainda maiores da que enfrentadas atualmente.

E, neste cenário, os exemplos de Itália, Espanha e Estados Unidos surgem como um alerta no combate à pandemia, porquanto os especialistas indicam que, pela demora na tomada de medidas de contenção, são hoje os países que têm o maior número de óbitos no mundo, sendo que somente nos EUA já se tem mais de 5 mil mortes. E, atualmente, os Estados Unidos é o país com o maior número de casos, com mais de 215 mil casos. As informações são divulgadas a partir de contagem realizada pela Universidade Johns Hopkins.

PREOCUPAÇÃO COM O SISTEMA DE SAÚDE

A OMS recomenda a relação de 1 a 3 leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva) a cada 10 mil habitantes. No Brasil, já há estudos que mostram que os serviços hospitalares podem começar a sofrer escassez de leitos hospitalares, leitos de UTI e ventiladores no início de abril.

As estatísticas epidemiológicas indicam que 5% dos infectados pelo novo coronavírus poderão precisar de internação em UTI, o que acende um alerta vermelho em relação ao Brasil. Por isso, a preocupação das autoridades sanitárias é para "achatar a curva" de contágio. O objetivo, segundo estudos, deve ser expandir a capacidade disponível (por exemplo, hospitais improvisados), o que exige um grande esforço de todos os governos e impõe um enorme desafio aos gestores públicos.

DESAFIO AOS GESTORES PÚBLICOS

No Brasil, a capacidade do sistema de saúde em atender os casos de contaminação do COVID-19 e também todas as outras demandas simultaneamente preocupa os especialistas e gestores públicos, diante da ocupação média de 95% dos leitos.

As autoridades brasileiras estão à frente de um gigantesco plano para evitar a rápida propagação do vírus na sociedade brasileira, visando a achatar a curva de crescimento de casos e assim oportunizando que os pacientes que necessitem de leitos hospitalares de tratamento intensivo possam ser atendidos sem que haja insuficiência de unidades.

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, por meio do Decreto 55.128/2020, declarou estado de CALAMIDADE PÚBLICA no dia 19/03/2020. A Assembleia Legislativa, no mesmo dia, editou o Decreto Legislativo n. 11.220/2020, por meio do qual também reconheceu a calamidade pública em decorrência do enfrentamento ao novo coronavírus.

Diversos municípios, preocupados com a propagação do COVID-19, seguiram o governo estadual e também decretaram estado de calamidade pública, cujo reconhecimento deve também passar pela Assembleia Legislativa.

No dia 1º de abril de 2020, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto 55.154, em que aperfeiçoou as disposições do Decreto 55.128 e uniformizou as diretrizes a todos os municípios gaúchos.

DECRETO 55.154/2020 E OS MUNICÍPIOS

CALAMIDADE PÚBLICA DECRETADA

Quando da edição do Decreto 55.128/2020 do governo estadual, diversos municípios gaúchos editaram também os seus decretos municipais com a declaração de calamidade pública.

Mas, após diversas dúvidas quanto às alterações diárias no referido Decreto em razão de ajustes realmente necessários e outras derivadas de orientações do governo federal, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul decidiu editar o Decreto 55.154/2020, realizando a unificação das diretrizes e revogando algumas das alterações anteriormente realizadas, como o caso de funcionamento de templos religiosos e de agências lotéricas.

Assim, foram editadas normas uniformes em todo o território estadual sem, contudo, retirar a competência dos Prefeitos para dispor sobre medidas sanitárias de interesse exclusivamente local e de caráter supletivo ao Decreto estadual, exceção expressamente prevista no art. 44 do Decreto 55.154/2020.

A partir do Decreto 55.154 também foi definido o prazo para fechamento dos estabelecimentos comerciais em todo o Estado do Rio Grande do Sul, independentemente da existência ou não de casos confirmados, sendo o dia 15 de abril de 2020 a data prevista para a retomada do comércio.

Assim, de modo a orientar os Prefeitos quanto às diretrizes jurídicas envolvidas no enfrentamento da pandemia de forma local, elaborou-se a presente CARTILHA na forma de manual básico e de rápida consulta dos gestores municipais do Rio Grande do Sul.

Destaca-se que, na formulação deste material, levou-se em consideração as i) diretrizes nacionais, como a Lei 13.979 e as Medidas Provisórias editadas pelo governo federal ii) os decretos estaduais, como o Decreto 55.154, iii) as decisões do Supremo Tribunal Federal de caráter geral, como é o caso da ADI 6.357-DF, iv) as orientações do Tribunal de Justiça e, também, v) as orientações do Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, destacamos que qualquer dúvida dos Prefeitos ou Secretários municipais a respeito do presente material poderá ser direcionada à nossa equipe através do email referido na última página desta Cartilha, uma vez que estamos juntos para o enfrentamento desta esta grave crise.

Gestores, contem conosco!

DECRETAÇÃO DA CALAMIDADE PÚBLICA

A DECRETAÇÃO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA OU DE ESTADO DE CALAMIDADE NOS MUNICÍPIOS

A decretação de situação de emergência e de estado de calamidade pública é regulada pela Lei 12.608/2012, Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, bem como pelo Decreto 7.257/2010 e pela Instrução Normativa n. 02/2016 do Ministério da Integração Nacional, atualmente, Ministério do Desenvolvimento Regional.

Em sua competência constitucional, a União é responsável por normatizar os critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública (art. 6º, X da Lei 12.608/2012). Além disso, também é competência da União, assim como dos Estados e do Distrito Federal, reconhecer a situação de emergência e o estado de calamidade pública dos municípios para fins de prestar auxílios.

