

**E-book**

# **Finanças Públicas em Tempos de COVID-19**

**Carlos Eduardo Ribeiro**

**Leandro Menezes Rodrigues**

**Paulo Henrique Feijó**

**Jorge de Carvalho**

**Vitor Maciel dos Santos**





**[www.gestaopublica.com.br](http://www.gestaopublica.com.br)**

**Facebook page:** Editora e Livraria Gestão Pública

**Instagram:** @editoragestaopublica

**Youtube:** Gestão Pública Editora e Treinamentos

# Autores

## **Carlos Eduardo Ribeiro**

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduado em Ciências Contábeis pela FGV/RJ. Graduado em Ciências Contábeis pela (UFRJ). Já atuou como secretário e subsecretário de Controle Interno e de Administração em vários municípios do Estado do Rio de Janeiro. Coautor de diversos livros relacionados a CASP. Atualmente é Professor concursado da Universidade Federal Fluminense (UFF). Palestra nacionalmente sobre suas obras.

## **Paulo Henrique Feijó**

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduado em Contabilidade e Finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-DF), é auditor de Finanças e Controle do Tesouro Nacional. Participa de missões de assistência técnica e de avaliação das finanças no exterior a convite do Fundo Monetário Internacional (FMI). Membro da Associação Interamericana de Contabilidade (AIC).

## **Jorge de Carvalho**

Contador graduado pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Especialista em gestão pública (Uneb), contabilidade governamental (FVC), direito público e controle municipal (Unibahia). Auditor de Controle Externo do TCMSP. Coautor de diversos livros relacionados à temática da contabilidade aplicada ao setor público e auditoria governamental.

## **Vitor Maciel dos Santos**

Contador, Especialista em Auditoria Governamental, Mestre em contabilidade com ênfase em Gestão pública, Professor da Universidade Federal da Bahia, Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia exercendo o cargo de Diretor de Assistência aos Municípios, Ex consultor governamental, Coautor de livros relacionados a CASP, Membro da Academia Baiana da Ciências Contábeis (ABACICON).

## **Leandro Menezes Rodrigues**

Especialista em Contabilidade e Finanças pela Universidade Federal do Paraná e MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo pelo Centro Universitário Franciscano do Paraná. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais, coordenado pela Profa. Dra. Diana Vaz de Lima (UnB). É servidor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Coautor do Livro "Entendendo as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público", pela Editora Gestão Pública, dezembro de 2017.

# Índice

**1 | Impactos Fiscais da Lei Complementar 173 .....6**

Autor: **Paulo Henrique Feijó**

**2 | Compras públicas a luz do art.4º da Lei 13.979/20.....32**

Autor: **Carlos Eduardo Ribeiro**

**3 | Aspectos de Auditoria Financeira nas Contas Públicas Pós Covid-19.....46**

Autor: **Leandro Menezes Rodrigues**

**4 | Impactos das medidas provisórias nas Finanças dos Estados e Municípios:uma abordagem sobre a luz das MPs 938/20, 939/90 e 940/20.....58**

Autor: **Vitor Maciel dos Santos**

**5 | Requisitos de Transparência Pública e os gastos com a Covid-19 .....80**

Autor: **Jorge de Carvalho**

E-book realizado pela Gestão Pública Editora e Treinamentos em parceria com os especialista e professores.

[www.gestaopublica.com.br](http://www.gestaopublica.com.br)

# **Impactos Fiscais da Lei Complementar 173**

# Impactos Fiscais da Lei Complementar 173

Autor: **Paulo Henrique Feijó**

Revisor: Vitor Maciel dos Santos

## Introdução |

Em 27 de maio de 2020, foi sancionada a Lei Complementar nº 173 (PLP nº 39/2020), que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e dá outras providências. A norma em comento, traz em seu bojo modificação com vistas a mitigação dos danos produzidos pela pandemia e, portanto de natureza temporária, além de dispositivos com alterações permanentes na norma fiscal, contemplando, dentre outras questões, aspectos cujo legislador a época de sua concepção não havia pensado.

Importa ressaltar que o PLP nº 149/2020, que dispunha acerca do programa de acompanhamento e transparência fiscal, o plano de promoção do equilíbrio fiscal, foi transmutado no PLP 39, inspiração à LC 173/2020. Do projeto original, cujo objetivo primeiro era reforçar a transparência e equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, sob exigência do restabelecimento das metas fiscais e equilíbrio das contas públicas de médio e longo prazos, restou como premissa o auxílio fiscal aos entes subnacionais, inclusão de regras com o objetivo de evitar o aumento da despesa com pessoal e adequação da LRF em decorrência do cenário trazido pela COVID-19.

