

## Da fiscalização concomitante realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná durante a pandemia de COVID-19

Concurrent inspection carried out by the Paraná State Audit Court during the COVID-19 pandemic

Angela Laureanti Plantes Machado\*  
Carla Roberta Flores Venâncio\*\*  
Luciano Calheiro Caldas\*\*\*  
Vivian von Hertwig Fernandes de Oliveira\*\*\*\*

### Resumo

O mundo foi impactado em 2020 pela devastadora pandemia causada pelo COVID-19 que, além de infectar e tirar a vida de milhões de pessoas, também ensejou profundas alterações nas relações jurídicas. Diante deste cenário, o presente artigo busca ressaltar a importância do modelo de fiscalização concomitante adotado pelos

---

\* Analista de Controle Externo do TCE/PR. Advogada, graduada em Direito pela Universidade Positivo. Pós-Graduada em Propriedade Intelectual e comércio Eletrônico pela Universidade Positivo, MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE *Business School*. E-mail: [angela.machado@tce.pr.gov.br](mailto:angela.machado@tce.pr.gov.br);

\*\* Analista de Controle Externo do TCE/PR, Advogada graduada pela Universidade Estadual de Maringá-2001; Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Integrado de Ensino Superior – CIES – 2003 e em Atualidades das Ciências Jurídicas pelo Instituto Virtul Brasileiro – 2005, MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE *Business School*. Atuou como Assessora Jurídica do Município de Maringá - 2003-2005. Atua como Diretora de Gestão de Pessoas. E-mail: [carlaroberta@tce.pr.gov.br](mailto:carlaroberta@tce.pr.gov.br);

\*\*\* Auxiliar de Controle Externo do TCE/PR, Advogado, Graduado em Direito pelas Faculdades OPET, Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Paraná. Coursou Administração de Empresas - FESP-PR e Teologia - Instituto de Teologia de SP. MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE *Business School*, Especialista em Segurança Pública, Trânsito e Transporte - PUC-PR. Atuou como Gerente de Capacitação Interna e Externa – TCE/PR, Supervisor de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo - TCE/PR, Assessor Especial da Presidência e Gerência Financeira – Instituto Rui Barbosa, Perito Papiloscopista - PC-PR, Professor Titular da Escola Superior de Polícia Civil do Paraná - ESPC/PR; Instrutor Titular - DENATRAN e SETRAN/Curitiba. E-mail: [sscaldas99@gmail.com](mailto:sscaldas99@gmail.com);

\*\*\*\* Analista de Controle Externo do TCE/PR. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-Graduada em Ministério Público - Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE *Business School*. E-mail: [vivian.oliveira@tce.pr.gov.br](mailto:vivian.oliveira@tce.pr.gov.br)

tribunais de contas brasileiros, com ênfase para a atuação da Corte de Contas Paranaense, que, tempestivamente, adotou medidas efetivas para garantir a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Para tanto, iniciou-se com a contextualização histórica relativa à pandemia, seguida de conceitos e aspectos referentes à fiscalização concomitante e sua importância ante as inovações decorrentes da Lei 13.979/20, enveredando pela nova hipótese de dispensa de licitação, possibilidade de dispensa de estudo prévio e termo de referência simplificado, além da estimativa de preços e simplificação do instituto do pregão. Por fim, foram trazidos dados acerca da fiscalização concomitante realizada pelo TCE-PR, sobretudo com os trabalhos da comissão instituída pela Portaria nº 314/20, que proporcionou, até o momento, com a adoção da fiscalização “em tempo real” dos editais de licitação e dispensas motivadas pelo combate à pandemia, economia significativa aos cofres públicos, na ordem de aproximadamente 26 milhões de reais.

**Palavras chave:** Fiscalização Concomitante. Coronavírus – COVID-19. Lei 13.979/20. TCE-PR

## 1. INTRODUÇÃO

Diante dos acontecimentos mundiais movidos pela pandemia causada pelo COVID-19, a legislação brasileira sofreu diversas alterações, algumas das quais com reflexo direto na atuação dos tribunais de contas.

A nova hipótese de dispensa de licitação e as alterações no procedimento licitatório de pregão, decorrentes da edição da Lei 13.979/20, impuseram uma maior e mais efetiva atuação do controle externo com a finalidade de evitar gastos públicos desnecessários ou excessivos, ante a escassez de recursos financeiros do Estado e de produtos disponíveis no mercado.

Neste contexto, o presente artigo visa demonstrar que a fiscalização concomitante, além de consistir numa técnica mais condizente com a celeridade imposta pela globalização, traz resultados de extrema relevância para a sociedade, ao possibilitar a correção tempestiva de irregularidades sanáveis, evitando a ocorrência de danos ao erário.

Assim, a partir de uma análise acerca das principais alterações da Lei 13.979/20 que impactam nas aquisições públicas, busca-se evidenciar a relevância da atuação concomitante dos tribunais de contas, com destaque para os resultados

obtidos pela Comissão instituída pela Portaria nº 314/20<sup>1</sup> no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

COVID-19 (do inglês *Coronavirus Disease 2019*) é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave SARS-CoV-2.<sup>2</sup>

O SARS-CoV-2 foi identificado pela primeira vez em seres humanos em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China. Os resultados de exames nos primeiros infectados, ainda em 2019, sugeriram que o SARS-CoV-2 seja de origem animal.<sup>3</sup> O surto inicial deu origem a uma pandemia global que, na data de 7 de novembro de 2020, tinha resultado em 49.482.169 casos confirmados e 1.245.446 mortes em todo o mundo.<sup>4</sup>

A pandemia foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 11 de março de 2020. De acordo com Tedros Adhanom, diretor geral da organização, a mudança de classificação de epidemia para pandemia não decorreu da gravidade da doença, mas sim da disseminação geográfica rápida que o Covid-19 apresentou.<sup>5</sup>

Ao contrário de outras pandemias vividas pela humanidade ao longo da história, como a peste bubônica, no século XIV, a varíola, erradicada em 1980, a cólera com a primeira epidemia global em 1817, ou mesmo a implacável gripe espanhola que, acredita-se, tenha matado entre 40 e 50 milhões de pessoas no início do século, observa-se que a diferença fundamental da pandemia vivida em 2020 para

---

<sup>1</sup> TCE-PR. Portaria nº 314 de 5 de junho de 2020. DESIGNAR os seguintes servidores do quadro de pessoal deste Tribunal para, sob a coordenação do primeiro, compor comissão destinada à realização de fiscalização por acompanhamento dos gastos relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, vinculados à área da Saúde, realizados pelos municípios paranaenses, com prazo de conclusão em 18/12/2020. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 05 jun. 2020. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

<sup>2</sup> ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

<sup>3</sup> GRUBER, Arthur. Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença. *Jornal da Universidade de São Paulo – USP*. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid2-o-que-se-sabe-sobre-a-origem-da-doenca/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

<sup>4</sup> ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

<sup>5</sup> Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

suas antecessoras é que o mundo, hoje, é totalmente globalizado, integrado política, econômica e socialmente.<sup>6</sup>

A interligação global entre países, governos e pessoas fez efetivamente o mundo parar. Aeroportos, ruas, empresas, shoppings vazios. Nenhum avião nos céus. Até os templos religiosos foram fechados, isolados e, aquilo que antes se tinha como regra, agora apresentava-se com nova perspectiva.

As empresas que sempre prezaram pela presença física de seus funcionários em suas instalações agora se viram obrigadas a implementar trabalhos à distância, trabalho remoto – *home office*, tudo para tentar se adequar ao novo modelo de sociedade imposto e conhecido como isolamento social.

No serviço público não foi diferente. Os tribunais de contas brasileiros, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR, por exemplo, precisaram adequar-se, viram-se obrigados a alinhar seu funcionamento à nova realidade. Funcionários trabalhando em casa, sessões virtuais, reuniões remotas e Comitê de Crise são apenas alguns exemplos da rápida resposta da Corte estadual ao novo cenário mundial.

O que poderia ser considerado temerário mostrou-se efetivo. Na Corte de Contas paranaense os resultados foram surpreendentes, conforme se denota da seguinte notícia extraída de seu portal:

nos meses de maio e junho, os três órgãos colegiados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Primeira e Segunda Câmaras e Tribunal Pleno - julgaram 877 processos. O número, que representa aumento de 27% em relação ao mesmo bimestre de 2019, confirma o sucesso das medidas administrativas e ferramentas tecnológicas adotadas pelo tribunal para assegurar o necessário distanciamento social durante a pandemia do novo Coronavírus, mantendo suas atividades de controle externo do gasto público.<sup>7</sup>

E a fiscalização dos jurisdicionados, sobretudo a concomitante, não poderia seguir caminho diverso. Há vários anos os tribunais de contas têm adotado e

---

<sup>6</sup> Conheça as 5 maiores pandemias da história. *Revista Galileu*. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Saude/noticia/2020/03/conheca-5-maiores-pandemias-da-historia.html>>. Acesso em: 05 de outubro de 2020.

<sup>7</sup> Com sessões virtuais e teletrabalho, TCE-PR amplia número de julgamentos. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/com-sessoes-virtuais-e-teletrabalho-tce-pr-amplia-numero-de-julgamentos/8170/N>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

intensificado este modelo de fiscalização como método eficaz de prevenir desvios e má aplicação do dinheiro público, como se verá adiante.

### 3. FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

O controle exercido pelos tribunais de contas assume papel preponderante no Estado Democrático de Direito consagrado pela Carta Política de 1988. Isto impõe às Cortes de Contas atuação eficiente e eficaz frente aos desafios trazidos pelo cenário de pandemia, que abre espaço para novas e diferentes formas de contratações e aquisições pelos gestores públicos.

A essencialidade dos tribunais de contas num Estado Democrático de Direito é muito bem explicada por Helio Saul Mileski, Professor e Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca/Espanha, em sua obra “Tribunais de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras” quando afirma que,

modernamente, acentuou-se ainda mais a importância dos órgãos fiscalizadores das contas públicas - Controladorias e Tribunais de Contas – para os Estados de regime democrático. Visando manter a atuação governamental direcionada tão somente para a prática de atos que atendam aos interesses da coletividade, justamente para não permitir que os governantes usem as finanças públicas em proveito próprio ou de terceiros, as Constituições dos Estados passaram a ser pródigas em traçar regramentos com poderes de fiscalização cada vez mais autônomos e independentes, a fim de que os órgãos de controle atuem sempre em favor do cidadão e da sociedade.

Como essas características democráticas transformaram-se em essência dos órgãos de controle, pode-se dizer que o Tribunal de Contas se tornou o olho do povo, na medida em que verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos e a sua aplicação está direcionada ao interesse público. Este órgão de Controle, como integrante da estrutura política do Estado, com função constitucional autônoma, embora não seja Poder no sentido orgânico formal, atua em nome do povo, a fim de fazer com que a atividade pública se desenvolva de acordo com o interesse público, constituindo, por isso, peça imprescindível do regime democrático.

Considerando que a legitimidade do Estado Democrático depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira, posto que os direitos e garantias individuais só estarão protegidos se não houver prepotência do Estado e os atos de seus dirigentes, de igual forma, só forem realizados em favor dos cidadãos, cuja fiscalização é realizada pelo Tribunal de Contas, pode-se dizer que este organismo de controle externo é de pura essência democrática, que atua sob fundamentos democráticos e em defesa da democracia. Pelo seu vínculo à Constituição e à lei, produzindo ação em defesa do cidadão (interesse público), é órgão inerente ao Estado Democrático de Direito.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> MILESKI, Helio Saul. *TRIBUNAL DE CONTAS: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras*. Disponível em: <<http://mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/08.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2020.

Dessa forma, os tribunais de contas têm assumido um papel cada vez mais relevante no controle da Administração Pública<sup>9</sup>, incrementando e aperfeiçoando suas atividades fiscalizatórias no sentido de tornar a resposta à sociedade mais célere e eficiente.

A doutrina brasileira há muito define o momento da fiscalização como podendo ser prévio, concomitante (*pari passu*) e subsequente (*a posteriori*). Consoante esclarece Simões, “a Constituição de 1988 ampliou, significativamente, as

---

<sup>9</sup> Constituição Federal. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

-Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

atribuições da Corte, vislumbrando-se, hoje, tanto hipóteses de controle prévio e concomitante quanto a posteriori”<sup>10</sup>.

Como bem explica Gilberto Pinto Monteiro Diniz:

Partindo-se, então, dessa classificação, tem-se que a fiscalização ou controle prévio, ainda designado de preventivo ou a priori, como é intuitivo pela denominação dada, é aquele que “antecede a conclusão ou operatividade do ato”. Esse momento de efetivação da fiscalização condiciona a eficácia do ato à apreciação e validação pelo órgão de controle externo, que deve convalidar e previamente autorizar que o ato produza os efeitos desejados. Já a fiscalização concomitante, também denominada de sucessiva, é aquela que ocorre *pari passu* ou de forma simultânea com o desenvolvimento das etapas de execução do ato, isto é, designa o controle que “[...] acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, como, por exemplo, [...] a fiscalização de um contrato em andamento” (DECOMAIN, 2006, p. 178).

Lado outro, a fiscalização ou controle subsequente, ainda conhecido e designado como corretivo ou a posteriori, também como deixa transparecer as nomenclaturas utilizadas para designá-lo, é aquele que “[...] se efetiva após a conclusão de ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia” (DECOMAIN, 2006, p. 178).<sup>11</sup>

O controle concomitante é, fundamentalmente, aquele realizado quando a conduta administrativa está sendo praticada. Em razão de ser uma fiscalização simultânea, acaba por assumir também um caráter preventivo ao passo que possibilita a correção tempestiva de atos potencialmente lesivos ao erário e de irregularidades sanáveis.

São exemplos de controle concomitante a realização de auditorias sobre contratos administrativos vigentes, a fiscalização exercida em editais de licitação e de concursos públicos em andamento e a fiscalização da legalidade de atos de execução orçamentária, nos termos do art. 116, da Lei 8.666/93, entre outros.

Recentemente, observa-se no Brasil uma tendência em privilegiar a fiscalização concomitante, diante da possibilidade de uso de novas tecnologias que permitem um acompanhamento mais ágil dos atos e contratos controlados, além das vantagens deste tipo de controle.

Em 2015, foram homologadas em Assembleia Geral do Instituto Rui Barbosa as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASPs do nível 1,

---

<sup>10</sup> Simões, Edson. *Tribunais de contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 502.

<sup>11</sup> DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

que definem os princípios basilares e os pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros e para a realização de suas atividades de auditoria, as quais fizeram expressa menção à utilização do controle concomitante. Confira-se o trecho: “79. Os Tribunais de Contas devem adotar, no que couber, o controle externo concomitante como instrumento de efetividade de suas atribuições”.

Confirmando essa tendência em priorizar o controle concomitante, em março de 2020, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-substitutos dos Tribunais de Contas – AUDICON, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC e o Instituto Rui Barbosa – IRB, elaboraram a Resolução Conjunta nº 1/2020 para dispor sobre:

diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus<sup>12</sup>.

Na mencionada Resolução, estabeleceu-se como prioridade para os tribunais de contas brasileiros o controle concomitante das contratações emergenciais e da destinação de verbas à saúde. Veja-se:

Art. 2º O desempenho dos papéis de fiscalização e controle deve ser continuado adotando-se a cautela, a coerência e a adequação ao contexto da crise, preferencialmente de forma pedagógica, com a implementação, entre outras, das seguintes medidas:

(...)

VIII - resguardar a devida competência fiscalizatória de seus respectivos Tribunais, por meio das seguintes diretrizes:

a) fiscalizar contratações emergenciais que visam combater os efeitos do coronavírus, exercendo, **prioritariamente, o controle concomitante**, tendo seletividade e cuidadosa atenção para casos que exijam atuação prévia de controle, preservando, desta forma, a autonomia do gestor e a celeridade necessária à tais contratações;

(...)

XIV - acompanhar, de forma **concomitante**, se os recursos destinados ao pagamento das dívidas dos entes, suspenso em função da crise, para emergencial destinação à saúde, estão, efetivamente, cumprindo esta finalidade; (original sem destaque).

---

<sup>12</sup> ATRICON. Resolução Conjunta nº 1/2020. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>> Acesso em: 10 de novembro de 2020.

O controle concomitante é muito apropriado para situações incertas e imprevisíveis, como a vivenciada durante a pandemia de COVID-19, período em que novos regramentos jurídicos vão surgindo e se alterando, conforme veremos adiante.

Não se desconhece que o estado de calamidade pública em razão da pandemia pode propiciar a realização de gastos superfaturados e contratações temerárias.

O papel deste modelo de fiscalização é primordial para coibir tais condutas mal-intencionadas. Não somente isso, a fiscalização concomitante serve também de orientação para aqueles administradores que, mesmo bem-intencionados, estão cercados por incertezas decorrentes desta situação imprevista.

Assim, torna-se possível antecipar as más práticas de gestão, sejam dolosas ou culposas, e então prevenir ou minimizar danos à Administração Pública, de forma tempestiva e muito mais eficiente em relação ao usual controle subsequente.

Neste sentido, faz-se mister destacar uma das diretrizes emitidas aos tribunais de contas na obra “Contribuição ao Sistema Tribunais de Contas em Tempos de Coronavírus – Pareceres Técnicos das Comissões”, que orienta as Cortes para

nas fiscalizações incluídas no plano de emergência, priorizar a fiscalização concomitante e garantir que os resultados das fiscalizações e as decisões sejam disponibilizadas em tempo hábil, com base na explicação de que “Em situações de emergência os gestores precisam ser rápidos na adoção de ações de combate à crise, o que pode vir a causar elevação nos níveis de risco a que estão sujeitas as referidas atividades. Deste modo, o tempo é um dos principais fatores a serem considerados pelos tribunais na fiscalização das ações praticadas com este fim”.

Assim, os tribunais de contas devem utilizar instrumentos de fiscalização adequados a um controle concomitante, notadamente acompanhamentos, sob pena de não produzir relatórios hábeis à agregação de valor em momento de crise, caso venham a ser produzidos de forma intempestiva. Do mesmo modo em que devem os tribunais lançar mão do seu poder geral de cautela na emissão de suas decisões, quando for pertinente, e, ainda nesse contexto, ampliar a prática de emissão de alertas, como medidas cautelares em caso de identificação de riscos na consecução dos objetivos de combate à pandemia. Além disso, a fiscalização não atinge seus objetivos se não se conhecem os seus objetos adequadamente, o que demanda levantamentos para apreender este novo ambiente que está surgindo.

Por outro lado, os Tribunais devem adotar medidas que empreguem maior celeridade, tanto às suas fiscalizações (por exemplo, a adoção de relatórios curtos), quanto às suas deliberações plenárias (por exemplo, estabelecimento de tramitação processual prioritária), de modo a garantir que as constatações da fiscalização estejam disponíveis durante a crise e que os problemas possam ser resolvidos imediatamente pelas partes responsáveis fiscalizadas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas. *Contribuição ao sistema tribunais de contas em tempos de coronavírus: pareceres técnicos das comissões especiais* - CNPTC / Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; coordenação de Priscila Kelly F. P. Borges. –

Por meio do controle concomitante privilegia-se, portanto, a atuação tempestiva. Tal característica é uma das principais vantagens em relação à usual fiscalização subsequente, a qual muitas vezes resulta em constatação de irregularidades anos após a prática do ato, dificultando a responsabilização pelos achados e eventuais ressarcimentos ao erário.

#### **4. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 13.979/20 COM RELAÇÃO À CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

##### **4.1 Breve retrospectiva sobre as principais alterações jurídicas ocorridas durante a pandemia**

A Organização Mundial da Saúde - OMS decretou estado de emergência global em decorrência do novo coronavírus em 30 de janeiro de 2020.

O Brasil, por meio da Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020,<sup>14</sup> declarou “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”.

Em seguida, em 6 de fevereiro de 2020, o Presidente sancionou a lei 13.979/20, a qual “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

Em 18 de março de 2020, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública (Despacho do Presidente da República - mensagem 93), sendo que o seu reconhecimento ocorreu em 20 de março de 2020, por meio do Decreto Legislativo n. 6/20.

Percebe-se, portanto, que o Poder Legislativo e o Poder Executivo responderam de forma extremamente ágil à decisão da OMS. Após menos de 7 (sete)

---

Goiânia: CNPTC, 2020. 174 p.: il. color. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES-AO-SISTEMA-TRIBUNAIS-DE-CONTAS-EM-TEMPOS-DE-CORNAV%C3%8DRUS-PARECERES-T%C3%89CNICOS-DAS-COMISS%C3%95ES-CNPTC.pdf>>. Acesso em 07 de novembro de 2020.

<sup>14</sup> Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

dias da decretação de estado de emergência global, o Brasil já possuía lei específica para o enfrentamento da calamidade pública<sup>15</sup>.

De início, deve-se ressaltar que a Lei 13.979/20 tem sido objeto de diversas modificações. Em apenas oito meses de vigência, já foi alterada 4 (quatro) vezes por medidas provisórias (MPV 926, 927, 928 e 951), 7 (sete) vezes por leis ordinárias (Leis 14.006, 14.019, 14.022, 14.023, 14.028, 14.035 e 14.065, todas de 2020) e por 2 (dois) Decretos Presidenciais (DEC. 10.282 e 10.288, ambos de 2020), além de ser objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI 6341, 6347, 6351 e 6353, perante o Supremo Tribunal Federal.

Basicamente, as Medidas Provisórias trataram de alterações relacionadas ao enfrentamento conjunto da pandemia pelos órgãos públicos, extensão das contratações emergenciais para serviços de engenharia, dada a necessidade de criação de hospitais de campanha, aprimoramento das compras públicas com a inclusão do sistema de registro de preços como forma mais adequada e célere de contratação, entre outros, e flexibilização das relações de trabalho impostas pelo novo modelo de trabalho remoto, que se tornou regra no país.

Já quanto às Leis Ordinárias, algumas delas são a própria transformação das MPs em Lei, e as demais trataram da atuação mais célere da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, do uso obrigatório de máscara e critérios de assepsia em locais públicos e privados, da violência doméstica e familiar contra as mulheres, crianças, adolescente e idosos, sobre medidas de proteção aos trabalhadores de saúde envolvidos no combate à pandemia, entre muitos outros assuntos.