Em âmbito estadual, a regulação consta do Decreto 51.547/2014, que instituiu o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil – SIEPDEC. No art. 20 do referido decreto, consta a necessidade de homologação do ato de declaração de calamidade para que produza efeitos jurídicos no âmbito da administração estadual.

Os procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública, bem como os seus requisitos constam detalhados na Instrução Normativa n. 02/2016 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Para que seja possível a decretação de calamidade pública, é preciso a ocorrência de ***desastre***, compreendido em **três níveis distintos**: o primeiro de pequena intensidade, o segundo de média e o terceiro de grande intensidade.

Em termos de **desastre de nível III**, deve-se ter a ocorrência de "danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional", conforme art. 2º, §3º da IN 02/2016 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Ainda, o **desastre de nível III** pode ser caracterizado pela ocorrência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública. E, neste caso, o gestor pode decretar o **estado de calamidade pública** de forma direta. Já a **situação de emergência** se aplica aos níveis I e II de desastre, em que os danos são superáveis com recursos de nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais.

Dessa forma, consideradas tais premissas, o gestor deve compreender a situação de seu município e catalogar o desastre em um dos três níveis previstos para a ocorrência de *desastre* e, então, emitir decreto de **situação de emergência** (no caso de desastre de nível I e II) ou de **calamidade pública** (no caso de desastre de nível III).

Após, o gestor deve também buscar o **reconhecimento** de seu decreto perante a Assembleia Legislativa e o Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 5º e 6º da IN 02/2016 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Quanto ao reconhecimento da União, o Município deverá formular **Requerimento** ao Ministério do Desenvolvimento Regional, via Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID, conforme o estabelecido na Portaria 526/2012. O requerimento deve ser instruído com:

- cópia autenticada do Decreto do estado de calamidade pública;
- fundamentação legal do decreto de calamidade pública;
- as razões pelas quais a autoridade municipal deseja o reconhecimento;
- comprovação da necessidade de auxílio federal complementar, data e tipo de desastre;
- especificação dos benefícios federais a serem pleiteados para atendimento às vítimas de desastres;
- Formulário de Informações do Desastre - FIDE, conforme Anexo I da IN 02/2016;
- Declaração Municipal de Atuação Emergencial - DMATE, conforme Anexo II da IN 02/2016;
- Parecer Técnico da Secretaria da Saúde;
- Relatório Fotográfico, conforme o Anexo IV da IN 02/2016.

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

APLICAÇÃO DA LEI 8.666/1993 E DA LEI 13.979/2020

A Lei Federal n. 8.666/93, Lei de Licitações, é o instrumento normativo que rege as contratações de serviços, obras, compras, entre outros, da administração pública. A própria lei elenca as exceções ao regime licitatório, presentes nos art. 24 (dispensa) e art. 25 (inexigibilidade).

No art. 24, inciso IV da Lei Federal n. 8.666/93, está prevista a **dispensa da licitação** nos casos de emergência ou calamidade pública.

> Art. 24. É dispensável a licitação:
> [...]
> IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

REQUISITOS PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR CALAMIDADE PÚBLICA

A Lei exige que para a realização de **dispensa de licitação** em razão de reconhecida calamidade pública sejam comprovados 3 fatores:

- a urgência de atendimento da situação calamitosa;
- a necessidade dos bens comprados ou serviços contratados;
- e, no caso de obras, o prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias ininterruptos, contados da ocorrência da calamidade.

Ainda que a Lei 8.666/93 traga alguns requisitos para a dispensa da licitação na ocorrência de calamidade pública, deixa de especificar o procedimento para a contratação direta emergencial.

Diante da decretação de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal em razão da pandemia do novo coronavírus, o Congresso Federal editou a **Lei 13.979/2020** que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

E, além de regulamentar a dispensa de licitação na situação de contenção do novo coronavírus, a Lei 13.979/2020 ainda previu medidas como:

- isolamento;
- quarentena;
- determinação de realização compulsória de exames e testes;
- estudos ou investigações epidemiológicas;
- exumação de cadáveres;
- restrição de rodovias, portos e aeroportos;
- requisição de bens ou serviços;
- autorização de importação de produtos sem registro na Anvisa.

DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM LIMITE DE VALOR

No *caput* do art. 4º e art. 4-B da Lei 13.979/2020, o legislador previu hipótese de dispensa de licitação específica, de caráter nacional, para o enfrentamento do novo coronavírus.

A referida dispensa tem por objeto a aquisição de bens, serviços (inclusive de engenharia) e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus em caráter de emergência.

Por ser específica no combate do novo coronavírus, a dispensa de licitação da Lei 13.979/2020 **não confere a possibilidade de o gestor utilizá-la para a compra de bens e serviços não ligados à contenção da pandemia**, como a compra de equipamentos eletrônicos destinados à secretaria da educação, por exemplo.

Por outro lado, a compra de máscaras cirúrgicas, a contratação de serviços de engenharia para construção de leitos de saúde provisórios, compra de álcool gel, são exemplos de casos em que a Lei 13.979/2020 dispensa a licitação como procedimento de aquisição. E, vale anotar, que a lei não previu limite de valor para tanto.

Contudo, a Lei dispõe que a quantidade a ser adquirida deve ser proporcional à necessidade para o enfrentamento do vírus. Desse modo, a dispensa de licitação se dá nos casos de compras e contratações emergenciais e proporcionais à necessidade do ente contratante para o combate ao COVID-19 e atendimento da população afetada.

PRAZO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Lei 8.666/93 não prevê o prazo da dispensa da licitação em caso de calamidade pública; ela apenas determina que os contratos de serviços ou obras tenham **duração máxima** de 180 (cento e oitenta) dias.

Por força do artigo 4º-H da Lei 13.979/2020 restou estabelecida a possibilidade de prorrogação das contratações por sucessivos períodos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, sendo responsabilidade do Ministro de Estado da Saúde dispor sobre a duração, conforme o art. 1º, §2º da referida lei.

Portanto, resta afastada, diante da especialidade da norma, as discussões sobre a possibilidade ou não de prorrogação inerentes as contratações emergenciais disciplinadas pelo art. 24, IV da Lei n. 8.666/93.

Ainda assim, cumpre destacar que o encerramento do estado de emergência não acarretará a rescisão automática dos contratos relativos aos procedimentos regidos pela Lei 13.979/2020, dado que os eventuais efeitos da situação de emergência poderão ser sentidos por mais algum tempo.

DA DIVULGAÇÃO IMEDIATA DA CONTRATAÇÃO

A Lei 13.979/2020 determina que as contratações ou aquisições realizadas no caráter emergencial no combate ao COVID-19 devem ser disponibilizadas no site oficial da Prefeitura de forma imediata, assim como os aditamentos contratuais.

A Lei determina como requisitos que as informações: i) sejam disponibilizadas imediatamente, ou seja, no momento da contratação ou compra; ii) seja criado uma página específica sobre as contratações que preveem o artigo; iii) o nome e o CNPJ do contratado; iv) o prazo e o valor do contrato; e v) o processo de contratação ou aquisição.

Ademais, resta dispensada a publicação específica do ato de dispensa, ou do extrato do próprio contrato administrativo, bem como dos respectivos aditivos contratuais na Imprensa Nacional.

CONTRATAÇÃO DE PESSOA INIDÔNEA OU COM DIREITO SUSPENSO

Diante da gravíssima situação criada pela pandemia do COVID-19 no Brasil e no mundo, o legislador permitiu que até mesmo empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com direito de participar de licitações ou contratar com o Poder Público suspenso, possam contratar emergencialmente.

Todavia, tal possibilidade só é permitida se a empresa inidônea ou suspensa seja, COMPROVADAMENTE, a ÚNICA fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Ainda assim, não é aconselhável a contratação de empresa com problemas anteriores com o Município, ou de empresa ligada a pessoas com cargos políticos municipais, sob pena de incidência da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção.

POSSIBILIDADE DE CONTRATAR EQUIPAMENTOS SEMINOVOS

O legislador inovou ao permitir a compra emergencial de equipamentos seminovos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Com o intuito de evitar problemas futuros decorrentes do mau funcionamento do equipamento seminovo adquirido, além da declaração de responsabilização que o fornecedor deverá entregar, sugere-se também que seja exigido um laudo técnico da empresa para que comprove que o equipamento adquirido está em plenas condições de uso, como se novo fosse.

TERMO DE REFERÊNCIA SIMPLIFICADO

Buscando simplificar o procedimento de contratação, a Lei 13.979/2020 mitigou o passo-a-passo da fase de planejamento ou de estudos preliminares. Assim, a lei dispensou sua elaboração para "as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei", quando se tratar de bens e serviços comuns.

Já quanto à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a Lei 13.979/2020 fixou um procedimento mais célere, com a especificação de principais requisitos para elaboração referido documento.

No art. 4º-E, §1º da Lei 13.979/2020, constam os seguintes itens para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico:

- a fundamentação da contratação será simplificada;
- a descrição resumida da solução apresentada; e
- a estimativa dos preços pode ser, excepcionalmente, dispensada, mediante justificativa da autoridade competente, ou poderá ser obtida com a utilização de apenas um dos parâmetros atualmente previstos na legislação vigente, qual sejam, Portal de Compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos ou de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos ou pesquisa com os potenciais fornecedores.

ESTIMATIVA DE PREÇO

A pesquisa de preços continua sendo exigida, mesmo nas contratações de que trata a Lei 13.979/2020. Contudo, ela foi simplificada. E pode ser obtida por outros meios mais céleres como:

- Portal de Compras do Governo Federal;
- pesquisa publicada em mídia especializada;
- sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- contratações similares de outros entes públicos; ou
- pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Em caráter **excepcional** e mediante justificativa prévia, a estimativa de preços nas contratações reguladas pela Lei 13.979/2020 pode ser **dispensada**, conforme art. 4º-E, §2º.

PREÇOS ACIMA DO VALOR DE MERCADO

Tendo em vista a flutuação do preço dos bens e serviços nessa época de incertezas, a Lei não impede a contratação pelo poder público por valores superiores aos parâmetros da época, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços.

Há que se atentar que os Tribunais de Contas solicitarão comprovações de tais oscilações, razão pela qual o gestor público deve desde já realizar a reunião de toda a documentação pertinente.

Além disso, levando-se em consideração a crise global, é provável a instalação de um ambiente predatório do mercado durante este período.

RESTRIÇÃO DE FORNECEDORES E DISPENSA DE REGULARIDADE PLENA

A lei prevê que, na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, **excepcionalmente** e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e de não contratação de menor.

Contudo, tal dispensa de requisito de habilitação deve ser entendida como sendo a inviabilidade de contratação sem o levantamento do requisito de habilitação. Ou seja, se houver mais de um interessado e um deles cumpre os requisitos de habilitação, deve haver a adjudicação e homologação em relação a este, não se devendo falar em dispensa de requisitos de habilitação.

PRAZOS REDUZIDOS NO PE E PP

No caso de o gestor público entender que deve ser realizada a contratação por meio de pregão, eletrônico ou presencial, a Lei 13.979/2020 prevê que os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade, arredondando-se para o número inteiro antecedente, quando o prazo original for ímpar (ex.: prazo de impugnação).

Além disso, para tornar mais célere o procedimento licitatório, fica prevista a dispensa da realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei 8.666/93, assim como se retirou o efeito suspensivo nos recursos.