## 1. Do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)

Na essência, o referido Programa dispõe sobre um conjunto de medidas que visam dar apoio financeiro aos Estados e Municípios através de duas vertentes:

### 1) Reforço nas receitas (Art. 1º, § 1º, Inciso III):

**a) Auxílio Financeiro Emergencial Federativo:** Consiste na entrega de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, da seguinte forma:

**b) Recursos Livres:** R\$ 50 bilhões, sendo 60% para os Estados e o Distrito Federal e 40% para os Municípios, que podem ser alocados para financiar qualquer despesa autorizada nos orçamentos dos Entes beneficiados.

**c) Vinculados à Saúde e Assistência Social:** Transferência de R\$ 10 bilhões, sendo 70% para os Estados e o Distrito Federal e 30% para os Municípios, que somente podem ser destinados para financiar despesas nas áreas de saúde e assistência social, ficando autorizada sua utilização, também, para fins de pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

### 2) Economia de despesas (Art. 1º, § 1º, Incisos I e II):

**a) Suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com a União (Art. 1º, § 1º, Inciso I):** O benefício total é da ordem de R\$ 35 bilhões e a suspensão vigorará até 31 de dezembro de 2020, sendo que os valores suspensos serão incorporados e começarão a ser pagos a partir de 1º janeiro de 2022;



**b) Reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (Art. 1º, § 1º, Inciso II):**

Possibilidade de suspensão dos pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020 para operações de crédito internas e externas. Segundo o Ministério da Economia, esta medida traz um benefício potencial de R\$ 13,98 bilhões com Bancos Públicos e de R\$ 10,73 bilhões com Organismos Multilaterais. Veto ao § 6º do art. 4º permite que a União possa executar garantias e contragarantias destas dívidas. A justificativa foi de que o dispositivo vetado "(...) viola o interesse público ao abrir a possibilidade de a República Federativa do Brasil ser considerada inadimplente perante o mercado doméstico e internacional, trazendo consequências que podem culminar no risco de refinanciamento do país e potencial judicialização nos tribunais estrangeiros, deixando o Brasil numa situação em que tecnicamente seria considerado um país em **"default"** (destaque no original).

**c) Suspensão, para os Municípios, dos pagamentos das dívidas previdenciárias com o RGPS (Art. 9º, caput):**

Segundo a Lei, ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

**d) Suspensão, para os Municípios, do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas aos respectivos RPPS (Art. 9º, §2º):**

Desde que autorizado por Lei municipal específica, também pode ser suspenso o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

O auxílio financeiro de que trata a LC nº 173/2020, não constituem fontes tributárias. Assim sendo, não comporão base de cálculo para:

**Aplicação 15% com Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS);**

**Aplicação 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE);**

**Transferência a título de Duodécimo (art. 29-A, CF/88).**

Contudo, o auxílio financeiro caracteriza-se como receita corrente, portanto, quando do ingresso impactará na receita corrente líquida (RCL). Em consequência afetará os limites de gastos com pessoal, endividamento, garantias e contragarantias de valores, reservas de contingências, saldos de operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e outros indicadores cuja RCL constitui base de apuração. Ademais, deve-se observar a incidência no Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), disciplinado pela Lei nº 9.715, de 25 de setembro de 1998.

## **2. Das Alterações na LRF**

A Lei Complementar introduziu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal, algumas em caráter permanente e outras em caráter transitório, estas últimas em razão da pandemia. Confira-se:

- a)** Restrições a ampliação de despesa obrigatória, mais especificamente a despesa com pessoal;
- b)** Tratamento das regras fiscais em caso de calamidade pública.

Observe-se que, ao alterar a LRF, a LC nº 173 incluiu regras permanentes. Contudo, a Lei em questão também trata de regras fiscais transitórias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, proibindo uma série de medidas até 31 de dezembro de 2021. A seguir serão detalhados os principais aspectos das alterações na LRF.

## **2.1. Do Controle da Despesa Total com Pessoal**

O histórico de busca de limites para a despesa com pessoal mostra que a criação de restrições e limitadores para contrair despesas obrigatórias no âmbito do setor público, principalmente no que se refere à despesa com pessoal nunca foi, nem será, uma tarefa fácil. O corporativismo dos servidores, os incentivos políticos em não contrapor aumentos para o funcionalismo, o crescimento natural das despesas por meio de anuênios, quinquênios, pagamento de passivos retroativos torna o controle da despesa com pessoal tarefa árdua para o governante em anos de austeridade. Historicamente, o limite sempre buscou como referência as receitas correntes variando o percentual entre 65% e 50%, no entanto, a efetividade maior dos controles passou a acontecer mesmo após a LRF, pois trouxe punições para quando o Ente não cumprir o limite.

O estabelecimento de limites foi e continua sendo um desafio, mas, se a abrangência do que será considerado despesa com pessoal não for bem definida, pode tornar inócuo o controle dos limites. A definição não é tarefa simples diante da criatividade brasileira em criar nomenclaturas que camuflam ganhos remuneratórios sob pseudônimos como “auxílios”, “ajudas” e “indenizações”. Ao longo dos 20 anos de LRF, são muitas as tentativas de “driblar” o conceito de despesa com pessoal ou inserir, por analogia, ou mesmo sob outros argumentos, deduções não previstas na Lei.

É necessário que o governante entenda que “dribles” no conceito não driblam a realidade financeira que mais cedo ou mais tarde se apresenta sob forma de endividamento, insuficiência de caixa, atraso de fornecedores, não realização de investimentos por falta de recursos para cobrir a despesa que foi autorizada sem lastro. A despesa que na essência se encaixa no conceito de pessoal, mas que não é reconhecida na forma, quase sempre se encaixa no conceito da LRF de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC), exigindo uma receita permanente para sustentá-la ao longo do tempo.

O estabelecimento de limites é importante tanto na vida pessoal como nos aspectos fiscais. A repartição dos limites por Poder ou órgão trouxe um novo cenário de relação entre os Poderes, onde todos de alguma e nas devidas proporções são responsáveis por controlar o gasto público, principalmente quando se trata de despesa obrigatória e de caráter continuado, como é o caso das despesas com pessoal.

Quando da publicação da LRF, pensava-se que se iniciaria o novo século com controle efetivo das despesas com pessoal. Contudo, mesmo antes da pandemia da Covid-19, a federação vivia uma crise fiscal, que foi fortemente agravada com a queda de arrecadação e aumento das despesas, sobretudo com saúde e assistência social. Novamente, um dos elementos que deterioraram as contas públicas foi o aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado, em especial a despesa com pessoal.

Com o objetivo de fechar algumas brechas ainda existentes na LRF, que permitiam empurrar a conta para o governo seguinte, foi alterado o seu 21, o qual antes tinha a seguinte redação:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

Basicamente, foram mantidos as regras do antigo artigo 21, que agora figuram nos incisos de I a III do novo artigo. Confira-se:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

(...)”

Com a nova redação, foram incluídas novas restrições a ampliação da despesa com pessoal. O inciso IV deixa claro que **a aprovação, a edição ou a sanção**, por Chefe do Poder ou Órgão, de norma legal contendo **plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras** do setor público, ou **a edição de ato**, para **nomeação de aprovados em concurso público**, é nulo de pleno direito, se

resultar aumento de despesa com pessoal:

**a)** Nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo;

**b)** Que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

IV - **a aprovação, a edição ou a sanção**, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, **de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público**, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos

no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (NR)

Vale ressaltar que, agora, a ação que aumentar a despesa com pessoal, inclusive a nomeação de aprovados em concurso público, para que tenha efeito, deverá ocorrer até 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Observa-se que as alterações do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispostas no art. 7º da LC nº 173/2020, vedam nomeação de aprovados em concurso público, quando esta resultar em aumento de despesa. Ocorrendo vacância de cargos, como nos casos de: morte; exoneração; demissão; aposentadoria, em princípio, não pode-se tratar como aumento de despesa, tendo em vista, a evidente substituição de servidor.

A nova regra também acaba com o “jeitinho” que foi criado para driblar a regra de concessão de aumentos empurrando os efeitos da ampliação da despesa para os governos futuros. Assim, cada governo deverá arcar com o ônus do aumento dentro do seu mandato por, no mínimo, 180 dias, ficando impedido de ganhar o bônus do aumento e deixar o ônus para o Gestor seguinte.

O parágrafo primeiro ratifica que esses impedimentos valem também para os casos de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo. Já o parágrafo segundo busca fechar brechas interpretativas, deixando claro, para fins da LRF, que ato de nomeação ou de provimento de cargo público é qualquer ato que acarrete a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

## 2.2. Regras Fiscais em Situação de Calamidade Pública

Em geral, a calamidade pode afetar receitas e despesas, trazendo impacto direto na política fiscal do Ente, pois exige mudanças de prioridades para atender gastos urgentes e imprevisíveis. Nesse sentido, a LRF já previa, no artigo 65, a suspensão de prazos para cumprimento de limites fiscais e desobrigava o Ente de fazer contingenciamentos para atingir a meta fiscal, vejamos:

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

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

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

(...)”

Segundo o referido artigo também ficam suspensos os prazos previstos para:

- a)** Ajustar o montante da despesa com pessoal que estiver acima do limite em cada Poder ou Órgão, que seria de dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço no primeiro;
- b)** Recondição do valor da dívida consolidada ao limite estipulado na resolução do Senado, que seria de três quadrimestres, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Numa análise “literal” do artigo, observa-se que o legislador não citou diretamente que o Ente estaria livre de cumprir os limites com pessoal e dívida, mas, ao suspender os prazos para ajuste, na prática, isentou o Gestor de tomar as medidas necessárias para tal



adequação, enquanto perdurar a calamidade.

Com a pandemia da Covid-19, o Governo Federal decretou calamidade pública em nível nacional. Foi uma grande novidade para a qual a LRF não estava plenamente preparada, vindo a Lei Complementar nº 173 aperfeiçoar o artigo 65, para os casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional:

“Art. 65. (...)

§1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

a) contratação e aditamento de operações de crédito;

b) concessão de garantias;

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.”

O primeiro ponto a ressaltar é que se trata de regra permanente que vale para qualquer tipo de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional, não tendo sido alterada a regra original para calamidade decretada por Governadores e Prefeitos estabelecida desde quando a LRF foi publicada. Assim, as regras do “novo artigo 65” devem ser aplicadas para a pandemia da Covid-19, bem como para qualquer outra calamidade que tenha reconhecimento do Congresso Nacional.

Notadamente em relação ao Art.42 da LRF, a Lei complementar trouxe novos dispositivos de importante ponderação na aplicação da norma, tanto assim que iremos transcrever o quanto disposto na Lei:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O dispositivo supramencionado, deixa evidente que intenção do legislador foi coibir que os novos gestores fossem surpreendidos com a herança de dívidas preexistentes, as quais contraídas por gestões anteriores, poderia sobremaneira comprometer sua gestão.

Sucedem que as disposições implementadas pela LC nº 173/2020, trazem aspectos que “bifurcam” a permanência e transitoriedade na aplicação, assim pontua-se algumas disposições do Art. 7º e incisos:

[...] desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

Extrai-se do dispositivo legal, que fica preservada a essência do Art. 42 quanto obrigação de despesa que não possa ser cumprida pelo gestor. Por outro lado, importa destacar, que o não atendimento desta premissa positivada na lei fiscal, deverá ser devidamente motivada com a vinculação daquele montante ao enfrentamento COVID. Desta forma, é imperioso que gestores promovam as devidas aferições dos montantes das despesas não pagas até 31 de dezembro do exercício que, originariamente ensejaria o descumprimento do Art. 42 da LRF, com a devida aplicação de tais valores com o enfrentamento a pandemia.

Neste particular, deverá haver o nexo causal, entre o montante “inadimplido” com a quanto efetivamente aplicados para enfrentamento da calamidade. Deste modo, reforça-se a importância da criação de mecanismos de controle específicos, tais como: detalhamento de fontes/destinação de recursos, criação de ações orçamentárias específicas etc. para os devidos acompanhamentos e fiscalização dos recursos aplicado. Lembre-se que o requisito da transparência não foi afastada com implementação da norma e as penalidades impostas, na Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Contrás as Finanças Públicas) e demais normas penais, apenas serão afastadas em caso de aplicação nas ações de combate a pandemia.

Então, no caso de calamidade reconhecida em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, a flexibilização das regras fiscais para os Entes da federação se ampliam. Contudo, a Lei cuidou para que a liberação das amarras fiscais impostas pela LRF em tempos de normalidade não se transforme em uma farra fiscal em casos de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional.

A primeira restrição é que devem ser observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública. A segunda é a de que será exclusivamente aplicada às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública e enquanto perdurar tal situação. A terceira é que a flexibilização somente valerá para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo, isto é, relacionadas com a calamidade.

A LRF é uma Lei do “não”, pois traz várias vedações e proibições de práticas fiscais que prejudicam o equilíbrio das contas públicas. Mas quais as regras fiscais que serão flexibilizadas? Em geral, se relacionam com a dispensa de cumprimento de limites e condi-

ções, suspensão de restrições, verificações e sanções, bem como permissão para realizar operações e atos que em momentos de normalidade são vedados. Nesse sentido, destacam-se as principais flexibilizações:

**a)** Serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis, bem como sua verificação, para:

- . Contratação e aditamento de operações de crédito;
- . Concessão de garantias;
- . Contratação entre entes da Federação; e
- . Recebimento de transferências voluntárias;

**b)** Será permitida a realização de operação de crédito, sem verificação de limites, entre um Ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

**c)** Continuam sendo equiparadas a operações de crédito, mas passam a ser permitidas, sem verificação de limites:

- . Captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- . Antecipação de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto;
- . Assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou

operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito;

. Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

**d)** Fica permitido ao titular de Poder ou órgão referido, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Vale salientar que, nessa verificação, que é realizada por fonte de recursos, a insuficiência de caixa deve estar relacionada com despesas realizadas para o combate à calamidade.

**e)** Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica poderão ser destinados ao combate à calamidade pública, inclusive o superávit financeiro de exercícios anteriores. Contudo, entende-se que para que isso ocorra há que ter aprovação de Lei destinando os recursos para o combate à calamidade.

**f) ficam afastadas as condições e as vedações** para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, **desde que o incentivo ou benefício sejam destinados ao combate à calamidade pública.** Assim, a título de exemplo de condições que não precisarão ser cumpridas, para conceder o benefício fiscal não será necessário que a proposta:

. Esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

- . Atenda ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- . E cumpra ao menos uma das seguintes condições:
  - . Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
  - . Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
- g) Desde que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja destinado ao combate à calamidade pública, não precisará estar acompanhado de:
  - . Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
  - . Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- h) Poder-se-á criar despesa obrigatória de caráter continuado, desde que destinada ao combate à calamidade pública, sem:
  - . Demonstrar a origem dos recursos para seu custeio;
  - . Necessidade de comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas;

. A obrigação de compensar os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, por aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

É importante enfatizar que não houve nenhuma flexibilização quanto às disposições relativas a transparência, controle e fiscalização, como publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e envio de informações ao Siconfi, bem como atualização dos portais de transparência.

### **3. Das Regras Fiscais Transitórias Decorrentes da Pandemia da Covid-19**

Um dos motivos da sanção da Lei Complementar nº 173 ter ficado para o último dia do prazo legal foi a regra que limita o aumento de despesas com pessoal, por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

#### **Restrições ao Aumento da Despesa com Pessoal**

O país vive um momento em que boa parte dos brasileiros estão ficando mais pobres, tendo em vista as restrições de movimentações de pessoas e funcionamento de empresas, gerando, inclusive, perda de arrecadação para Entes da Federação. Nesse sentido, é importante se preocupar com o equilíbrio fiscal no médio prazo e para isso deve-se conter o crescimento de despesas obrigatórias. Também houve grande preocupação da equipe econômica do Governo Federal no sentido de que o auxílio financeiro não seja utilizado para conceder aumento de salários.

A única exceção para concessão de aumento ou reajuste salarial refere-se aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública



decorrente da pandemia da Covid-19 cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. Esse contexto ensejou a proibição de ações que ampliem a despesa com pessoal até 31 de dezembro de 2021, nos termos do 8º da Lei Complementar nº 173/2020, a seguir reproduzido:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

(...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo **não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.” (destaques aditados)**

Assim, nota-se que, na essência, o artigo 8º proíbe o aumento da despesa com pessoal até o final de 2021 e, mesmo na exceção, que é o caso de contratação de profissionais de saúde e de assistência social, os aludidos profissionais devem ser recrutados para o combate à pandemia da Covid-19 e a vigência dessa contratação deve ser enquanto durar a situação. Nesse caso, ter-se-á uma despesa com pessoal temporária, portanto, sem caracterizar uma DOCC.

## **Restrições à Criação de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

No passado recente, foi uma prática muito usual, nos governos brasileiros, a adoção de decisões administrativas ou edição de atos legais que impunham obrigações ao Estado sem uma avaliação prévia dos custos correspondentes, assim como da capacidade da sociedade em alocar os recursos necessários aos pagamentos pertinentes. Esse tipo de procedimento era tanto mais nocivo à saúde das contas públicas quanto maior o período de tempo em que os compromissos assumidos afetassem a despesa pública. Havia, por exemplo, casos de subsídios a produtores de determinadas mercadorias, que poderiam ser suspensos facilmente no futuro.

Outros benefícios, no entanto, além de crescentes ao longo do tempo, dificilmente podem ser revogados. No Brasil, a assunção de compromissos sem adequada viabilização das fontes de financiamento acarretou escalada inflacionária, aumento da dívida pública e acentuada elevação da carga tributária, situação que ainda hoje impõe pesado ônus para a sociedade brasileira.

