



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

A Sua Excelência o Senhor
WILSON MIRANDA LIMA.
Governador do Estado do Amazonas.

RECOMENDAÇÃO Nº 19/2020-MPC/PGC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (MPC/AM), na pessoa do Procurador-Geral, no exercício de suas atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, caput, 129, incisos II e VI, c/c 130 da Constituição Federal; art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/1993, Constituição do Estado do Amazonas e demais dispositivos pertinentes à espécie;

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 127, outorgou ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, após definir seu papel de guardião permanente da ordem jurídica e do regime democrático como função essencial à concretização da justiça e que este papel no âmbito do sistema de controle externo é exercido pelo Ministério Público de Contas no Estado do Amazonas;

CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a moléstia COVID-19, causada pelo Novo Coronavírus (SARS-CoV-20), como pandemia¹ e no atual momento a prioridade absoluta dos gestores públicos deve ser o enfrentamento da pandemia, adotando todas as medidas possíveis para resguardar a saúde da população e, mais que tudo, salvar vidas;

CONSIDERANDO que o mundo enfrenta no presente momento calamidade na área da saúde nunca vista antes, em termos de escala de abrangência, rapidez de espraiamento pelo globo e (des)proporção do nível de

¹ A situação de pandemia foi declarada em 11.03.2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), conforme noticiado em <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

comprometimento da capacidade, seja estatal ou privada, de resposta dos sistemas de saúde à gravidade da já devastadora pandemia do novo coronavírus (Covid-19);

CONSIDERANDO que estamos na iminência do agravamento mais intenso da crise, já havendo os três primeiros casos de óbitos confirmados e a tempestiva adoção das pertinentes medidas de prevenção e enfrentamento, inclusive com restrição à circulação de pessoas e ao exercício de diversas atividades econômicas, muitas das quais ficaram – e ficarão – praticamente inviabilizadas por tempo ainda incerto;

CONSIDERANDO que muito embora as providências preventivas tomadas sejam imprescindíveis para a salvaguarda da incolumidade pública, o que certamente amenizará o sofrimento de grande parcela da população e salvará inúmeras vidas, não se pode descuidar dos efeitos financeiros que tal crise já vem provocando e ainda provocará na economia do Estado de Amazonas, não apenas a curto ou médio prazo, sendo praticamente certo que as consequências se farão sentir por longo lapso temporal;

CONSIDERANDO a gravidade do panorama atual, em que, menos de dez dias depois de diminuir a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto para 2,1%, o Governo Federal novamente revisou a expectativa e reduziu a estimativa de incremento da economia para irrisórios, desconcertantes e preocupantes 0,002%²;

CONSIDERANDO a alarmante situação financeira dos Estados e seu galopante agravamento, em que o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal enviou ao Ministério da Economia, em apenas uma semana, duas cartas clamando por socorro da União,³ na segunda das quais reconhece a modicidade da previsão registrada na primeira de apenas 20% (vinte por cento) de queda inicial na arrecadação;

² Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/20/governo-reduz-previsao-do-pib-de-alta-de-21percent-para-estabilidade-em-2020.ghtml>.

³ Conforme notícia publicada em 23.03.2020, disponível em <https://sagresonline.com.br/noticias/economia/100611-estados-pedem-r-14-bilhoes-a-uniao-para-repor-perdas-de-receita-com-coronavirus>.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

CONSIDERANDO o desaquecimento abrupto da economia que já se verifica de forma acentuada no País, mesmo no estágio atual da pandemia, que ainda não atingiu o seu pico, inafastavelmente afetará a receita pública de toda a nação – e, via de consequência, a do Estado do Amazonas –, a qual também poderá cair drasticamente;

CONSIDERANDO que a despesa pública terá que se ajustar, inexoravelmente, aos novos tempos, não sendo possível, à luz da legislação de regência, que os gastos sigam a rota antes programada, ignorando as devastadoras novas variáveis, sob pena de naufrágio certo;

CONSIDERANDO que para contemplar situações anormais como a que ora vivemos, a Lei Complementar nº 101/2000 traz em seu bojo diversas disposições que amenizam regras, prazos e restrições ali previstas,⁴ por outro lado, não se pode olvidar que tais exceções foram preconizadas de modo a manter preservada, tanto quanto possível, a sua essência, qual seja, a **gestão fiscal responsável**, magistralmente traduzida no § 1º de seu artigo 1º⁵;