ALTERAÇÃO CONTRATUAL EM ATÉ 50%

Tendo em vista a ausência de parâmetros seguros para a medição dos efeitos da crise e o seu tempo, a Lei previu a possibilidade do gestor público, por sua iniciativa, acrescer ou suprimir o objeto do contrato em até 50% (cinquenta por cento) do valor do contrato.

A extrapolação desses valores para mais ou para menos deverá contar com a anuência do contratado, por meio reajuste contratual.

CALAMIDADE PÚBLICA E A LRF

OS REFLEXOS DA DECRETAÇÃO DE CALAMIDADE PARA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

As situações de calamidade pública, como a decorrente da pandemia causada pelo COVID-19, reconhecida no Estado do Rio Grande do Sul por meio do Decreto n. 55.128, de 19 de março de 2020, requerem por parte dos agentes públicos a adoção de medidas cujas previsões orçamentárias ou provisões financeiras ordinariamente não podem atender.

Assim, a Constituição Federal e a Constituição Estadual preveem a possibilidade de abertura de **créditos extraordinários** para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública.

De acordo com o art. 154, §3° da Constituição Estadual, o crédito extraordinário aberto deverá ser convertido em lei em trinta dias.

> Art. 154. São vedados:
> [...]
> §3° A abertura de créditos extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, devendo ser convertida em lei no prazo de trinta dias.

LIMITE ORÇAMENTÁRIO

Diante do estado de calamidade pública, os limites orçamentários podem ser excedidos, desde que mediante **crédito extraordinário** e que as despesas efetuadas sejam aquelas para as quais o crédito foi aberto.

Segundo o art. 44 da Lei n. 4.320/64, os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Quanto à natureza das despesas, na situação em questão, não necessariamente estarão limitadas a serviços de saúde, tendo em vista que os efeitos da crise causada pelo COVID-19 são complexos, devendo atingir diferentes áreas. Assim, é imprescindível que o Decreto de abertura do crédito extraordinário elenque a motivação de tal necessidade e sua relação com a situação de calamidade pública.

ART. 65 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O suporte legal que possibilita a dispensa do atingimento dos resultados fiscais no caso de calamidade pública é o art. 65 da Lei Complementar 101/2000.

Assim, enquanto perdurar a calamidade pública, a contagem dos prazos de ajuste para controle da despesa total com pessoal e para delimitação da dívida pública ficam **suspensos**, bem como ficam dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.

E, para que o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal surta efeitos, faz-se necessário o envio dos Decretos de decretação de calamidade pública dos municípios à **Assembleia Legislativa** para homologação formal. Então, assim que aprovado pela Assembleia Legislativa, ter-se-á os seguintes efeitos quanto aos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal:

MODIFICAÇÕES - CALAMIDADE E 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 em caso de extrapolação de gastos com pessoal	Suspensão das obrigações
art. 23, §4º	Primeiro quadrimestre de ano eleitoral: aplicação imediata de sanções das sanções do art. 23, §3º da LRF	Suspensão dos prazos e das obrigações
art. 31	Dívidas consolidadas líquidas acima de 120% 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	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

Ademais, o Ministro Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar na **ADI 6357** para efeitos de conferir interpretação conforme aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, com efeitos a todos os entes da Federação.

Assim, estão suspensas as exigências de demonstração de adequação e compensação orçamentária em relação à criação e expansão de programas para o combate ao COVID-19. E, como se nota do quadro acima, a LRF resguarda o gestor nas situações de decretação de calamidade pública, em razão do impacto gerado pela redução da atividade econômica em nível local, regional, nacional ou mundial.

No entanto, cumpre ressaltar que a situação de calamidade pública, reconhecida nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **não autoriza** o descumprimento de outras obrigações legais tais como: a aplicação mínima de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (25%) e Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS (15%). Além disso, **não autoriza** a desobediência do princípio da vinculação, referido no art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso porque a Constituição Federal, em seu art. 22, estabelece que os municípios devem aplicar anualmente no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Pertencem ao exercício financeiro as despesas líquidas, conforme Parecer Coletivo no 1/2003 do TCE/RS.

Por fim, cumpre anotar que 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 LDO.

RECURSOS DO FUNDEB

Dentre os recursos com os quais são efetuadas as despesas líquidas, destaca-se aqueles oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A regra é de que os recursos do Fundo, que devem ser aplicados apenas para as despesas previstas no art. 70 da Lei no 9.394/96, sejam utilizados dentro do exercício em que foram transferidos. Todavia, o art. 21, §2º da Lei 11.492/07, Lei do FUNDEB, permite que até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos sejam utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. E ainda que ocorra o uso no ano seguinte, esses 5% dos recursos do FUNDEB contam na despesa do ano anterior, ou seja, aquele relativo à sua competência.

NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DOS GASTOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS

Embora o estado de calamidade pública por enfrentamento do COVID-19 seja situação absolutamente estranha para efeitos de interpretação normativa, tem-se que, por orientação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o reconhecimento do estado de calamidade **não autoriza** o descumprimento dos gastos mínimos constitucionais.

Por isso, orienta-se que o Gestor mantenha atenção no cumprimento dos gastos mínimos constitucionais, notadamente na área da Educação.

Ainda assim, caso seja necessário o seu descumprimento do gasto mínimo constitucional, é recomendável que o Gestor realize a instrução de expediente administrativo com as devidas comprovações documentais para efeitos de posterior apresentação aos órgãos de controle para consideração no julgamento das contas.

RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

Parlamentares poderão alocar recursos das emendas impositivas, individuais e de bancada para ações de combate à pandemia do COVID-19 em seus estados e municípios.