Para pôr fim a esse tipo de descontrole das finanças públicas brasileiras, a LRF estabeleceu que qualquer despesa que venha a ser introduzida, em caráter de obrigatoriedade e com duração continuada, deverá ser precedida da indicação dos meios a serem empregados para obtenção dos recursos necessários ao seu pagamento. Para tanto, podem ser indicadas novas fontes de receita ou a redução de despesas, ambas de caráter também continuado. Tais despesas são classificadas pela LRF como Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC).

Primeiramente, deve-se ressaltar que, considerando as regras de geração da despesa pública, os requisitos para criação de DOCC são exigências adicionais à regra geral. Contudo, diferentemente do disposto no artigo 16 da LRF, no qual se enquadram muitas despesas, o artigo 17 trata de situação particular.

Para a LRF, considera-se Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) a despesa corrente derivada de Lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o Ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Por ato normativo, pode-se entender, por exemplo, uma Portaria.

Os atos que criarem ou aumentarem DOCC deverão ser instruídos com:

- a.** Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b.** Demonstração da origem dos recursos para seu custeio; e
- c.** Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais, que é parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Para efeitos da LRF, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A comprovação deste requisito deverá ser apresentada pelo proponente e conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As restrições da LRF para criação de despesas obrigatórias estariam suspensas em função da calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional, porém, a Lei Complementar nº 173 impede a criação de despesas de caráter continuado até 31 de dezembro de 2021 e restringe o reajuste acima da inflação (IPCA). No caso da criação de despesa de caráter continuado, traz duas exceções:

**a)** Quando se tratar de medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração;

**b)** Caso haja prévia compensação, de caráter permanente, mediante aumento de receita ou redução de despesa. Impede também o reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

A seguir a transcrição do artigo:

“Art. 8º (...)

(...)

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

(...)” (destaques aditados)

Em resumo, a menos que venha outra Lei Complementar alterando as regras, há todo um arcabouço legal que impede o crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado, em especial a despesa com pessoal até dezembro de 2021.



# Compras públicas a luz do art.4º da Lei 13.979/20



# Compras públicas a luz do art.4º da Lei 13.979/20

Autor: **Carlos Eduardo Ribeiro**

Revisor: Leandro Rodrigues e Vitor Maciel dos Santos

## 1. Da licitação e suas modalidades

O inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal determina que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Regulamentando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Importante trazer a baila que o art. 37, em seu caput, impõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, âncora para todos os atos praticados por gestores e servidores públicos, incluindo os procedimentos de licitação.

Na Lei nº 8.666/1993 foi determinado no art. 22 as seguintes modalidades de licitação:

Art. 22. São modalidades de licitação:  
I - concorrência;                   IV - concurso;  
II - tomada de preços;       V - leilão.  
III - convite;

Cada modalidade de licitação guarda sua particularidade quanto aos seus ritos para sua execução, quanto a valores, confecção do instrumento convocatório, prazos e meios de publicação, fase de habilitação e interposição de recursos.

Posteriormente a União promulgou a Lei nº 10.520, de 10 de julho de 2002, que acrescentou a modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Esta modalidade foi somada às demais já existentes, mas com grandes novidades para a administração pública, pois seu objetivo era dar agilidade ao trâmite processual e, principalmente, considerar a possibilidade de conseguir melhores preços ao incluir a prática de lances entre os licitantes.

Uma das ações que gerou facilidade na gestão de aquisições está no art. 11 da mencionada Lei nº 10.520/2002, permitindo o uso desta nova modalidade para a realização de registro de preços, pois na Lei nº 8.666/1993 só era admitido o registro pela modalidade de concorrência, *in verbis*:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Em 2019, outra grande novidade foi somada ao mundo dos pregões, não em termos de Lei, mas sim por meio do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 que regulamentou, no âmbito exclusivo da administração pública federal, a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os de engenharia, e dispôs sobre o uso da dispensa eletrônica, devendo os demais entes legislar em forma suplementar.

O supracitado Decreto federal estendeu a obrigatoriedade da utilização de pregão eletrônico e dispensa eletrônica aos entes

federativos para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse. A exceção se dá nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência normalize de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

A própria Lei nº 8.666/1993 prevê situações que o procedimento licitatório é dispensado, dispensável ou inexigível.

A licitação é dispensada quando juridicamente é possível sua realização, mas a própria legislação dispensa sua ocorrência, não tendo a discricionariedade da Administração em optar por sua realização, como no inc. I do art. 17 da Lei de Licitações.

A licitação é dispensável quando a sua realização é possível, mas a Lei autoriza a Administração, discricionariamente, dispensá-la, segundo critério de oportunidade e conveniência no momento da necessidade de aquisição. Importante esclarecer que a dispensa de licitação ocorre por conta de situações excepcionais pré-estabelecidas no art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Dentre os trinta e cinco incisos do art. 24 que estabelecem condições para os gestores aplicarem a discricionariedade de contratação por dispensa de licitação, os dois primeiros são aplicados observando um percentual sobre o limite dos valores fixados para a modalidade convite, enquanto os demais se baseiam em condições especiais independente de valor dimensionado.

Assim, podem-se destacar os incisos I, II e IV, que transcrevemos a seguir:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço

ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

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

No caso dos incisos I e II os limites são, respectivamente, R\$ 33.000,00 e R\$ 17.600,00, com base nos valores corrigidos pelo Decreto Federal nº 9.412 de 18/06/2018 que atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666/1993.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando há a inviabilidade de competição para o objeto que a Administração precisa adquirir. A inviabilidade se aplica para:

- a) Aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca;
- b) Para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização;
- c) Para contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela

opinião pública.

Os incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 são exemplificativos (o Poder Público deve demonstrar a inviabilidade de competição), diferentemente das hipóteses de dispensas do art. 24, que são exaustivas (só se pode dispensar a licitação, caso a hipótese esteja enquadrada em um dos 35 incisos deste artigo).

Considerando apenas as modalidades de licitação da Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Pregão e ainda, os procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, apresenta-se o quadro a seguir com suas determinações de valor e prazos de publicação:

### Quadro I

Modalidades de Aquisição, Dispensas e Inexigibilidade	Limites		Publicação/Tipos de Licitação		
	Obras e Serv Eng.	Compras e demais Serv.	Menor Preço	Técnica e Preço	Melhor Técnica
Concorrência	acima de 3.300.000	acima de 1.430.000	30 dias	45 dias	45 dias
Tomada de Preços	até 3.300.000	até 1.430.000	15 dias	30 dias	30 dias
Convite	até 330.000	até 176.000	5 dias úteis	N/A	N/A
Pregão	qualquer valor*	qualquer valor	8 dias úteis	N/A	N/A
Dispensa – inc I e II	até 33.000	até 17.600	N/A	N/A	N/A
Demais Dispensas	qualquer valor	qualquer valor	N/A	N/A	N/A
Inexigibilidade	qualquer valor	qualquer valor	N/A	N/A	N/A

\* Incluído pelo Decreto 10.024/2019 os serviços comuns de Engenharia para Pregão na forma eletrônica. Decreto abrange somente a Administração Federal, devendo os demais entes da federação criar regulamentação própria.

## **2. Das alterações para enfrentamento da pandemia**

Com o advento da situação da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, o governo federal foi obrigado a criar algumas medidas para enfrentamento da emergência, inclusive ampliando 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.

Assim, tem-se em vigor a seguinte legislação que flexibilizou as compras no setor público:

Lei nº 13.979 de 06/02/2020 :

Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

MP nº 926, de 20/03/2020 :

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.

MP nº 951, de 15/04/2020 :

Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.

MP nº 961, de 06/05/2020 :

Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e 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.

Trataremos as principais modificações em dois blocos, um com a Lei nº 13.979/2020 juntamente com as duas primeiras Medidas Provisórias, que alteraram a Lei em comento e outro com as alterações da MP nº 961/2020 com novas flexibilizações.

Importante aclarar que toda legislação aplica-se somente ao período de exceção, ou seja, enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública.

## **1) Art 4º da Lei nº 13.979/2020 consolidado com as Medidas Provisórias nº 926 e 951 de 2020**

### **Dispensa de Licitação**

- a)** Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de ocorrência de situação de emergência: necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência;
- b)** Tornar dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento de saúde pública.

### **Registro de Preços**

- a)** Hipótese de realizar registro de preços por dispensa de licitação quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade;
- b)** Possibilidade de um ente da federação aplicar o regulamento federal sobre registro de preços caso não possua regulamentação própria;

- c)** Redução dos prazos pela metade para realização de licitação na modalidade pregão (eletrônico e presencial);
- d)** O ente gerenciador da compra estabelecerá prazo, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, entre dois e quatro dias úteis, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços.

### **Planejamento da Contratação**

- a)** Facultada a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns e apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificados. A própria Lei detalha as informações mínimas que deverão ser observadas nas peças simplificadas;
- b)** Em situações excepcionais a Administração poderá dispensar a estimativa de preços inicial, assim como também poderá adquirir produtos por valor superior ao da estimativa realizada, desde que devidamente justificadas por autoridade competente nos autos do processo administrativo;
- c)** Flexibiliza a possibilidade de aquisição de bens usados, desde que o fornecedor, expressamente, se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido;
- d)** Dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666/1993 para as licitações de objeto destinado ao enfrentamento da emergência de saúde pública.