⁴ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. § 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres. § 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional. § 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22. § 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

⁵ Art. 1º - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

CONSIDERANDO que assim como em relação ao coronavírus, também no que tange às finanças públicas, as medidas preventivas são sempre mais eficazes do que aquelas tomadas para remediar o mal já consuma e que a urgência da conjuntura atual reclama medidas preventivas e proativas no sentido de evitar o colapso financeiro do Estado;

CONSIDERANDO o patente risco de lesão ao erário, decorrente da iminente execução de despesas planejadas e autorizadas antes do cenário de crise fiscal ora experimentado em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), e de seus nefastos e inafastáveis efeitos na economia global, nacional e local;

CONSIDERANDO que a paralisação de significativos segmentos da economia redundará em queda vertiginosa de arrecadação, tornando ineficaz qualquer deliberação tomada depois de já realizadas despesas para as quais não haverá recursos financeiros disponíveis para adimplemento;

CONSIDERANDO que a Lei Federal 13.979/2020, que trata do combate à pandemia, inobstante ter criado procedimentos agilizados e facilitados de contratação pública, exigiu, em contrapartida, maiores ônus de transparência, como a criação de sítio oficial específico;

CONSIDERANDO que o Governo Federal já disponibilizou no seu sítio oficial de transparência busca detalhada envolvendo os valores dispendidos especificamente no combate à COVID-19⁶;

CONSIDERANDO que a Transparência Internacional emitiu uma série de orientações voltadas aos governos nacionais e locais para a maior transparência no caso das contratações em face da pandemia de coronavírus⁷;

dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Destaquei).

⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br/comunicados/603503-portal-da-transparencia-divulga-gastos-federais-especificos-para-combate-ao-coronavirus>

⁷ https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

CONSIDERANDO que em decisão liminar tomada no bojo da ADI 6.351/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) assinalou que “o art. 6º-B da Lei n. 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória n. 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda sociedade”, culminando em sua suspensão de eficácia, **o que reforçou a necessidade de transparência mesmo durante o combate à pandemia;**

CONSIDERANDO que a situação de emergência na saúde pública do Estado do Amazonas, declarada por meio do Decreto nº 42061, de 16/03/2020, e posteriormente o estado de calamidade pública, por meio do Decreto nº 42101, de 23/03/2020, demandam aporte de substanciais recursos do Poder Público em contratações públicas, o que exige também cuidados especiais no tocante aos preços praticados, de modo a se evitar compras acima do valor de mercado;

CONSIDERANDO, ainda, que as medidas de enfrentamento ao COVID-19, previstas nos Decretos supra, geram impacto no fluxo de servidores públicos dos órgãos e entidades estaduais e, portanto, a possibilidade de repercussão das medidas de enfrentamento adotadas no objeto dos contratos de prestação de serviços terceirizados, pactuados no âmbito da Administração Pública Estadual, capaz de afetar o equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes;

CONSIDERANDO a previsão contida no art. 5-A, §3, da Lei 6.019/74, segundo a qual é de responsabilidade da Contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, no âmbito do contrato de prestação de serviços terceirizados, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato;

CONSIDERANDO o dever de acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos por representante da Administração Pública, na forma do art. 67 da Lei 8.666/93, e a consequente atribuição deste em determinar o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

CONSIDERANDO o risco de responsabilidade subsidiária da Administração Pública Estadual no caso de falha no dever de fiscalização do contrato de prestação de serviços terceirizados (*culpa in vigilando*), nos termos da Súmula 331, V, do C. TST;

E CONSIDERANDO, por fim, a prerrogativa conferida ao Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas (MPC/AM) para expedir RECOMENDAÇÕES, no exercício da defesa dos valores, interesses e direitos da coletividade, visando à melhoria dos serviços públicos de relevância pública, bem como ao respeito e aos princípios da boa gestão, probidade, interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

RECOMENDA ao Governo do Estado do Amazonas, na qualidade de autoridade central da política do Estado, para que:

1. Disponibilize em plataforma pública **específica**, na internet, todas as informações geradas em matéria de contratações públicas **voltadas para o controle e combate da pandemia de COVID-19**, podendo se valer de seção especial da página *web* governamental, microsítio *web* oficial exclusivo ou outra solução digital equivalente, **garantindo a alimentação imediata e online de dados**, assegurada a padronização de seu conteúdo, com informações **mínimas** sobre: **o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor (unitário e global) e o respectivo processo de contratação ou aquisição**. Tais informações devem: (i) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

informações; (ii) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; (iii) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; (iv) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; (v) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; (vi) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; (vii) e adotar as medidas necessárias para garantir também a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência;

2. Oriente **todas as unidades administrativas estaduais** que venham a realizar compras no combate da pandemia, em especial a SUSAM, para que priorizem nas contratações as alíneas iniciais do art. 4-E, §1º, VI, da Lei nº 13.979/2020⁸, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na elaboração do orçamento estimativo de contratações, devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária, apenas quando as modalidades previstas nas alíneas "a", "b", "c", "d" restarem

⁸ Art. 4º-E. Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterá:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e pagamento;

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal

b) pesquisa publicada em mídia especializada

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo

d) contratações similares de outros entes públicos;

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

infrutíferas, fato que deverá ser devidamente atestado no procedimento administrativo;

3. Garanta **plena e especial publicidade nas circunstâncias em que a contratação pública se valer da prerrogativa prevista no §3º do art. 4-E, da Lei 13.979/2020**⁹, que prevê a possibilidade de, mediante justificativa nos autos, a contratação pelo Poder Público ocorrer por valores superiores ao da estimativa de preço decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços. Nessa circunstância, deve ser **garantida ampla transparência** ao termo de justificativa da escolha do preço e do fornecedor;
4. Examine a possibilidade de, ao fim dos trabalhos emergenciais de combate à pandemia, sejam reunidas informações em forma de **prestação de contas à sociedade**, com informação sobre o resultado do uso de recursos, com especial enfoque no total investido nas ações de emergência, especificando os recursos autorizados, as ações realizadas com os recursos investidos, os beneficiários das ações realizadas, as contratações realizadas para atender às necessidades emergenciais, os contratados para fornecer produtos e serviços e o *status* de cumprimento de cada uma das contratações;
5. Avalie junto aos contratados de todas as unidades administrativas estaduais, **no âmbito da prestação de serviços terceirizados**, a suspensão ou a limitação das atividades laborativas presenciais dos seus empregados, de forma compatível com a nova realidade de demanda, originada

⁹ § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

- do impacto das medidas estabelecidas nos referidos Decretos Estaduais, enquanto durar as medidas;
6. Oriente todas as unidades administrativas estaduais para que fiscalizem ou negociem, junto aos contratados de **serviços terceirizados**, em caso de suspensão ou redução da prestação de serviços, que seja implementada uma das soluções permitidas em Lei ou Medida Provisória, na forma prevista no art. 61, §3º da CLT, e que **durante a imposição de isolamento ou quarentena, as ausências sejam consideradas faltas justificadas**, conforme art. 3o, § 3o, da Lei 13.979/2020¹⁰;
 7. Oriente todas as unidades administrativas estaduais para que garantam que as medidas de salvaguarda adotadas pelos prestadores de serviços alcancem, preferencialmente, os empregados terceirizados com 60 anos ou mais ou que apresentam graves doenças respiratórias;
 8. Oriente todas as unidades administrativas estaduais para que verifiquem se as medidas de contenção impactarão no quantitativo de eventuais insumos e demais elementos que compõem o preço do contrato de prestação de serviços terceirizados, inclusive o vale-transporte (Lei 7.418/85), a fim de proceder com a alteração contratual cabível no caso, nos termos da Lei 8.666/93, enquanto durar as causas da modificação;
 9. Implante uma instância de governança no âmbito do Poder Executivo Estadual, com o concurso de especialistas nas searas da economia e das finanças públicas, com a finalidade de:

¹⁰ § 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

- I) reavaliar, a partir do trabalho de especialistas e de projeções e estudos econômicos publicados sobre o cenário atual por instituições de renome nacional, todas as receitas estimadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, valendo-se, em concreto, de metodologia científica, de modo a redimensionar a expectativa de efetivo ingresso de recursos financeiros, reduzindo-se do montante esperado aquelas de realização improvável ou altamente incerta, devendo ser, em tal etapa, convidados a participar os demais Poderes e órgãos autônomos, dadas as consequências que a queda de arrecadação acarretará para as despesas próprias de tais entes;
- II) reavaliar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-as daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou reduzidas ao mínimo necessário sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte.
- III) Realize estudos para formulação de plano de contingência e mitigação dos possíveis efeitos econômicos recessivos da pandemia em âmbito regional, com definição dos riscos consequentes medidas e garantia de abastecimento alimentar e de outros itens essenciais tais como medicamentos, bem como desemprego, notadamente, em regiões e populações menos afetadas pela pandemia



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

da COVID-19, mediante estratégias de intervenção e incentivo ao mercado econômico na forma do art. 174 da Constituição Federal e em articulação com a União e os municípios.

10. Apresente Plano de Contingenciamento de Despesas contendo, além daqueles que forem identificados como não estratégicos e/ou não essenciais pela instância de governança, portanto, passíveis de serem adiados, descontinuados ou reduzidos, todos os atos ou dispêndios, com os respectivos valores monetários, que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o Executivo decida restringir, os seguintes pontos:

- a) a não realização de transferências voluntárias a órgãos ou entidades públicas ou privadas que tenham por objeto festividades, comemorações, shows artísticos e eventos esportivos, redirecionando-se os recursos correspondentes às ações, bens e serviços imprescindíveis ao debelamento da pandemia, inclusive como meio de auxílio aos municípios, sempre que possível;
- b) a não realização de despesas com consultoria, propaganda e marketing, ressalvadas aquelas relativas à publicidade legal dos órgãos e entidades, bem como as que sejam imprescindíveis às áreas da saúde, educação e segurança pública;
- c) a não realização de despesas com novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

- assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;
- d) a abstenção de nomeação de novos servidores comissionados, ressalvados os casos em que imprescindível ao enfrentamento da pandemia ou ao funcionamento de atividade essencial à máquina pública;
 - e) a abstenção de nomeação de novos servidores efetivos ou temporários, ressalvadas as áreas da saúde, educação e segurança pública, bem como os casos decorrentes de ordem judicial ou imposição legal;
 - f) a suspensão da concessão de qualquer incremento remuneratório a quaisquer agentes públicos, a qualquer título (revisão geral, recomposição, realinhamento, reajuste etc);
 - g) a abstenção da concessão ou suspensão de qualquer pagamento de verbas retroativas a quaisquer agentes públicos;
 - h) a abstenção da concessão ou incremento nos valores de quaisquer verbas indenizatórias pagas aos agentes públicos ou em regime de colaboração com o poder público, ressalvada a criação de bolsas ou congêneres destinados à captação no mercado de profissionais ou estagiários estritamente necessários ao debelamento emergencial da crise causada pelo novo coronavírus (Covid-19);
 - i) a não realização de despesas com trabalho extraordinário (hora extra), ressalvadas as áreas essenciais, notadamente segurança pública e saúde, desde que imprescindível ao enfrentamento da pandemia e respeitada a jornada máxima legalmente permitida;



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Contas

- j) a não realização de despesas relativas a indenizações de férias e/ou licenças-prêmio;
- k) a não realização de despesas com a criação de grupos de trabalho e/ou comissões, ressalvados os casos estritamente necessários ao enfrentamento emergencial da crise;
- l) a suspensão temporária, redução ou rescisão dos contratos considerados não essenciais pela instância de governança;
- m) a suspensão temporária ou redução mesmo de contratos essenciais, como última *ratio*, nos casos considerados compatíveis com tais medidas pela instância de governança.

Ressalta-se que, **ante a urgência do momento** – de combate à pandemia do COVID-19 –, solicita-se o prazo de 7 (sete) dias corridos, contados do recebimento, para que Vossa Excelência possa responder por escrito sobre a adesão ou não à presente Recomendação.

Resta por evidente que esta Recomendação não dispensa o cumprimento dos demais comandos constitucionais, legais e infralegais e das decisões do controle externo ou judiciais relativos ao tema de que trata.

Manaus, 14 de abril de 2020.

JOÃO BARROSO DE SOUZA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas