

ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NA PANDEMIA DE COVID-19: UMA BREVE ANÁLISE

Bacharelado em Direito

Período: 5º

Orientador

Professor Me. Kerlay Arbos

Autores

- Anna Elisa de Souza e Silva
- Elciane Janaina da Silva Soares
- Juliana Adam
- Matheus Fernando Ropelato Sumariva
- Ronaldo Fonseca Disidero
- Victor Henrique de Oliveira Nicollis Soares

RESUMO

A pandemia de COVID-19, decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, trouxe uma nova realidade para a humanidade, gerando mudanças na dinâmica da sociedade. Para acompanhar esse novo cenário, medidas jurídicas especiais foram necessárias para o enfrentamento da doença, alcançando não apenas a área da saúde, mas diversos outros setores que são imprescindíveis para o bom funcionamento do país. Nesse contexto, para garantir não apenas a saúde da população, mas também a saúde dos cofres públicos, que a atuação do Tribunal de Contas seja fundamental nesse momento. Assim, este trabalho busca fazer uma breve análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) na pandemia, observando quais as medidas tomadas e identificando qual a eficácia de suas ações. Após o levantamento das informações disponíveis no próprio TCE-PR, em sites de outros órgãos e também em matérias jornalísticas, foi possível observar que o referido tribunal atuou com bastante transparência e celeridade, promovendo medidas para auxiliar os gestores e investigando possíveis desvios e ações fraudulentas.

Palavras-chave: TCE-PR, pandemia, transparência.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 será um acontecimento lembrado por gerações, daquele tipo que é obrigatório em livros de História. Desde o início de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia, o mundo mudou a forma como se comunica, como se relaciona e como vive. Toda a sociedade teve de se acostumar com regras novas e mudanças muitas vezes difíceis de lidar. Além de tudo, teve de ver o resultado mais duro, que é a morte de milhares de pessoas, algumas até da própria família, do círculo de amizades ou trabalho.

4

Para enfrentar um momento distinto como esse, medidas jurídicas especiais precisaram nascer para ajudar os governantes a trabalharem de forma mais rápida e eficiente em um momento de emergência. Uma dessas medidas foi a flexibilização na contratação com a administração pública, em certos casos ocorrendo a dispensa de licitação. O problema disso é que, pela possibilidade de não haver tal necessidade para a contratação, abriu-se caminho para o uso indevido da verba pública, gerando corrupção e desvios na área da saúde.

É nesse cenário de nova realidade de contratação emergencial que entra em discussão a importância do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) para o controle de gastos, tendo o órgão a função basilar de fiscalizar os gestores da administração pública.

É justamente nessa direção que este artigo lança luz: analisar como o TCE-PR tem trabalhado para garantir que o erário se mantenha íntegro, guiando e controlando os gestores a trilharem o melhor caminho para que a sociedade – e o Estado – possa sair da pandemia sem perdas maiores do que aquelas já perpetradas pela doença.

Devido à impossibilidade de maiores ações, este projeto se valeu essencialmente de pesquisa bibliográfica e do conteúdo oriundo das plataformas governamentais, como prevê o instituto da transparência.

2 TCE-PR, TRANSPARÊNCIA E AÇÕES NA PANDEMIA

Para que haja uma melhor compreensão da análise a ser feita no decorrer do projeto sobre a atuação do TCE-PR na pandemia, faz-se necessário o entendimento acerca dos princípios que regem a Administração Pública, pilares que sustentam as ações dos agentes e norteiam a boa condução do interesse público.

Além disso, serão apresentadas algumas mudanças trazidas pelas normas jurídicas nascidas especificamente para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, tendo por fim a apresentação das ações promovidas pelo TCE-PR até o presente momento.

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de falar sobre qualquer desdobramento acerca do impacto jurídico nas licitações na época da pandemia, é importante trazer à baila aspectos fundamentais da Administração Pública como, por exemplo, os seus princípios. A Constituição Federal de 1988 positiva alguns princípios que precisam ser seguidos pelos entes públicos, sendo eles o princípio da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência (art. 37, *caput*).

O princípio da legalidade recai sobre o fato de que todos os atos da administração pública precisam seguir os ditames da lei. Nesse sentido, discorre Celso Antônio Bandeira de Melo:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro (2015, p. 104).

Na esteira do pensamento de Bandeira de Melo temos o apontamento do jurista Hely Lopes Meirelles, que aduz:

4

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim" (2016, p. 93).

Assim percebido, nota-se que a administração pública não pode violar a lei para alcançar um determinado fim, mesmo que seja pensando no bem da sociedade. As normas legais são a grande abóboda que cobre as ações dos agentes públicos, tendo estes a obrigatoriedade de seguir – e perseguir – a probidade oriunda do fiel cumprimento legal.