Assim, os parlamentares poderão, desde já, indicar o ente ou entidade a ser beneficiada com os recursos ou, ainda, aquele que já o tenha indicado poderá solicitar a realocação para efeitos de reforço no caixa dos Estados e municípios no combate à pandemia.

Há informação de que os deputados estaduais destinarão cerca de R$ 48 milhões para a saúde em diversas cidades do Rio Grande do Sul, anúncio feito pelo líder do governo na Assembleia, Deputado Frederico Antunes.

Mas, os destinatários de tais recursos precisam ter atenção, porque, de acordo com o §10 do art. 165 da Constituição Federal, os recursos de emendas parlamentares não poderão ser destinados ao pagamento de pessoal ou de encargos sociais.

REGRAS DO DECRETO 55.154/2020

AS DISPOSIÇÕES DO DECRETO 55.154/2020 EM RELAÇÃO AOS MUNICÍPIOS

Além da decretação de calamidade pública em todo o Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto 55.154/2020 também regulou diversos assuntos de forma uniforme, razão pela qual o gestor precisa estar atento para o cumprimento das regras aplicáveis a todos os municípios gaúchos.

LIMITAÇÃO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

A primeira ponderação a se fazer é a de a prerrogativa legislativa dos Municípios está limitada à suplementação das diretrizes das normativas federais e estaduais, dada a previsão constante do art. 30, inciso II da Constituição Federal. Isso quer dizer que as regras municipais devem ser harmônicas em relação à disciplina estabelecida pela União e pelo Estado.

Assim, não é permitido ao Município a edição de normas de flexibilização às previsões federais e estaduais. O que admite é tão somente aumento da proteção por meio da publicação de normas de caráter mais restritivo.

O gestor deve estar atento que, em caso de eventual descumprimento das medidas determinadas no Decreto 55.154/20, o Ministério Público poderá propor denúncia por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei 201/67.

FECHAMENTO TEMPORÁRIO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS

A primeira medida amarga, mas necessária, diz respeito ao fechamento de estabelecimentos comerciais em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul. Tal fechamento está determinado, por ora, até o dia 15 de abril de 2020, o que pode ser estendido a critério do governo estadual.

Esta regra se aplica a todo o comércio do tipo não essencial e se constitui de regra geral a todos os municípios, independentemente da existência ou não de casos confirmados. E não pode ser flexibilizada.

Para efeitos desta proibição, entende-se por comércio lojas, centros comerciais, teatros, cinemas, casas de espetáculos, dentre outros, que impliquem atendimento ao público, em especial, mas não só, os com grande afluxo de pessoas.

Ou seja, aquele serviço que não envolver atendimento ao público externo pode continuar funcionando, desde que respeite as medidas de higiene determinadas no art. 4º do Decreto.

VEDAÇÃO AO FECHAMENTO DE ESTABELECIMENTOS QUE DESEMPENHAM SERVIÇOS ESSENCIAIS

A regra do fechamento de estabelecimentos comerciais fica afastada, quando se tratar de serviços de natureza essencial, que foram definidos de forma exaustiva no art. 17 do Decreto 55.154/2020.

A previsão, aliás, é de vedação a qualquer fechamento destes estabelecimentos neste período, com intuito evidente de evitar o desabastecimento da população.

No art. 17 do Decreto 55.154/2020, constam os serviços públicos e privados tidos por essenciais, tais como:

- assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;
- atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos;
- assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade;
- atividades de defesa civil;
- transporte de passageiros e de cargas, observadas as normas específicas;
- captação, tratamento e distribuição de água;
- telecomunicações e internet;
- captação, tratamento e distribuição de água;
- iluminação pública;
- serviços funerários;
- inspeção de alimentos, de produtos e de derivados de origem animal e vegetal;
- vigilância agropecuária;
- serviços de imprensa e as atividades a eles relacionados;
- atividades relacionadas à construção, manutenção e conservação de estradas e de rodovias;
- atividades de fiscalização em geral, em âmbito municipal e estadual;
- atividades de representação judicial e extrajudicial, de assessoria e de consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas.

No §2º do art. 17 do Decreto 55.154/2020, também há mais serviços considerados essenciais, como limpeza, serviços de produção, de qualquer tipo de insumos, em especial os químicos, petroquímicos e plásticos e serviços de produção, de importação, de comercialização, de transporte, de disponibilização, de reparo, de conserto, de substituição e de conservação de equipamentos, implementos, maquinário ou qualquer outro tipo de instrumento, vestimentas e estabelecimentos.

Especificamente em relação às **agências bancárias**, o Decreto prevê que os municípios não poderão determinar o seu fechamento, sendo necessário que elas adotem as providências necessárias para garantir um distanciamento interpessoal mínimo de dois metros entre seus clientes, além de outras medidas previstas no art. 4º.

Ainda sobre agências bancárias, é necessário destacar a necessidade de fixação de horários, agendamentos ou setores exclusivos para atender clientes com idade igual ou superior a 60 anos e relacionados aos grupos de risco conhecidos. Recomenda-se, assim, a edição de decreto para uniformizar os horários, dando maior publicidade possível à população local.

PROIBIÇÃO DE REUNIÕES, EVENTOS E CULTOS

O art. 6º do Decreto prevê a vedação à realização de eventos e de reuniões de qualquer natureza, de caráter público ou privado, incluídas excursões, missas e cultos, com mais de trinta pessoas.

SUSPENSÃO EXCEPCIONAL E TEMPORÁRIA DAS AULAS

O governo estadual ainda determinou a suspensão das aulas, cursos e treinamentos presenciais em todas as escolas, autoescolas, faculdades, universidades, públicas ou privadas, municipais, estaduais ou federais, e demais instituições de ensino, de todos os níveis e graus, bem como em estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças, incluídas as creches e pré-escolas, situadas em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação aos municípios, recomenda-se a avaliação por parte da Secretaria da Educação quanto às mães de baixa renda que têm de continuar trabalhando, apesar da pandemia, e não têm com quem deixar seus filhos quando as creches estão fechadas.

Nessas situações, o poder público deve agir para evitar que essas mães, que muitas vezes são diaristas ou prestam serviços de caráter essencial, não sejam prejudicadas. Vale aqui realizar um cadastramento destas crianças para efeitos de atendimento diferenciado por parte do Municípios.

INTERDIÇÃO DE PRAIAS

Os municípios que possuírem praias deverão determinar a sua interdição excepcional, na forma do art. 8º do Decreto 55.154/2020. A fiscalização quanto ao acesso a estes espaços públicos poderá ficar a cargo da Guarda Municipal.

FUNCIONAMENTO DAS LOJAS DE CONVENIÊNCIA

Há previsão expressa no Decreto 55.154/2020 quanto às lojas de conveniência localizadas em postos de combustível.

Neste caso, elas poderão funcionar, em todo o território estadual, ressalvadas as localizadas em estradas ou rodovias, que poderão manter seu funcionamento regular, apenas no intervalo compreendido entre as 7h e as 19h, vedadas a abertura aos domingos.

E, em qualquer caso, sejam elas localizadas no perímetro urbano ou nas rodovias, está vedada, em qualquer dia e horário, a aglomeração de pessoas nos espaços de circulação e dependências dos postos de combustíveis e suas lojas, abertos e fechados.

TRANSPORTE PÚBLICO

O transporte público de passageiros está permitido - seja ele público ou privado e urbano ou rural, conforme art. 14 do Decreto 55.154/2020. Contudo, é preciso respeitar, em qualquer caso, a capacidade de passageiros sentados.

Além disso, os veículos devem ser higienizados, com limpeza de todas as superfícies como bancos, maçanetas, portas, corrimão, catracas, barras de apoio, direção, painel e outros locais de uso comum. Também é recomendável a circulação com as janelas abertas. Por fim, deve-se determinar a fiscalização de tais obrigações pela Secretaria municipal relacionada.

ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA PREFEITURA E NAS SECRETARIAS

É recomendável que os municípios regulem a suspensão dos atendimentos ao público externo da administração pública direta e indireta pelo período de vigência do Decreto 55.154/2020.

Assim, poderão editar decreto com regulação do expediente em turno único, com exceção dos serviços essenciais. Também poderão regular as escalas de servidores, empregados e estagiários de modo a reduzir aglomerações e evitar circulação desnecessária, privilegiando, no que for possível, o desempenho de atividades por meio de teletrabalho.

É importante ainda determinar que as empresas prestadoras de serviços terceirizados procedam no levantamento de quais são os seus empregados que se encontram no grupo risco para avaliação da necessidade de haver suspensão ou a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados.

SUSPENSÃO DE FÉRIAS E LICENÇAS

Os municípios poderão determinar, por meio de decreto, a suspensão das férias de seus servidores de áreas consideradas essenciais de forma excepcional, assim como das licenças em andamento ou sujeitas à deliberação.

Também é possível o remanejo de servidores entre Secretarias ainda que sejam diversas as funções exercidas, sendo necessário, contudo, observar a área de conhecimento, bem como a capacidade mínima e aptidão do servidor para a realização do serviço.

O mesmo pode ocorrer com a mão de obra terceirizada, em especial prestadores de serviço de limpeza e higienização, para execução dos respectivos serviços em áreas definidas como prioritárias, independentemente da secretaria à qual o respectivo contrato esteja vinculado. Recomenda-se, contudo, que seja expedido ato interno da respectiva Secretaria com tal remanejo, garantidos a manutenção integral do direito dos trabalhadores.

Por fim, é recomendável a notificação expressa da empresa terceirizada, com data de início, orientações gerais e período previsto para o respectivo remanejamento.

SUSPENSÃO DE PRAZOS ADMINISTRATIVOS

Para evitar o acesso às dependências das Prefeituras e das Secretarias, bem como a circulação de processos físicos entre órgãos da administração, é recomendável a decretação de suspensão dos prazos administrativos, incluindo-se os de defesa e os recursais, como é o caso de prazos relacionadas a sindicâncias, processos administrativos disciplinares, processos de punição a terceirizadas e processos administrativos em geral.

Faz-se importante atentar para a exceção dos prazos relacionados a procedimentos licitatórios entendidos como essenciais. O ideal é prever exceção expressa neste sentido para evitar dúvidas.

PRORROGAÇÃO DE PRAZOS DE ALVARÁS DE FUNCIONAMENTO

Seguindo o exemplo do Decreto 55.154/2020, poderá o município determinar a prorrogação excepcional dos alvarás de funcionamento, bem como das licenças municipais, que vencerem no curso do período de enfrentamento à pandemia.

É recomendável a previsão, em decreto, de que as condições de funcionamento, assim como as medidas de segurança do estabelecimento devem ser mantidas, sendo possível inspeção extraordinária por parte da autoridade competente, que poderá se opor à prorrogação excepcional se detectar risco à saúde ou à vida das pessoas.

PRORROGAÇÃO DE PRAZOS CONTRATUAIS OU DE INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Os prazos de contratos, convênios, parcerias ou de qualquer outro instrumento congênere poderão ser prorrogados automaticamente e de ofício pelo município.

Contudo, é recomendável prever, por meio de decreto, que tal prorrogação de ofício será afastada no caso de manifestação contrária por parte do Secretário da pasta, do fiscal do contrato ou da autoridade municipal responsável pela gestão daquele contrato.