A seu turno, a ADI 6341 discutiu, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, aspectos acerca da competência concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a tomada de providências administrativas e legislativas relacionadas à imposição de restrições relacionadas ao novo coronavírus. Já nas ADIs 6347, 6351 e 6353, alegava-se que o então Art. 6-B da Lei 13.979/20<sup>16</sup> buscava:

---

<sup>15</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses; JACOBY FERNANDES, Murilo; TEIXEIRA, Paulo; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito provisório e a emergência do coronavírus*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 24.

<sup>16</sup> Tal dispositivo, incluído pela Medida Provisória 928/2020, teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, com a perda da eficácia da referida medida provisória pelo decurso do prazo constitucional sem deliberação pelo Congresso Nacional, os processos de ADI 6347, 6351 e 6353 foram extintos sem resolução do mérito.

impedir a aplicação da Lei de Acesso à Informação a setores da Administração Pública empenhados no combate à pandemia, em violação aos princípios da legalidade, da motivação dos atos da administração, da eficiência, do devido processo administrativo, do contraditório e ampla defesa e ao direito de petição.<sup>17</sup>

Adentrando na análise da lei 13.979/20 e suas modificações, o objetivo é entender quais as principais alterações no novo regramento, sob o aspecto das contratações públicas, que reforçam a necessidade do controle concomitante dos tribunais de contas.

As medidas previstas na referida lei visam simplificar e conferir maior celeridade às contratações realizadas pela administração pública, buscando maior eficiência no enfrentamento da pandemia. Por outro lado, a flexibilização das regras tradicionais e a redução de exigências nos procedimentos abre espaço para a ocorrência de irregularidades, o que demanda uma atuação ainda mais ágil e efetiva pelos órgãos de controle.

Vale destacar que o próprio art. 4º-K da Lei 13.979/20 expressamente prevê que os órgãos de controle interno e externo deverão priorizar “a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta lei”.

Antecipando-se aos acontecimentos, o TCE/PR instituiu, por meio da Portaria nº 202/20<sup>18</sup>, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao Coronavírus-COVID19, a quem compete o primeiro juízo de mérito acerca das demandas que guardam relação com o combate à propagação do vírus, oriundas de denúncias e representações.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. Brasília, DF. 26 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

<sup>18</sup> TCE-PR. Portaria nº 202 de 24 de março de 2020. Cria, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao coronavírus – COVID19, estabelece atribuições e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/portaria-n-202-de-23-de-marco-de-2020-covid-19-novo-coronavirus/327874/area/249>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

Nesses procedimentos, a Corte utilizou-se de seu poder geral de cautela, previsto no art. 53 da Lei Complementar 113/2005<sup>19</sup>, para garantir a correta aplicação dos recursos públicos, a exemplo da medida cautelar deferida pelo Presidente do Tribunal e confirmada pelo Tribunal Pleno, sob a relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno  
 Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 Decisão do Tribunal Pleno proferida em 01/06/2020 publicada no DETC nº 2324, em 24/06/2020, sobre o processo 273070/20, de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 da FUNDAÇÃO ESTADAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ tendo como interessados FUNDAÇÃO ESTADAL DE ATENÇÃO EM SAÚDE DO ESTADO DO PARANÁ - FUNEAS-PARANÁ, HIPERMED - SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES LTDA - ME e MARCELLO AUGUSTO MACHADO tendo como relator o CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA.  
 Ementa: Representação da Lei nº 8.666/93. Pandemia. COVID-19. Suspensão de execução contratual. Poder Geral de Cautela. Diligência de verificação de qualificação econômico-financeira negada. Serviço Público Essencial. Pela concessão de medida cautelar. Homologação de cautelar<sup>20</sup>.

Observando a mesma medida preventiva, a decisão abaixo:

Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno  
 Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 Decisão do Tribunal Pleno proferida em 10/06/2020 publicada no DETC nº 2325, em 25/06/2020, sobre o processo 310668/20, de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 do MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ tendo como interessados FABIANO ALVES MACIEL, MAURILIO DA SILVA CASTIONI e MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ tendo como relator o CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO.  
 Ementa: Representação da Lei nº 8.666/93. MUNICÍPIO DE PONTAL DO

<sup>19</sup> Lei Complementar nº 113/2005 do Paraná. Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18)

§ 1º A solicitação ou a determinação, conforme o caso, deverá ser submetida ao órgão julgador competente para a análise do processo, devendo ser apresentada em mesa para apreciação independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos.

§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:

I – afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II – indisponibilidade de bens;

III – exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

§ 3º São legitimados para requerer medida cautelar:

I – o gestor, para a preservação do patrimônio;

II – as partes;

III – o Relator;

IV – o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Disponível em < <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1082-2020-do-tribunal-pleno/328884/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

PARANÁ. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 1426/20 - GP. Homologação pelo Tribunal Pleno.<sup>21</sup>

Para além desses exemplos de medidas urgentes tomadas pela Corte de Contas Paranaense, outras centenas de decisões no mesmo sentido foram adotadas pelos tribunais de contas em todo o país, evitando-se, deste modo, gastos desnecessários ou o uso incorreto do dinheiro público com ações que, supostamente, estariam sendo tomadas para combater a pandemia.<sup>22</sup>

Abordaremos as principais alterações trazidas pela Lei 13.979/20 nos tópicos a seguir.

#### 4.2. Nova hipótese de dispensa de licitação

O art. 4º da Lei 13.979/20 trouxe uma nova e excepcional hipótese de dispensa de licitação, destinada às contratações que visam o enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

Trata-se de norma de vigência temporária, aplicável apenas enquanto perdurar a situação emergencial.

A hipótese não se confunde com o disposto no art. 24, IV, da Lei Geral de Licitações (Lei Federal 8.666/93), eis que a inovação trazida pelo novel diploma legal consiste na presunção da situação de emergência, ou seja, não é necessário ao gestor demonstrar que a aquisição ou contratação de prestação de serviços é emergencial. Também se presumem, de acordo com o art. 4º-B da Lei 13.979/20, a necessidade

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Artagão de Mattos Leão. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1105-2020-do-tribunal-pleno/328908/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

<sup>22</sup> Medida cautelar do TCEMS. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/50873/t/TCE-MT+suspende+compra+de+kits+para+teste+r%E1pido+da+Covid-19+por+ind%E1cios+de+sobrepre%E7o>>. Acesso em 10 de novembro de 2020; Medida cautelar do TCEPA. Disponível em: <<http://www.mpc.pa.gov.br/noticia/detalhe/id/556/titulo/tce-pa-acolhe-pedido-de-medida-cautelar-do-mpc-pa-em-contrato-para-a-compra-de-medicamentos-durante-a-pandemia-da-covid-19>>. Acesso em 10 de novembro de 2020; No mesmo sentido, cautelar do TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-devolucao-do-auxilio-emergencial-da-covid-19-recebido-por-militares.htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

de pronto atendimento da situação de emergência, a existência do risco e que a contratação se limita à parcela necessária ao atendimento da referida situação.

Vale destacar que, segundo Pércio, Oliveira e Torres, a presunção legal apenas dispensa a necessidade de comprovação de tais elementos, não eximindo o gestor, contudo, de indicá-los e justificá-los minimamente nos autos do processo administrativo correspondente<sup>23</sup>. Nesse sentido, aduzem que:

Em nossa avaliação, o que é dispensada é a ampla comprovação das alegações, que podem ser vertidas de forma simplificada no processo. Ou seja, a presunção afasta a necessidade de prova, mas não a de motivação. (...) Expor minimamente nos autos o motivo da dispensa é condição para a transparência do ato, que merecerá a devida fiscalização social e das instâncias competentes no seu devido tempo.<sup>24</sup>

Importante ressaltar, ademais, que a lei exige pertinência entre o objeto da contratação e o atendimento à situação de emergência de saúde, a qual deve ser avaliada caso a caso, observando-se, inclusive, que pode ser direta ou indiretamente relacionada à saúde.

Um exemplo de pertinência indireta citado por vários doutrinadores consiste na contratação de *callcenter* para orientar a população sobre sintomas, meios e momento de procurar atendimento. Embora não seja um bem, insumo ou serviço diretamente relacionado à saúde, evidencia-se a pertinência indireta da contratação com a pandemia.

### **4.3 Dispensa de estudo prévio e simplificação do Termo de Referência ou do Projeto Básico**

A Lei 13.979/20 também passou a permitir a simplificação da fase interna da contratação ao desobrigar a administração de elaborar estudo prévio para a aquisição de bens e serviços comuns (art. 4º-C).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

<sup>24</sup> PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

<sup>25</sup> Lei 13.979/20. Art. 4º-C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.

Similarmente, admitiu a apresentação de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado para as aquisições e contratações dos bens e serviços necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º-E).<sup>26</sup>

Como explica Marçal Justen Filho:

O Art. 4º -E admite que a contratação seja fundamentada em avaliações muito mais sumárias. Exige-se a especificação do objeto, a explicitação sintética das necessidades a serem atendidas, a descrição mínima da solução prevista, a definição quanto às exigências atinentes à contratação, os critérios para medir e pagar a prestação a ser executada, a estimativa de preço (identificada a partir de fontes disponíveis inclusive na rede mundial de computadores) e a demonstração da adequação orçamentária.<sup>27</sup>

#### 4.4 Da estimativa de preços

A simplificação do Termo de Referência ou do Projeto Básico não dispensou a exigência de estimativa de preços. Embora o parágrafo segundo do art. 4º-E admita a hipótese, esta não é a regra. Apenas mediante justificativa da autoridade competente, demonstrando que a realização de estimativa de preço se mostrou morosa ou impossível, colocando em risco a agilidade necessária à contratação, é que ela pode ser dispensada.

Vejamos como a doutrina tem interpretado o recente dispositivo. De acordo com Marçal Justen Filho,

A interpretação do dispositivo, que permite a dispensa da estimativa de preços, deverá tomar em vista as circunstâncias do caso concreto. Poderá ocorrer situação de grande emergência, que dificulte a formulação da estimativa.

Em outros casos, poderá verificar-se peculiaridade quanto ao objeto a ser contratado, afastando a viabilidade de estimativa quanto ao preço.

Também poderá ocorrer o reconhecimento de que as circunstâncias de mercado tornaram superadas as fontes disponíveis sobre o preço, tal como se passaria com produtos cujo preço seja vinculado à moeda estrangeira.

Note-se que a dispensa da estimativa quanto ao preço deve ocorrer de modo excepcional. Isso não impede, contudo, a sua adoção de modo até frequente, sempre que as circunstâncias anômalas estejam presentes. (original sem destaque)<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Lei 13.979/20. Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

<sup>27</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações Administrativas*, In: FILHO, Marçal Justen et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 35.

<sup>28</sup> FILHO, Marçal Justen. *Um novo modelo de licitações e contratações administrativas?* In: FILHO, Marçal Justen et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 34-35.

A doutrina também adverte que a permissiva deve ser concebida em uma perspectiva formal, porém “não parece admissível negligência administrativa em relação à justificativa de preços, pois, certamente, contratações com valores abusivos podem ser compreendidas como ilegítimas, pelos órgãos de controle”.<sup>29</sup>

Nesse contexto, vale citar recente Representação da Lei 8.666/93 formulada pelo Ministério Público de Contas perante o TCE/PR, ante a tentativa de aquisição, pelo Município de Fazenda Rio Grande, de *notebooks* para atender ao trabalho *home-office* dos servidores. De acordo com o ente ministerial, havia indícios de sobrepreço, conforme medida cautelar deferida pelo Conselheiro Fábio de Souza Camargo:

ACÓRDÃO Nº 1124/20 - Tribunal Pleno  
Representação da Lei nº 8.666/93. Ministério Público de Contas. Município de Fazenda Rio Grande. Aquisição de notebooks. Dispensa de licitação. Calamidade pública causada pela pandemia. Ausência das justificativas de preço e do fornecedor. Indícios de sobrepreço. Portaria nº 202/20. Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao Coronavírus - COVID19. Decisão cautelar. Suspensão do contrato. Homologação da medida cautelar.<sup>30</sup>

Não configurando hipótese de dispensar a estimativa de preço, a lei estabelece de que forma a pesquisa deverá ocorrer. No inciso VI do art. 4º-E determinou-se a necessidade de que a estimativa decorra de pelo menos 1 (um) dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sites especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Os parâmetros são praticamente idênticos aos estabelecidos pela Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão),<sup>31</sup> que dispõe sobre

<sup>29</sup> NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; CHARLES, Ronny. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em: 28 de outubro de 2020.

<sup>30</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1124/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Fábio de Souza Camargo. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/249/?por=Ac%3rd%e3o%201124%2f2020%20do%20Tribunal%20Pleno.>> Acesso em 10 de novembro de 2020.

<sup>31</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Painel de preços, planejamento.gov. Brasília, DF, 27 jun. 2014. Disponível no endereço eletrônico:

os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Poder Executivo, em relação à Lei 8.666/93.

A principal diferença reside no fato de que a Lei 13.979/20 estipula que apenas um dos parâmetros é suficiente, enquanto a redação da instrução normativa supramencionada não especifica quantas fontes de preço seriam necessárias.<sup>32</sup>

Ressalte-se que o TCU, para as contratações normais - aquelas que não se sujeitam à Lei 13.979/20 - tem entendimento jurisprudencial consolidado de que a pesquisa de preço deve ser realizada consultando o maior número de fontes possíveis.<sup>33</sup>

De fato, conforme consta no Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preço do Superior Tribunal de Justiça - Secretaria do Controle Interno, é desejável que a pesquisa seja o mais ampla possível.<sup>34</sup> No entanto, a Lei 13.979/20, conforme já dito, estabeleceu a necessidade de apenas 1 (um) parâmetro como fonte, presumindo a urgência da contratação.

Além disso, a Lei 13.979/20 também inovou ao prever a possibilidade de contratação pelo poder público por valores superiores àquele resultante da estimativa de preço, desde que cumpridos, simultaneamente, dois requisitos, quais sejam, a

---

<<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>>

Acesso em: 21 de outubro de 2020.

<sup>32</sup> Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP. Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017) I - PAINEL DE PREÇOS, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>; II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia 023.093/2008-6. Relator: RAIMUNDO CARREIRO. Acórdão 1620/2010 – Plenário. 07/07/2010. Disponível em:

<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 11 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação 034.167/2013-7. Relator: José Jorge. Acórdão 2318/2014 – Plenário. 07/07/2010. Disponível em:

<[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

<sup>34</sup> Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preço. STJ – Secretaria do Controle Interno. Disponível em:

<[http://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual\\_de\\_orientacao\\_de\\_pesquisa\\_de\\_preco.pdf](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_preco.pdf)> p. 8. Acesso em: 05 de novembro de 2020.

negociação prévia com os fornecedores conforme a ordem de classificação e efetiva fundamentação nos autos da contratação sobre a variação de preço (arts. 4º-E, § 3º, I e II - incluídos pela Lei 14.035 de 2020).

O regramento é de grande valia considerando as mudanças rápidas que ocorrem em decorrência da pandemia. Conforme afirma Marçal Justen Filho, a dinâmica da crise pode surtir efeitos no mercado, gerando a elevação dos preços. Essa elevação nem sempre configura abuso de poder econômico.<sup>35</sup> De fato, não é difícil conceber que uma pandemia de nível mundial poderia causar situações críveis de escassez de alguns produtos, falta de potencial para produção de determinadas mercadorias, e, portanto, conseqüente aumento do preço<sup>36</sup>.

Tratando-se de gasto público direcionado à preservação do direito à saúde e à vida, é apropriada a norma que permite que as contratações, eventualmente, sejam superiores à estimativa de preços, desde que cumpridos os requisitos já mencionados de negociação prévia com os fornecedores e fundamentação adequada.

Ainda sobre as alterações no regramento quanto à estimativa de preços, o texto normativo estabelece que nas contratações celebradas após 30 dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa precisa ser refeita (art. 4º, § 8º da Lei 13.979/20). Como o próprio dispositivo menciona expressamente, a regra tem como intuito apurar se os preços registrados continuam compatíveis com os praticados nos órgãos e entidades da Administração Pública.

#### **4.5 Especificidades da licitação na modalidade pregão**

Em sua redação original, a Lei 13.979/20, ao tratar das contratações voltadas ao atendimento da emergência de saúde pública, restringia sua disciplina às contratações diretas, realizadas com dispensa de licitação. Posteriormente, com a edição da Medida Provisória 926 (convertida na Lei 14.035/20), foram incluídas regras

---

<sup>35</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook. p. 36.

<sup>36</sup> Exemplos dessa situação de escassez de produtos e conseqüente aumento de preços podem ser verificados nas seguintes notícias:

“Demanda alta e preço abusivo causam escassez de material de proteção em hospitais” - Notícia veiculada no G1, disponível em <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/demanda-alta-e-preco-abusivo-causam-escassez-de-material-de-protecao-para-profissionais-de-saude.ghtml>>. Acesso em: 9 de novembro de 2020.

“A corrida do álcool em gel: como o produto foi da escassez ao excesso”. Notícia veiculada na Revista Exame, disponível em <<https://exame.com/negocios/depois-de-corrída-por-alcool-em-gel-estoque-estabilizou-e-ha-ate-sobra/>>. Acesso em: 9 de novembro de 2020.

específicas relativas à realização de licitação na modalidade pregão, instituindo uma espécie de “pregão simplificado”, como tem sido denominado pela doutrina, com procedimento mais célere que o usual.

Dessa forma, conforme explica Marçal Justen Filho, a Lei 13.979/20 passou a prever duas alternativas para as aquisições e contratações voltadas ao enfrentamento da situação de emergência: a dispensa de licitação e o pregão simplificado, cabendo ao gestor público optar entre ambas com base nas circunstâncias do caso concreto.<sup>37</sup>

Importante ressaltar que, enquanto a contratação direta consiste num procedimento mais célere, a utilização do pregão simplificado pode ampliar a competitividade e, dessa forma, permitir o alcance de condições mais vantajosas de contratação.

Prevê o art. 4º-G da Lei 13.979/20 que, nos casos de licitação na modalidade pregão - eletrônico ou presencial - cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, os prazos dos procedimentos serão reduzidos pela metade.

Estabelece a lei, ademais, que os recursos somente terão efeito devolutivo e que fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei 8.666/93 (prevista para licitações cujo valor estimado seja superior a 100 vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” da lei de licitações).<sup>38</sup>

## **5. A FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE DO TCE-PR: TRABALHOS DA COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA 314/20**

Em 01 de junho de 2020, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Conselheiro Nestor Baptista, instituiu, por meio da Portaria 314/20, uma Comissão tendo como objetivo a “fiscalização por acompanhamento dos gastos

---

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook. p. 40.

<sup>38</sup> Lei 8.666/93. Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

relacionados ao enfrentamento da COVID-19 vinculados à saúde”, realizados pelas 399 prefeituras paranaenses.<sup>39</sup>

Trata-se de medida também adotada em outros tribunais de contas brasileiros, como por exemplo o Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

A criação da Comissão configura importante iniciativa do TCE-PR diante do cenário de pandemia. As diversas alterações na legislação com relação às contratações da administração pública exigiram do tribunal uma resposta tempestiva e eficaz, atendendo à necessidade de fiscalizações concomitantes, as quais, conforme vimos, foram inclusive fixadas como prioridade para os tribunais de contas brasileiros pela Resolução Conjunta nº 1/2020 - ATRICON e outros.

A equipe é composta por servidores de diferentes unidades do TCE-PR, de forma a privilegiar a multidisciplinariedade, sendo coordenada pelo analista de controle Marcus Vinícius Machado.

Com a finalidade de evitar sobreposição de trabalhos, considerando que a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE já possuía um Planejamento Anual de Fiscalização - PAF destinado especificamente ao controle de gastos municipais com compras de medicamentos, a Comissão optou por excluir do seu escopo os processos desta natureza.

Relevante mencionar que o Ministério Público de Contas - MPC também instalou uma equipe própria de acompanhamento de processos de contratação de itens e serviços destinados ao enfrentamento ao novo coronavírus, tendo sido realizadas comunicações internas e adotadas cautelas a fim de evitar duplicidade nas atividades realizadas.

Salienta-se que foram firmadas parcerias com a Ouvidoria do tribunal, o que permitiu o recebimento de informações mais assertivas a respeito de irregularidades sem a necessidade de fiscalização *in loco*, bem como com a CAGE, para compartilhamento de conhecimento a respeito de acompanhamento em licitações, e com a Coordenadoria de Auditorias - CAUD, para indicação de contratos com riscos potenciais que poderão ser auditados futuramente por meio da inclusão no PAF.

---

<sup>39</sup> Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Portaria nº 314/20. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

As contratações a serem fiscalizadas foram selecionadas em razão de critérios de relevância e risco, cabendo destacar que 58% dos processos de contratações examinados corresponderam a dispensas e inexigibilidades, enquanto 42% eram relativos a procedimentos licitatórios.

Embora se imaginasse, inicialmente, que os gestores municipais teriam receio em utilizar a nova hipótese de dispensa prevista na Lei 13.979/20, verificou-se, já nos primeiros resultados, que o referido instituto acabou sendo amplamente adotado, porém com inadequações, tendo-se constatado, em muitos casos, a ocorrência de sobrepreço.<sup>40</sup>

Vale destacar que foram analisados pela Comissão, até 14/10/2020, 358 procedimentos, tendo sido encontrados achados em 201 destes. Na grande maioria das situações, os municípios corrigiram as falhas apontadas ou revogaram as contratações ou os editais após os encaminhamentos propostos pelas equipes do tribunal.

Dentre os achados decorrentes da fiscalização, no que tange à aquisição de itens, tanto no caso de dispensas quanto de licitações, o sobrepreço foi o principal deles, seguido de especificação inadequada do objeto, que também pode resultar em preços indevidamente superiores.

Nesse contexto, destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) desenvolveu uma metodologia para identificar sobrepreço e superfaturamento nas aquisições do Governo Estadual e dos municípios para o combate ao coronavírus. Tal metodologia consiste em identificação do preço de mercado por meio de cálculo estatístico, conforme informa o site de notícia do TCE-PE:

Na metodologia tradicional, o “preço de mercado” é calculado a partir da média da pesquisa de preços. Entretanto, a equipe técnica do Tribunal entende que esse valor deve ser encontrado a partir da análise dos preços mais comuns do mercado, não necessariamente por todos os existentes. Quando todos os valores são considerados, aqueles que porventura sejam discrepantes (muito altos ou muito baixos) podem distorcer a média aritmética e, conseqüentemente, o “Preço de Mercado”.

Nesse contexto, a metodologia utilizada pelo TCE envolve um mapeamento do mercado através de uma ampla pesquisa de preços, utilizando-se das mais diversas fontes de pesquisa disponíveis, tais como Painel de Preços do Governo Federal e demais bancos de preços disponíveis, bem como

---

<sup>40</sup> MACHADO, Marcus Vinicius. *Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20*. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

consultas a sítios oficiais e propostas de possíveis fornecedores dos produtos.

Ressalte-se que na pesquisa dos dados é realizada criteriosa verificação das especificações dos produtos obtidos para que atendam às características do produto a ser adquirido, bem como são ponderados aspectos como a escala da compra, o período da aquisição e o local onde ocorreram. Tudo para que haja segurança de que os dados obtidos são relevantes e em quantidade razoável para a boa aplicação do modelo. Em seguida é aplicado tratamento estatístico para que os dados discrepantes (outliers) sejam expurgados da amostra.

Por fim, nos dados restantes, com o objetivo de determinar o preço que melhor reflete a pesquisa, nova estatística é aplicada aos dados restantes, chegando ao “Preço de Mercado” do produto, por meio do qual poderá ser realizada a análise acerca da ocorrência do sobrepreço ou do superfaturamento da contratação.<sup>41</sup>

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, após as devidas adaptações para a realidade do estado, utilizou a mesma metodologia nas fiscalizações das compras de materiais relacionados ao enfrentamento da pandemia, realizando um levantamento que incluiu os 33 (trinta e três) itens mais adquiridos, dentre eles aventais, álcool em gel, luvas, máscaras de diversos tipos, tapetes sanitizantes e termômetros.

A escassez de produtos no mercado e a urgência decorrente da situação emergencial impuseram dificuldades na apuração do sobrepreço, evidenciando a necessidade de cruzamento de diversos bancos de preços e sistemas de informação.<sup>42</sup>

O levantamento realizado pelo TCE-PR buscou considerar o preço comum praticado pelo mercado no âmbito do setor público, por meio de consulta a diversos bancos de dados, tais como o Painel de Preços do Governo Federal, o Sistema de Notas da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná - SEFA e o Banco de Preços. Ademais, foram levados em consideração aspectos relativos à escala das compras, período e local das aquisições, expurgando amostras com valores discrepantes (outliers).

---

<sup>41</sup>TCE desenvolve metodologia de verificação de preços nas auditorias da COVID-19 Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/302-2020/junho/5453-tce-desenvolve-metodologia-de-verificacao-de-sobrepreco-nas-auditorias-da-covid-19>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

<sup>42</sup> MACHADO, Marcus Vinicius. *Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20*. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

Tal metodologia foi aplicada em diversos procedimentos de fiscalização. Um caso emblemático pode ser observado no Relatório de Fiscalização nº 80-20-Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF<sup>43</sup>, senão vejamos:

### **ANÁLISE – LOTE 01:**

Ainda, identificou-se a possível ocorrência de sobrepreço no percentual de aproximadamente 85,45% para o produto "ALCOOL LIQUIDO 70% EMBALAGEM 1000 ML" referente ao Lote 01 (Qtde.1000 x Preço 12,87 = Valor Total R\$ 12.870,00), uma vez que o preço de referência do edital perfaz a quantia de R\$ 12,87 por litro, ao passo que a média de mercado apurada por esta Comissão de Saúde corresponde ao importe de R\$ 6,94 por litro, uma economia mínima de R\$ 5.930,00 no montante global do certame:



No caso em exame foram consideradas as 215 aquisições ocorridas entre o dia 01/05/2020 a 30/06/2020.

Em recente publicação<sup>44</sup>, veiculada no dia 21/10/2020 no portal eletrônico do TCE-PR, ressaltou-se que diversos municípios já foram beneficiados com a aplicação da citada metodologia na fiscalização desenvolvida pela Comissão, dentre os quais se destaca União da Vitória, onde foi identificado o maior sobrepreço, de 163%, referente ao valor referencial para a aquisição de luvas cirúrgicas.

Outros expressivos resultados obtidos pela atuação fiscalizatória da Comissão, que incluem a identificação e o apontamento de demais possíveis irregularidades, além da questão do sobrepreço, também foram destacados em notícia publicada anteriormente no site do Tribunal.<sup>45</sup>

Em São Miguel do Iguçu, por exemplo, diante da identificação, pelos analistas do Tribunal, de relevantes indícios de direcionamento e mau uso de recursos

<sup>43</sup> Relativo ao Pregão Eletrônico nº 50/2020 - Município de Guapirama.

<sup>44</sup> Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N>>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

<sup>45</sup> TCE-PR ajuda municípios a economizar R\$ 17,5 milhões no combate à pandemia. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-ajuda-municipios-a-economizar-r-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N>>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

públicos na contratação de empresa para prestação de serviços médicos, a prefeitura municipal decidiu por revogar o contrato, estimado em quase R\$ 3 milhões.

Já no município de São José dos Pinhais, a fiscalização da Comissão evitou um gasto de aproximadamente R\$ 4 milhões, resultante da anulação, pela prefeitura, de dois procedimentos licitatórios para a aquisição de máscaras de proteção e álcool em gel, após ter sido apontado sobrepreço de cerca de R\$ 2,1 milhões, dentre outras irregularidades.

Ressalte-se que a atuação da Comissão instituída pela Portaria 314/20 conseguiu evitar, até o presente momento, cerca de R\$26.429.147,80 em gastos de recursos públicos<sup>46</sup>, por meio da análise concomitante de editais de licitação e de dispensas motivadas pelo combate à pandemia.

Percebe-se, portanto, a importância e os benefícios decorrentes da fiscalização concomitante, ao possibilitar a correção tempestiva de irregularidades sanáveis e evitar danos ao erário, ainda mais num contexto de novidade legislativa que flexibiliza os usuais procedimentos de contratação pública.

Além disso, o fato de existir uma fiscalização certamente resulta em benefícios não quantificáveis ao passo que inibe o cometimento de práticas ilegais pelos jurisdicionados. Portanto, além do valor expressivo economizado com o trabalho realizado pela Comissão Covid-19, ressalta-se o seu caráter pedagógico e preventivo com resultados não mensuráveis, mas nem por isso menos importantes. Inclusive, tais resultados não quantificáveis vão ao encontro da essência da fiscalização concomitante, que é o controle tempestivo e eficaz.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A nova hipótese de dispensa de licitação, bem como as alterações no procedimento licitatório de Pregão, apresentadas na Lei 13.979/20, mostraram-se, a princípio, adequadas para a celeridade que o momento exige nas compras públicas. Também nos fazem refletir se todas as exigências impostas pela Lei 8.666/93 são de fato necessárias ante as urgências de soluções eficientes para as entregas demandadas pela sociedade.

---

<sup>46</sup> Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

Por outro lado, na medida em que a Administração Pública passa a adotar mecanismos de aquisições mais flexíveis, menos burocráticos, isto impõe aos órgãos de fiscalização e controle, dentre os quais o Tribunal de Contas, uma atuação mais efetiva.