Já o princípio da impessoalidade é um instituto muito importante dentro do tema de licitações, pois faz parte da gênese da igualdade estipulada pela Magna Carta em seu artigo 37, inciso XXI, *in verbis*:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Tal princípio deixa límpida a noção de que a administração pública (compreendida aqui não só como entidade, mas também na figura dos administradores públicos) deverá sempre manifestar seus atos buscando o interesse público, e não apenas para favorecer um determinado grupo ou entidades. É seguindo essa lógica que Bandeira de Mello manifesta:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como "todos são iguais perante a lei" (art. 5II, caput), a fortiori teriam de sé-lo perante a Administração (2015, p. 117).

Nesse sentido, é preciso entender que o administrador público deverá sempre buscar o bem comum, ou seja, a finalidade do seu ato é ter como resultado a preservação do interesse da sociedade. Assim, quando o ente age de forma impessoal, quer dizer, sendo parcial em favor de outrem – ou de si próprio – que não a comunidade, estará fugindo da finalidade preconizada pela Constituição.

Em seguida, temos o princípio da moralidade administrativa, que parte da premissa de que a ação dos entes administrativos deve partir de um caráter ético institucional. Entra em cena, nesse momento, a ponderação entre condições contrárias de valor, como explica a doutrina:

Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá

desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: "non omne quod licet honestum est". A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. (HAURIOU, 1926, p. 197 e ss. apud MEIRELLES, 2016, p.24)

4

Nesse contexto, percebe-se que o ato administrativo está para além do puro e simples respeito ao princípio da legalidade, devendo também refletir se uma determinada ação está alicerçada em princípios éticos e morais jurídicos. Assim, mesmo que um determinado ato esteja dentro do que prevê a lei, deverá ser analisado se sua finalidade de fato trará benefícios à sociedade, que é a razão de ser do ato administrativo. Do contrário, poderá ser impetrada uma ação popular que vise o cancelamento do ato.

Neste princípio temos a figura da transparência na Administração Pública, afinal, como a grande razão dos entes administrativos é o interesse público, nada mais comum esperar que seus atos também sejam públicos. Dessa maneira, é imperativo que a Administração apresente para a população como seu trabalho está sendo exercido, até pelo fato de que algumas informações são importantes diretamente para algumas pessoas.

É nessa esteira que temos, na Constituição Federal, mecanismos como o *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII), assim concedido:

Art. 5º. [...]

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

O princípio da publicidade, além de tudo, é uma grande ferramenta para a manutenção da democracia, como se lê:

Pretende-se, dessarte, romper com a cultura de sigilo comum no Poder Público, sobretudo nos chamados "anos de chumbo", isto é, os da ditadura militar, substituindo-a pela cultura da transparência. Daí, a mais extrema importância desta lei, que pode vir a ser um marco de uma nova era administrativa no País. (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 118)

Cabe salientar que, em situações específicas – como, por exemplo, inquéritos policiais ou segurança nacional – a Administração Pública pode dispensar a publicidade, posto que tal medida de confidencialidade é importante para o alcance da finalidade do ato.

Por fim, temos o princípio da eficiência que, de acordo com Hely Lopes Meirelles, tem por base exigir "que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional" (2016, p. 105). Para o autor, a ação administrativa deve ter uma relação de causa e efeito para alcançar o bem comum, de modo que o processo seja o mais eficaz possível.

Um exemplo deste princípio está previsto no artigo 5º da Constituição Federal, mais precisamente no inciso LXXVIII, textualmente:

Art. 5º [...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Como se nota, a velocidade do processo tem de ser eficiente para que se alcance o melhor resultado no menor tempo possível, de modo que as ações não se arrastem por longos períodos. Além disso, como destaca o parágrafo primeiro do mesmo inciso, normas que tratam de direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata, posto a importância máxima de tais matérias.

2.1.1 Princípios vinculados na licitação

Todos os princípios oriundos da administração pública devem ser utilizados como fundamentos para todas as questões que a envolvem. Alguns são característicos do tema de licitação, como é o caso do princípio da vinculação ao instrumento e também o princípio do julgamento objetivo.

No princípio da vinculação ao instrumento convocatório, vincula-se a licitação ao seu instrumento utilizado para a convocação, seja edital ou convite. O instrumento mais comum é o edital, constando nele as normas, as exigências e os critérios de aceitabilidade. A partir disso, a administração pública se submete a seguir estritamente o que pôs no edital.

Nesse sentido, vale ressaltar as palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 47, segundo o qual "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (art. 48, inciso I). (2016, p.425)

Dessa maneira, pode-se entender que tal princípio é de fundamental importância para os contratos de licitação, pois o instrumento convocatório é aquele utilizado para os certames licitatórios e tudo o que constar nesse documento deverá ser atendido para garantir a legalidade.

Quanto ao princípio do julgamento objetivo, tal instituto prevê que os julgamentos devem ter como parâmetro as normas e regulamentações contidas no instrumento convocatório. O julgador não pode utilizar critérios subjetivos e pessoais para escolher qual dos licitantes será contratado. Os critérios adotados devem ser técnicos e atenderem ao interesse público, ganhando aquele que apresentar a proposta mais barata sem perder a eficácia.

Para um melhor esclarecimento, pode-se acolher as palavras de Di Pietro, que assim explicita:

Quanto ao julgamento objetivo, que é decorrência também do princípio da legalidade, está assente seu significado: o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital. E também está consagrado, de modo expresso, no artigo 45, em cujos termos "o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle". Para fins de julgamento objetivo, o mesmo dispositivo estabelece os tipos de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e o de maior lance ou oferta [...] (2016, p.425)

Tal princípio impõe que os critérios do instrumento convocatório sejam levados em consideração na hora de escolher qual dos licitantes será o contratado. Nesse contexto, percebe-se que tanto o princípio de vinculação ao instrumento convocatório quanto o princípio de

julgamento objetivo são inerentes à licitação, garantindo assim que os outros princípios da administração pública sejam alcançados nesse tipo de contratação.

Além dos princípios já citados, o processo licitatório também deverá estar de acordo com outros princípios, como estabelece a Lei nº 14.133 de 2021, a nova lei de licitações e contratos, que elenca os princípios:

[...]do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942](#) ([Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro](#)).

Os princípios das licitações são considerados tão importantes que o legislador achou necessário positivá-los em lei, mesmo isso não sendo necessário para o cumprimento de tais preceitos. Assim sendo, para cumprir a legalidade, todos os princípios devem estar em harmonia com a licitação.

2.2 MUDANÇAS NORMATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

O caos provocado pela pandemia de coronavírus têm mostrado como muitas vezes o processo de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública se apresenta demasiadamente burocrático e lento, o que é inviável e determinante em situações de urgência, como é o caso atual. Tal realidade emergencial suscitou a edição de novos elementos normativos que pudesse dar celeridade ao processo de contratação, como foi o caso da Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020 e também da Medida Provisória nº 926 de 20 março de 2020, que posteriormente foi convertida na Lei 14.035 de 11 de agosto de 2020.

Antes de compreender as mudanças trazidas por essas novas regras, é fulcral entender o principal mecanismo de contratação com a Administração Pública, que é a licitação. Neste sentido, pode-se citar a autora Di Pietro, que entende a licitação como sendo:

[...] o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (2018, p. 462)

Em suma, a licitação pode ser resumida como um processo de seleção administrativo que visa, além da obtenção de propostas vantajosas para o interesse público, dar oportunidade para que todos os profissionais que prestem um determinado serviço tenham condições – dentro de regras predeterminadas – de estabelecer um contrato com o Poder Público. A assertiva está justificada pelo disposto no artigo 3º da Lei n.º 8.666, como se vê:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

É obrigatório citar o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que estipula a obrigatoriedade da licitação, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O disposto no artigo 37 abrange todas as esferas do País, obrigando a administração pública a realizar a licitação sempre que houver necessidade de celebrar contratos. Há também as licitações diretas, que são tidas como exceção e, mesmo nesses casos, será preciso seguir um procedimento administrativo e justificar.

Dentro do processo de contratação, a fase de planejamento é uma das etapas cruciais pois, quando feita adequadamente, reduz a possibilidade de problemas como superfaturamento e desperdícios, sendo o planejamento realizado em quatro etapas: (i) a elaboração de estudos preliminares; (ii) a avaliação do pedido de aquisição do bem ou serviço demandado e sua respectiva justificativa; (iii) a elaboração de projeto básico ou termo de referência; e (iv) a definição do valor do objeto que se pretende contratar (CARVALHO, LIMA, ZAMBONINI, PLACCO e ROSA, 2021, p. 30).

Como bem apontam Carvalho et. al. (2021, p. 30), a Medida Provisória nº 926/2020 teve como uma de suas funções simplificar o planejamento pois trouxe em seu texto normativo a possibilidade de dispensa dos “estudos preliminares para bens e serviços comuns, assim limitando a etapa de gerenciamento de riscos, então relegada apenas à fase de execução de contrato”.

A principal alteração promovida pela MP nº 926/2020 foi a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos que fossem necessários para o combate à pandemia, o que era importante por facilitar o processo num momento de urgência, mas que também poderia, por outro lado, facilitar o cometimento de atos de improbidade, como desvios e superfaturamento nas compras.

A MP trouxe também a possibilidade de apresentação de termo de referência simplificado e de projeto básico simplificado, quando das contratações para aquisições de bens, serviços e insumos voltados ao enfrentamento da COVID-19 (art. 4º-E), além de prever a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas consideradas inidôneas ou que tenham tido suspenso o direito de contratar com o Poder Público (art. 4º, § 3º).