E, após o período de calamidade pública, cumprirá às Secretarias os trâmites formais de encerramento do vínculo contratual com a avaliação dos serviços e produtos cumpridos no período de prorrogação excepcional

COVID-19 E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL

CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE PESSOAL NA ÁREA DA SAÚDE

Como regra, não é possível dispensar a autorização legislativa específica para contratações temporárias, conforme prevê o art. 37, inciso IX da Constituição Federal, bem como entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.237.

Aliás, no âmbito do governo estadual, foi editada a Lei 15.456/2020, em que a Assembleia Legislativa autorizou o Poder Executivo a contratar, **em caráter emergencial e por tempo determinado**, recursos humanos para a Secretaria da Saúde. O mesmo ocorreu no município de Porto Alegre, quando editou a Lei 12.696/2020. Por meio dela, o Executivo Municipal foi autorizado a contratar, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, diversos profissionais da área de saúde, como enfermeiros, técnicos de enfermagem e farmacêuticos.

Assim, se ainda não houver, faz-se necessária a **edição de lei específica em cada município** com autorização para contratação de pessoal por prazo determinado e por excepcional necessidade de serviço. Esta lei deve conter: i) as hipóteses em que se admite a contratação emergencial e temporária, ii) a duração dos contratos, iii) os requisitos mínimos, iv) a remuneração, v) os direitos e deveres e vi) a forma de seleção.

Vale anotar que, a respeito do processo de seleção, pode haver a dispensa da realização de concurso público com todos os ritos normais. Porém, os princípios da isonomia e da probidade devem ser observados, sendo recomendável a exposição dos critérios objetivos de seleção (formação acadêmica, experiência profissional prévia, dentre outros).

Contudo, se, em meio à calamidade pública e em peculiar situação de emergência, não for possível a edição de lei, orienta-se para a observância das orientações do Tribunal de Contas do Estado, notadamente do Informativo n. 010/2011, em que o Exmo. Sr. Conselheiro Cezar Miola orientou que;

> Informativo n. 010/2011 do TCE/RS
> [...] Por derradeiro, pontuo que há reconhecimento, por parte deste Tribunal, das situações verdadeiramente excepcionais de emergencialidade, que conduzem à instantaneidade da decisão administrativa (p. ex., calamidades públicas, degradações ambientais iminentes, epidemias e outras situações críticas), para as quais se admite a indicação direta, sem reservas. Contudo, como regra, todos os recrutamentos, ainda que para demandas eventuais, devem ser precedidos de 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.

Além disso, recomenda-se intensificar as medidas de controle quanto a possíveis indicações políticas e prática de nepotismo no período, evitando-se futuros processos de responsabilização.

COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS GAÚCHOS

COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS PARA A CONTENÇÃO DA PANDEMIA

Diante da necessidade de união de todos para o enfrentamento do novo coronavírus, assim considerando que a pandemia ataca todo o sistema de saúde, não havendo possibilidade de exclusão de um ou outro município, é provável a necessidade de cooperação entre municípios para efeitos de ajuda na disponibilização de recursos humanos, EPIs ou equipamentos.

A Constituição Federal prevê no inciso II do art. 23 a **competência comum** para cuidar da saúde e o inciso XII do art. 24 a proteção e a defesa da saúde no âmbito da competência concorrente.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no art. 241, prevê que a saúde é dever do Estado e dos Municípios, sendo dever do sistema integrado garantir a formação e funcionamento de serviços públicos de saúde, inclusive hospitalares e ambulatoriais, visando a atender às necessidades regionais.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, por meio das medidas cautelares deferidas nas ADIs 6.341 e 6.343, manteve a eficácia dos atos normativos que atribuíam competências à União Federal para deliberar sobre as políticas a serem tomadas em relação à crise. Ao mesmo tempo, reconheceu a atuação suplementar dos Estados e Municípios.

Neste momento, é fundamental uma postura de união e de cooperação com compartilhamento de recursos humanos, equipamentos e todo tipo de auxílio necessário para a superação da crise. Não se cogita, obviamente, a prática de atitudes predatórias entre entes federados.

Diante, portanto, da inevitável necessidade de união de esforços, é preciso que o gestor esteja atento para as hipóteses de cooperação entre municípios próximos.

EMPRÉSTIMO DE RECURSOS HUMANOS

Na Lei 13.979/2020 e no Decreto Estadual n. 55.154/2020 do Estado do Rio Grande do Sul não há a previsão de cessão de profissionais de saúde entre municípios.

Contudo, se determinado município não atingido pelo surto de coronavírus desejar contribuir com a cessão de seu corpo profissional a ente que esteja sofrendo com falta de pessoa, poderá editar ato formal (portaria ou decreto do Chefe do Poder Executivo), autorizando o servidor a prestar serviços temporariamente ao município em situação de emergência, devendo destacar os motivos e o prazo para tanto.

Outra forma possível será por meio do Consórcio Público a que os municípios fizerem parte. Neste hipótese, recomenda-se a formalização de convênio para efeitos de empréstimo dos recursos humanos disponíveis, na forma do art. 1º, §1º, inciso I da Lei 11.107/05.

EMPRÉSTIMO DE AMBULÂNCIAS, CAMINHÕES E OUTROS VEÍCULOS

Da mesma forma prevista para o empréstimo de pessoal, pode ser necessário a cooperação entre municípios para cessão de ambulâncias, caminhões, tratores e demais veículos úteis à contenção da pandemia.

Neste caso, também será necessária a edição de ato formal (portaria ou decreto do Chefe do Poder Executivo), que autorize a utilização temporária dos veículos e equipamentos de seu patrimônio pelo município em situação de emergência ou calamidade pública. Deve-se destacar os motivos e o prazo do empréstimo. É recomendável, ainda, que o município beneficiado ateste o recebimento do veículo expressamente.

ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS DE OUTROS ENTES

Nesta crise, também pode ser necessária a cooperação entre municípios para que os veículos e máquinas sejam abastecidos regulamente, de modo a não paralisar os esforços para a contenção do COVID-19.

Assim, mesmo que o município não tenha emprestado veículos ou máquinas a outro, poderá, se assim desejar, cooperar no abastecimento destes - sejam eles de outro município ou oriundos de empréstimo por parte de particulares.

Se assim for, recomenda-se a abertura de expediente administrativo específico para cadastramento prévio de todos os veículos e máquinas que poderão ser abastecidos com recursos do município, anotando-se qual a sua função no combate ao novo coronavírus, bem como a qual município ou entidade estão prestando serviços, acompanhado do respectivo documento comprobatório e dos valores destinados.

Vale destacar, por fim, que a ausência do referido documento comprobatório poderá ensejar futura responsabilização por dano ao erário, na forma do art. 10 da Lei 8.429/92, sendo o seu ressarcimento direito imprescritível do poder público.

DOAÇÃO DE ITENS DE PRIMEIRA NECESSIDADE

Embora não previsto na Lei 13.979/2020 e no Decreto Estadual n. 55.128/2020 do Estado do Rio Grande do Sul, poderá o município eventualmente não atingido pelo surto do novo coronavírus efetuar a doação de itens de primeira necessidade a municípios que estejam enfrentando a pandemia e que necessitem urgentemente preservar vidas.

Para tanto, orienta-se para a aplicação do disposto no art. 17, inciso II, alínea "a" da Lei 8.666/93, que dispõe sobre a possibilidade de doação de bens móveis para fins de interesse social.

Nesta hipótese, é preciso que o gestor realize a devida avaliação quanto aos requisitos de oportunidade e conveniência, e expressando os motivos da escolha daquele determinado município, registrando tudo em expediente administrativo próprio.

Vale anotar que somente é possível doação entre entes da Administração Pública, o que impõe também a confecção de ato formal de doação contendo a descrição dos bens doados, bem como prova da efetivação da entrega e comprovação de recebimento por parte do município beneficiado.

ALIMENTAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS

Anota-se que é possível a convocação de voluntários para ajuda na contenção da pandemia do COVID-19, aplicando-se, neste caso, a Lei 9.608/98, Lei do Voluntariado.

Nesse caso, é necessário que o município interessado realize o cadastramento de todos os profissionais voluntários por meio de formulário próprio, em que o referido cidadão declare estar ciente das disposições da Lei 9.608/98 e de acordo de que todas as atividades desenvolvidas serão de caráter voluntário, sem recebimento de remuneração, bem como da inexistência de vínculos empregatícios e de que não há nenhuma obrigação de natureza trabalhista ou previdenciária nestas atividades.

Para efeitos de realizar o custeio de alimentação, faz-se necessário que o município tenha a listagem dos voluntários e faça a prova de que determinado cidadão está a serviço do município no combate ao COVID-19 para efeitos de legitimar a despesa. Recomenda-se, assim, a instrução de expediente administrativo próprio com a reunião de todos os documentos comprobatórios de compra dos alimentos, bem como quanto à efetiva prestação de serviço voluntário pelos beneficiados.

ATENÇÃO ÀS PROIBIÇÕES EM ANO ELEITORAL

Ainda que diante de uma crise sem precedentes no país, é necessário ressaltar que 2020 é ano eleitoral, de modo que a legislação impede diversas condutas que visem ao desequilíbrio da disputa eleitoral.

O art. 73 da Lei 9.504/97 elenca o rol de condutas vedadas aos agentes públicos, sujeitando-se o gestor à cassação do diploma e à Lei de Improbidade Administrativa, conforme art. 73, §§ 5º e 7º da Lei 9.504/97.

Nos últimos oito meses, por exemplo, a administração é proibida de se comprometer com novas despesas que não possam ser quitadas dentro do mandato, conforme prevê o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também há previsão de nulidade de qualquer ato que resulte em aumento de despesa com pessoal, a exemplo de gratificações.

Assim, para evitar futura responsabilização, os gestores e agentes políticos locais devem se cercar de todas as formalidades possíveis para que as aquisições e contratações realizadas neste período estejam devidamente identificadas como relacionadas às ações de enfrentamento do COVID-19, reunindo evidências de que a aquisição ou contratação emergencial é o meio mais adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente.

CONCLUSÃO

DESAFIO GLOBAL

A grave situação em que vive o mundo impõe um desafio global a todos, sobretudo aos gestores públicos, responsáveis pela tomada de decisões nesta situação absolutamente excepcional e que, mais adiante, poderão ser objeto de análise por parte dos órgãos controle.

Nessa medida, este material serve como orientação jurídica geral, na linha de auxiliar o Gestor na tomada de decisão.

Contudo, o maior destaque que queremos deixar é que o momento exige a submissão total aos princípios do interesse público e da proporcionalidade. Serão momentos difíceis e que reclamarão decisões rápidas, sensatas e difíceis.

Não teremos tempo de prever todos os possíveis cenários; e é provável que sejamos surpreendidos com a necessidade de escolher entre agir ou recuar. Assim, é preciso dizer que todos teremos que aprender juntos, tomando decisões que poderão mudar o curso da história, não tendo espaço para o famoso "*engenheiro de obra pronta*". O que importa, neste momento, é proteger a coletividade e focar nas soluções para vencer a crise.

ALOÍSIO ZIMMER
ADVOGADOS ASSOCIADOS

51 3237-0870

51 98446-4675

contato@aloisiozimmer.adv.br

@aloisiozimmeradvogados

Av. Ipiranga, n. 40, cj. 810 a 811
Trend Offices, Porto Alegre/RS