Nesse contexto, o controle concomitante vem ganhando crescente espaço nas fiscalizações realizadas pelas Cortes de Contas. Além de evitar compras com sobrepreço ou até mesmo desnecessárias, permite a correção de outras impropriedades sanáveis, impedindo a ocorrência de danos ao erário, e seu resultado produz no gestor um efeito pedagógico muito mais eficiente que sanções administrativas impostas posteriormente.

O trabalho realizado pela Comissão Covid-19 do Tribunal de Contas do Paraná mostrou-se bastante eficaz na sua metodologia, especialmente quanto à seleção dos procedimentos a serem analisados, o que resultou na constatação de achados em mais de 56% dos casos (201 achados em 358 casos).

Ainda, a grande maioria dos municípios notificados pelo Tribunal corrigiu as falhas apontadas, inclusive mediante revogação de editais e contratações, cumprindo o principal propósito do controle concomitante que é a correção tempestiva das impropriedades, impedindo eventual dano ao erário.

Nesse sentido, com resultados relevantes e tecnicamente quantificáveis, a atuação da Comissão conseguiu evitar, até o presente momento, cerca de R\$26.429.147,80 em gastos de recursos públicos.<sup>47</sup>

Não obstante a COVID-19 tenha causado tristeza e prejuízos imensuráveis ao mundo, a adversidade conduziu a fiscalização externa ao aprimoramento de suas ações, as quais têm se mostrado fundamentais para a contenção dos gastos públicos. Demonstrou que, com bom planejamento e atuação *pari passu*, o controle pode ser ainda mais eficiente e efetivo, conforme comprovam os resultados da atuação da Comissão de fiscalização dos gastos relacionados ao enfrentamento da COVID-19 vinculados à saúde, no TCE/PR.

---

<sup>47</sup> Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

## REFERÊNCIAS

A corrida do álcool em gel: como o produto foi da escassez ao excesso. *Revista Exame*. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/depois-de-corrída-por-alcool-em-gel-estoque-estabilizou-e-ha-ate-sobra/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

ATRICON. Resolução conjunta nº 1 de 27 de março de 2020. Dispõe sobre diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus (COVID-19). Atricon.org.br. BRASÍLIA, DF, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *Modificações trazidas pela Lei nº 14.035/2020 à Lei nº 13.979/2020 e os impactos nas contratações públicas*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/modificacoes-trazidas-pela-lei-no-14-035-2020-a-lei-no-13-979-2020-e-os-impactos-nas-contratacoes-publicas/>>. Acesso em: 04 de outubro de 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.065 de 30 de setembro de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6

de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14065-30-setembro-2020-790690-publicacaooriginal-161589-pl.html>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 951 de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-951-de-15-de-abril-de-2020-252563718>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Painel de preços, planejamento.gov. Brasília, DF, 27 jun. 2014. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282compilado.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo

novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. Brasília, DF. 26 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia 023.093/2008-6. Acórdão 1620/2010 – Plenário. 07/07/2010. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação 034.167/2013-7. Acórdão 2318/2014 – Plenário. 07/07/2010. Relator: José Jorge. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1082-2020-do-tribunal-pleno/328884/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Artagão de Mattos Leão. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1105-2020-do-tribunal-pleno/328908/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1124/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Fábio de Souza Camargo. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/249/?por=Ac%3d%e3o%201124%2f2020%20do%20Tribunal%20Pleno.>> Acesso em 10 de novembro de 2020.

Com sessões virtuais e teletrabalho, TCE-PR amplia número de julgamentos. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/com-sessoes-virtuais-e-teletrabalho-tce-pr-amplia-numero-de-julgamentos/8170/N>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

Conheça as 5 maiores pandemias da história. *Revista Galileu*. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Saude/noticia/2020/03/conheca-5-maiores-pandemias-da-historia.html>>. Acesso em: 05 de outubro de 2020.

Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas. *Contribuição ao sistema tribunais de contas em tempos de coronavírus: pareceres técnicos das comissões especiais - CNPTC / Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; coordenação de Priscila Kelly F. P. Borges. – Goiânia: CNPTC, 2020. 174 p.: il. color.* Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES-AO-SISTEMA-TRIBUNAIS-DE-CONTAS-EM-TEMPOS-DE-CORNAV%3%8DRUS-PARECERES-T%C3%89CNICOS-DAS-COMISS%C3%95ES-CNPTC.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2020.

Demanda alta e preço abusivo causam escassez de material de proteção em hospitais. *G1 – Jornal Nacional*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/demanda-alta-e-preco-abusivo-causam-escassez-de-material-de-protecao-para-profissionais-de-saude.ghtml>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS: Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19#:~:text=Foram%20confirmados%20no%20mundo%2042.966,26%20de%20outubro%20de%202020>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

GRUBER, Arthur. Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença. *Jornal da Universidade de São Paulo – USP*. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid2-o-que-se-sabe-sobre-a-origem-da-doenca/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses; JACOBY FERNANDES, Murilo; TEIXEIRA, Paulo; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito provisório e a emergência do coronavírus*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação de sancionadas durante a emergência da Covid-19. In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al. Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas. In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

MACHADO, Marcus Vinicius. *Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20*. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

MANUAL DE ORIENTAÇÃO SOBRE PESQUISA DE PREÇO. STJ – Secretaria do Controle Interno. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%ABlicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual\\_de\\_orientacao\\_de\\_pesquisa\\_de\\_precos.pdf](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%ABlicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf)>. Acesso em: 05 de novembro de 2020.

MILESKI, Helio Saul. *TRIBUNAL DE CONTAS: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras*. Disponível em: <<http://mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/08.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2020.

Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tce-pr/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; CHARLES, Ronny. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em: 28 de outubro de 2020.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Dispensa especial de licitação: cumprimento presumido de requisitos. In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

PARANÁ. Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná, 15 dez. 2005. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2005/12/pdf/00084503.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

Simões, Edson. *Tribunais de contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SIVERS, Luís Fernando Nadalin. *Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 – medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no âmbito das licitações e contratações com o poder público*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/325973/lei-13-979--de-6-de-fevereiro-de-2020---medidas-de-enfrentamento-a-pandemia-do-coronavirus-no-ambito-das-licitacoes-e-contratacoes-com-o-poder-publico>>. Acesso em: 04 de outubro de 2020.

TCE desenvolve metodologia de verificação de preços nas auditorias da COVID-19 Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/302->

2020/junho/5453-tce-desenvolve-metodologia-de-verificacao-de-sobrepoco-nas-auditorias-da-covid-19)> Acesso em 10 de novembro de 2020

TCE-PR ajuda municípios a economizar R\$ 17,5 milhões no combate à pandemia. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-ajuda-municipios-a-economizar-r\\$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-ajuda-municipios-a-economizar-r$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

TCE-PR. Portaria nº 202 de 24 de março de 2020. Cria, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao coronavírus – COVID19, estabelece atribuições e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/portaria-n-202-de-23-de-marco-de-2020-covid-19-novo-coronavirus/327874/area/249>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

TCE-PR. Portaria nº 314 de 5 de junho de 2020. DESIGNAR os seguintes servidores do quadro de pessoal deste Tribunal para, sob a coordenação do primeiro, compor comissão destinada à realização de fiscalização por acompanhamento dos gastos relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, vinculados à área da Saúde, realizados pelos municípios paranaenses, com prazo de conclusão em 18/12/2020. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 05 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.