É justamente nesse contexto de facilitar a contratação itens essenciais para o combate da pandemia que o Governo elaborou a Lei nº 13.979/2020, que foi anterior à Medida Provisória 926/2020, de maneira a potencializar o fortalecimento da saúde pública que, como preconiza a própria lei, tem por intuito proteger a coletividade. Tanto assim o é que, logo em seu artigo 3º, a lei trouxe medidas que são até hoje motivo de reclamação por alguns membros da sociedade, como a possibilidade de as autoridades adotarem o isolamento, a quarentena e o uso obrigatório de máscaras de proteção individual, tudo isso baseado na proteção à saúde da sociedade de forma geral.

Em estudo recente, Lucas, Santos e Peixe (2020) fizeram um comparativo entre a Lei 13.979/2020 – e suas alterações – e a Lei 8.666/1993, destacando as principais mudanças que estão representadas na tabela abaixo:

Tabela 1

Alterações relativas à pandemia COVID-19.

4

Diferenças Quanto	Lei 8.666/1993	Lei nº 13.979/2020 - Lei Coronavírus
À obrigatoriedade do Processo de Lição	Obrigatoriedade do processo de licitação para aquisição de bem ou serviço, inclusive para insumos cotidianos da saúde pública.	Dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. (MP 926/2020).
À Transparência	Obrigatoriedade em seguir o disposto na Lei 12.527/2011, respeitando seus prazos e informações necessárias.	Imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico, contendo além das informações previstas na Lei 12.527/2011 deverão ser informadas também nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.
Às Empresas Proibidas de Licitar	Proibição completa da ação de licitar ou contratar com o Poder Público	Será possível a contratação de fornecedor que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação, caso seja comprovadamente o único fornecedor. (MP 926/2020).
Aos Estudos Preliminares	Obrigatoriedade a elaboração de estudos preliminares no momento de planejamento da contratação	Não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.
À Forma de Pagamento	Forma de pagamento tradicional, seguindo processos financeiros,	Possível utilização também do Cartão de Pagamento do Governo.

Fonte: (Lucas, Santos e Peixe, 2021, n.p.)

Como é possível notar, o texto da Lei 13.979/2020 traz diversas disposições que visam proporcionar maior celeridade ao processo de aquisição de bens, serviços e insumos, mas sem deixar de lado a necessidade de manter a transparência e o correto uso do erário. Até o presente estudo, a referida lei foi alterada pela Lei 14.035/2020.

As alterações normativas aqui trazidas no contexto das contratações com o Poder Público são de fundamental importância para o desenvolvimento das funções do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pois acentua a necessidade de o órgão fiscalizar e guiar os gestores da Administração Pública para não haver desperdício do erário.

2.3 TCE-PR: FUNÇÕES E TRANSPARÊNCIA

Primeiramente, faz-se necessário explanar que o Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR) é o órgão responsável por fiscalizar o dinheiro público do estado, elaborar relatórios, aplicar sanções em casos de ilegalidade de despesas, entre outras funções listadas no art. 75 da Constituição do Paraná. Todavia, ressalta-se que estas atribuições são exercidas de forma a auxiliar a Assembleia Legislativa. Disciplina, *in verbis*:

Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, 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 dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, 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 legalidade 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 Assembléia Legislativa, 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 a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

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

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.”

§ 2º. Se a Assembléia Legislativa 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 à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, e desse todos os parlamentares terão conhecimento.

§ 5º. No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias.

O Tribunal de Contas do Paraná possui sede em Curitiba e é formado por sete conselheiros que, em suma, devem preencher alguns requisitos como: ter nacionalidade brasileira, estar entre 35 e 75 anos de idade, possuir reputação ilibada, além de conhecimento jurídico notório e mais de 10 anos de exercício da função. Dos sete, dois são escolhidos pelo governador e o restante pela Assembleia Legislativa, conforme expressa o art. 77 da Constituição do Estado do Paraná:

Art. 77. O Tribunal de Contas, integrado por sete conselheiros, tem sede na Capital do Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 101 desta Constituição.

§ 1º. Os conselheiros e auditores do Tribunal de Contas do Estado serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: (vide ADIN-2208 - Com trânsito em julgado)

- I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;
- II - idoneidade moral e reputação ilibada;
- III - notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, contábeis ou de administração pública;
- IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2o. Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos:

I - dois pelo Governador do Estado, com a aprovação da Assembléia Legislativa, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo mesmo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

II - cinco pela Assembléia Legislativa

§ 3o. Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos desembargadores do Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 35 desta Constituição.

§ 4o. Os auditores do Tribunal de Contas, em número de sete, quando em substituição aos conselheiros, terão as mesmas garantias e impedimentos dos titulares.

§ 5o. Os controladores do Tribunal de Contas, em número de sete, terão suas atribuições definidas em lei de iniciativa da Assembléia Legislativa do Paraná, com as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos auditores.

§ 6o. O Tribunal de Contas, quando do encerramento do exercício financeiro, prestará contas da execução orçamentária anual à Assembléia Legislativa.

§ 7o. O Conselheiro, escolhido pela Assembléia Legislativa, deverá tomar posse no Tribunal de Contas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua escolha.

Cita-se, ainda, a responsabilidade do TCE acerca do controle do dinheiro público investido pela prefeitura, pelo governo e pelas empresas privadas que recebem dinheiro público, bem como a transparência dos resultados à sociedade. Para fins de melhor entendimento, destaca-se as competências elencadas no tópico “institucional” do portal do TCE-PR, como se vê:

São atribuições do Tribunal de Contas:

- Controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios;
- Acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais;
- Analizar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos;
- Emitir parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal;
- Julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais;
- Apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos;
- Prestar orientação nas ações administrativas, respondendo às consultas formuladas.” (TCE-PR, 2021, online)

Regido pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs), tal regulamento foi dividido em 3 níveis: os Princípios Basilares e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros (Nível 1), os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (Nível 2) e os Requisitos Mandatórios para Auditorias do Setor Público (Nível 3) (TCE-PR, 2021, online).

Em relação à transparência e à fiscalização do dinheiro público, há três esferas de controle: o interno, o externo e o social. O controle interno é exercido nos próprios órgãos e entes públicos; o controle externo é realizado pelo Tribunal de Contas e o controle social feito pelo cidadão, individualmente ou por meio de suas organizações representativas. Essas esferas são apoiadas pela imprensa, em função de seu papel social de comunicação em um estado democrático de direito. (TCE-PR, 2021, online).

Ainda com relação a transparência nas compras e contratações, os órgãos devem cumprir com o disposto no art. 4, §2º da Lei 13.979/2020:

4

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: (...).

Assim posto, percebe-se que o papel do TCE-PR é fundamental para a preservação do erário, controlando os gastos dos agentes públicos, fiscalizando os usos das verbas e promovendo transparência nas ações. Além disso, a situação atual da pandemia necessitou que o órgão demandasse ações importantes para a saúde dos cofres públicos, como será abordado a seguir.

2.4 AÇÕES E EFICÁCIA

2.4.1 Ações na pandemia e sua eficácia

Conforme já citado, o TCE-PR é um órgão vinculado ao poder executivo e deve auxiliar o poder legislativo no processo de fiscalização das contas públicas. No caso da pandemia, em que o setor da saúde e o setor econômico são duramente afetados, é imprescindível que o órgão exerça o seu papel de controlador para garantir que os gestores públicos trilhem o caminho da governança eficiente e proba. Assim sendo, a melhor forma de o Tribunal de Contas do Estado garantir a saúde do erário é fazer sua função típica, que é a de controlar os gestores para que estes conduzam os gastos emergenciais de forma correta, principalmente na tentativa de coibir a corrupção e as fraudes que se desenrolaram por todo o país, como tem ficado cada vez mais flagrante nos relatos da imprensa.

A constante análise dos recursos e das ações dos gestores tem se mostrado eficiente, como se pode notar na fiscalização aberta pelo órgão para investigar o caso de políticos do interior do estado que supostamente estavam furando a fila da vacinação da COVID-19 para se imunizarem mesmo não fazendo parte dos grupos prioritários (G1 PARANÁ, 2021, online).

Já no começo da pandemia, o TCE-PR identificou possíveis usos irregulares de verba em 56 municípios paranaenses. Um dos problemas encontrados foi justamente na área de licitação, pois foi relatado que o processo de pesquisa de preços dos itens e serviços contratados foi insuficiente, o que pode gerar gastos desnecessários e superfaturamento (TCE-PR, 2020, online).

Outra medida importante tomada pelo órgão, foi a criação da comissão de fiscalização aos gastos dos municípios relacionados ao combate da pandemia, formada por seis servidores de três unidades: Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e Coordenadoria de Auditorias (CAUD), escolhidos pelo presidente, conselheiro Nestor Baptista. A fiscalização foi executada na modalidade de acompanhamento e pautou-se na análise das compras e contratações municipais na área da saúde. As informações relacionadas à comissão estão dispostas na Portaria nº 314/20, publicada em 5 de julho, na edição nº 2.313 do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado. (TCE-PR, 2021, online).

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná criou o Índice de Transparência da Administração Pública, um indicador que visa medir a transparência dos poderes executivos municipais e estaduais. Apesar de o índice ser geral, também foi utilizado para analisar o nível de transparência dos gestores em relação ao combate da COVID-19. A média geral de transparência foi de 60,88%, sendo que apenas quatro municípios (Cianorte, Maringá, Pato Bragado e Pinhais) atingiram os 100%. Dos dez maiores municípios do Estado, o destaque vai para Maringá (100%), Londrina (93,25%) e Curitiba (92%). Já os municípios de Colombo e Paranaguá tiveram níveis abaixo da média, respectivamente 45% e 30,50%. (TCE-PR, 2020, online). Outros detalhes podem ser vistos na tabela que segue:

Tabela 2

TABELA COM RESULTADOS ESTRATIFICADOS	
Média geral ITP: COVID-19	60,68%
Quantidade de municípios acima da média	187
Quantidade de municípios com 70% e menor que 80%	46
Quantidade de municípios com 80% e menor que 90%	43
Quantidade de municípios entre 90% e 100%	55
Quantidade de municípios com 100%	4

ITP: COVID-19 DOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO PARANÁ³	
Curitiba	92,00%
Londrina	93,25%
Maringá	100,00%
Ponta Grossa	73,25%
Cascavel	82,00%
São José dos Pinhais	70,50%
Foz do Iguaçu	71,25%
Colombo	45,00%
Guarapuava	85,00%
Paranaguá	30,50%

Fonte: TCE-PR/2020

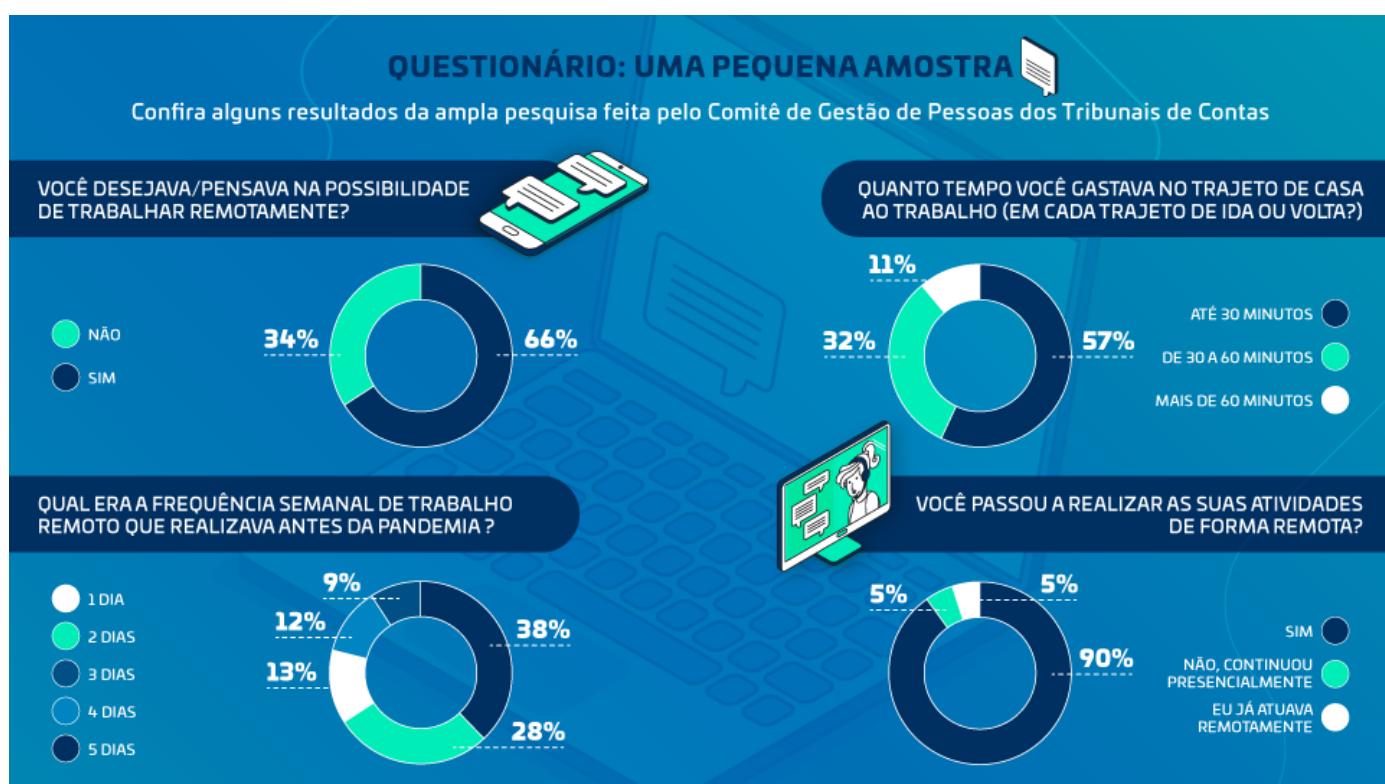
O TCE-PR também elaborou o programa de controle social “É da Sua Conta”, criado em 2019, com o intuito de aumentar a participação ativa do cidadão e fortalecer a cultura de fiscalização, por meio de palestras sobre capacitação, ações educativas, visitas ao TCE-PR e a “rede de controle social” disponível no Facebook, para compartilhamento de experiências. Informações estas dispostas no tópico “controle social- projetos” do site oficial. (TCE-PR, 2021, online).

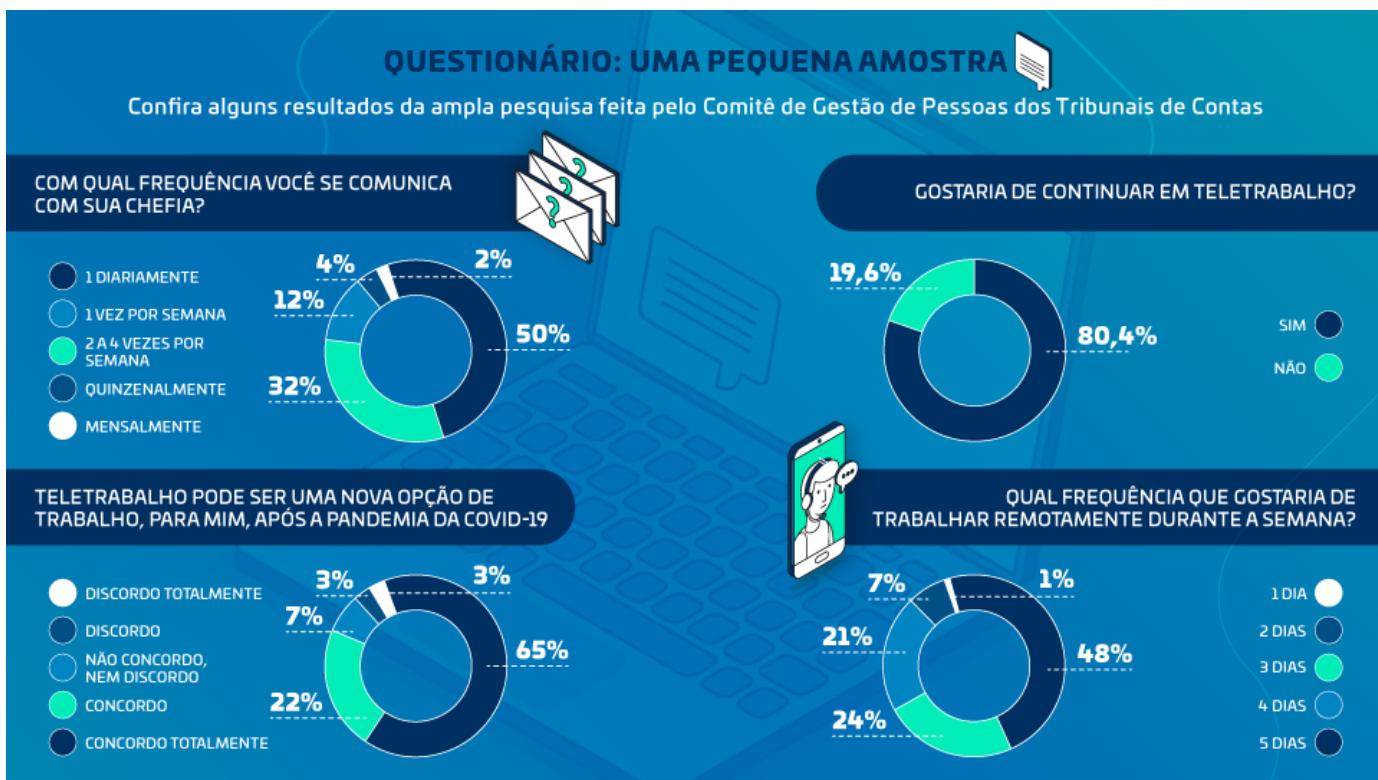
Além disso, o Tribunal de Contas do Paraná lançou o hotsite “Info TCE-PR: Coronavírus”, em 12 de maio de 2020, a fim de facilitar o acompanhamento de informações referente à pandemia. No site, na aba “medidas do TCE”, podemos visualizar informações sobre as ações do órgão no combate ao novo coronavírus, como: prorrogação de prazos processuais e administrativos; implantação de sessões virtuais e trabalho remoto; destinação de verba, proveniente do fundo especial do controle externo para ajudar o governo estadual no combate à

COVID-19; ações sociais como a cesta solidária Paraná, a campanha de arrecadação de alimentos e produtos de higiene e a ação de doação para moradores da Vila Torres, entre outras. Há ainda palestras e diversas notas técnicas, frisando-se a Nota SIM-AM nº 3/2020, que explicita a destinação financeira para a área da saúde e apoio aos municípios. E, por fim, tem-se as legislações específicas e as demais orientações necessárias. (INFO TCE-PR: CORONAVÍRUS, 2021, online).

No tocante ao trabalho remoto implementado pelos TCEs, foi realizada uma pesquisa nacional pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) em março de 2021, todavia, os resultados só foram divulgados em maio, através de uma live no canal do Youtube do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC). Na análise, foi constatado que 80% dos servidores desejam continuar com o trabalho remoto, os quais, também destacam as vantagens deste regime. Confira as informações na tabela a seguir:

Tabela 3





Fonte: TCE-PR/2021

Portanto, ao que tudo indica, o trabalho do TCE-PR está sendo desempenhado de maneira hábil. Os sites estão sempre atualizados e com vastas informações para verificação de sua atuação. Além disso, as ações de fiscalização têm se mostrado eficientes e o acompanhamento dos processos tende a diminuir a incidência de fraudes e corrupção, em especial àqueles ligados às licitações. Verificou-se, desse modo, a preocupação do órgão em repassar as informações de forma clara e precisa à população.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ficou exposto ao longo do projeto, a pandemia da COVID-19 forçou o Poder Público a tomar medidas mais assertivas para tentar controlar o surto da doença e suas consequências danosas para a saúde da população e, consequentemente, para a economia do país.

Para alcançar esse propósito, foi necessário permitir, pelo uso de ferramentas normativas, maior celeridade nos ditames do processo, de modo a facilitar a aquisição de bens e serviços essenciais para preservar a saúde pública.

Nesse sentido, foi editada a Lei 13.979/2020 em fevereiro de 2020, que trouxe mecanismos que flexibilizaram o processo de contratação com a Administração Pública. Em março do mesmo ano, surgiu a Medida Provisória nº 926/2020, que permitiu, entre outras ações, a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos necessários para o combate à pandemia. Tais mudanças legais trouxeram a celeridade no processo, mas, ao mesmo tempo, maiores riscos quanto à possibilidade de superfaturamento na compra de itens como respiradores, ventiladores pulmonares, entre outros produtos para o combate direto à COVID-19, além de desvios e outros vícios nocivos aos cofres públicos.

É nesse contexto que a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná se torna preponderante, já que sua função é manter o controle sobre os gastos gerados pelos governos. Além de fiscalizar, cabe ao órgão promover mecanismos que ajudem os agentes públicos a manter o caminho da probidade e do bom funcionamento da máquina governamental.

Ao que foi possível notar, por hora, o TCE-PR mostrou bastante transparência na apresentação de dados sobre o acompanhamento dos gastos derivados da pandemia, bem como promoveu meios de ajudar os gestores a conseguirem trabalhar de forma correta para enfrentar a crise e diminuir o impacto dessa calamidade.

4. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 de março de 2021.

BRASIL. **Constituição do Estado do Paraná de 1989.** Disponível em:
<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&cdItemAto=97592>. Acesso em: 14 de abril de 2021.

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.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 24 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979 de 06 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.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm>. Acessado em 27 de março de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020. **Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em 27 de março de 2021

BRASIL. Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020. **Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm> Acesso em 27 de março de 2021

CARVALHO, Carlos Volchan; LIMA, João Ricardo Ferreira; ZAMBONINI, Leonardo E. de Souza; PLACCO, Lucas Barsanti; ROSA, Odecir Luz. **Impactos da Lei nº 13.979/2020 nas Licitações.** R. dig. Trib. Contas Est. Paraná, Curitiba, n. 31, 28-37, jan./mar. 2021. Disponível em:
<https://revista.tce.pr.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Revista-Digital-n31-Completa-N31-2020.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021

G1 PARANÁ. **TCE vai abrir processos sobre 30 políticos suspeitos de furar fila da vacinação contra a Covid-19 no Paraná.** 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2021/04/23/tce-vai-abrir-processos-sobre-30-politicos-suspeitos-de-furar-fila-da-vacinacao-contra-a-covid-19-no-parana.ghtml>>. Acesso em 29 de abril de 2021.

LUCAS, João Victor; SANTOS, Joselita Anunciação; PEIXE, Blênio Cezar Severo. **Fatores Determinantes das Teorias do Caos e da Complexidade e o Efeito da Pandemia da Covid-19 no Processo Licitatório Brasileiro: um Estudo sobre a Administração Pública.** XVII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, 29 a 31 de julho de 2020. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UsplInternational/ArtigosDownload/2880.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro.** – 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo.** – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TCE-PR. **Fiscalização.** 2021 Disponível em:<<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/fiscalizacao/25/area/47>>. Acesso em: 14 de abril de 2021.

TCE-PR. **Quem somos.** 2021. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4/area/45>>. Acessado em 23 de abril de 2021.

TCE-PR. **TCE-PR identifica casos suspeitos de uso irregular de verbas contra a Covid-19.** 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-identifica-casos-suspeitos-de-uso-irregular-de-verbas-contra-a-covid-19/8019/N>. Acesso em 29 de abril de 2021

TCE-PR. **Info TCE-PR: coronavírus** 2021. Disponível em:<<https://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/>>. Acesso em: 16 de maio de 2021.

TCE-PR. **A maioria dos servidores dos TCs do país é favorável ao teletrabalho.** 2021. Disponível em:<<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/maioria-dos-servidores-dos-tcs-do-pais-e-favoravel-ao-teletrabalho/8993/N>>. Acesso em: 16 de maio de 2021.

OLIVEIRA NETTO, ALVIM ANTÔNIO DE; TAVARES, Wolmer Ricardo. **Introdução à engenharia de produção.** Florianópolis: Visual Books, 2006.