## **Habilitação de Fornecedores e Contratação**

**a)** Possibilidade de contratar com empresas que estejam com inidoneidade declarada ou direito de participar de licitação suspenso, quando comprovadamente for a única fornecedora do objeto a ser adquirido;

**b)** Possibilidade de dispensar, excepcionalmente e com aprovação da autoridade competente, a documentação relativa a um ou mais requisitos da habilitação fiscal e trabalhista, exceto a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e cumprimento constitucional de não empregar em trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

**c)** Os contratos oriundos das regras da Lei nº 13.979/2020 terão duração de seis meses e poderão ser prorrogados sucessivamente enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública e ainda, obrigando ao contratado aceitar nas mesmas condições contratuais os acréscimos e supressões do objeto contratado em até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado.

## **Transparência**

**a)** Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei nº 13.979/2020 deverão ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/11:

. Nome do contratado,

. Número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil,

- . Prazo contratual,
- . Valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

No entanto, alguns Tribunais de Contas estão normatizando a maneira que as despesas deverão ser encaminhadas para fiscalização e de forma complementar, como deverão ser apresentadas no sítio eletrônico do ente. Sobre esse tema o texto desta obra denominado “Requisitos de transparência pública e os gastos com a Covid-19” detalha este assunto.

## **2) Medida Provisória nº 961**

Esta MP alcança todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionais autônomos e apresentou algumas novidades importantes na flexibilização das aquisições, principalmente quanto aos valores para realização de dispensa de licitação, autorização para realização de pagamentos antecipados e a ampliação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, que poderão ser empregadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020.

Quanto à autorização para a realização de pagamentos antecipados traz-se manifestação da Advocacia Geral da União – AGU no Parecer nº 00012/2020/CNMLC/CGU/AGU:

87. Feita essa ressalva, tem-se que o disciplinamento do pagamento antecipado atrai a necessidade de constar dos autos justificativa pormenorizada, seja abordando o atendimento aos seus pressupostos (art. 1º, II, alíneas “a” e “b”), bem como motivando o estabelecimento ou não de alguma cautela facultativa (art. 1º, §2º, I a V), crivando-se, por conseguinte, os riscos da operação de forma a garantir a efetividade da contratação.

88. Por fim, abre-se um parêntese para tratar das contratações

guiadas pela Lei nº 13.979/2020 no que toca ao emprego do pagamento antecipado. Alerta-se que a previsão do pagamento antecipado nas aludidas contratações não acarreta a necessidade de elaboração de Estudos Preliminares e do Mapeamento de Riscos na fase do planejamento administrativo, já que se trata de expressa dispensa legal. No entanto, entende-se que existe o ônus do agente público de apresentar justificativa robusta em sintonia com a peculiaridade do objeto e do tipo de cautela facultativa eleita e/ou disciplinada parcialmente e/ou dispensada. Em conclusão, expõem o órgão jurídico:

f) O pagamento antecipado pode ser utilizado em todo tipo de contratação (salvo com dedicação exclusiva de mão-de-obra), fundada ou não na Lei nº 13.979/20, desde que justificando-se a decisão e enquadrando-a numa das hipóteses do art. 1º, II, da MPV nº 961/2020;

f.1) É admissível a antecipação de apenas parte do pagamento devido à contratada, conforme previsão nos documentos de contratação;

f.2) As cautelas previstas no §2º do art. 1º da MPV nº 961/20 são facultativas, devendo ser dimensionadas pelo administrador, sendo admissível desde a adoção de todas as cautelas até a de nenhuma;

f.2.1) O dimensionamento do uso das cautelas facultativas ocorrerá conforme a demanda e as características do contrato a ser firmado, sempre mediante apresentação de justificativa, que deverá abordar o elo entre a situação fática em questão e as cautelas não obrigatórias eleitas;

f.2.2) É possível a fixação de percentual de garantia (art. 1º, §2º, II, da MPV nº 961/20) em qualquer percentual até o limite de 30%. Tal percentual não se confunde com os 5% de garantia contratual previsto no art. 56 da Lei nº 8.666/93, podendo com ele cumular;

f.2.3) O uso das cautelas dos incisos II (garantia) ou III (emissão de título de crédito) é limitado ao valor da antecipação de pagamento prevista para o contrato. O acionamento desses mecanismos serve apenas para a recomposição desses custos, não servindo aos objetivos amplos da garantia contratual ordinária prevista no art. 56 da Lei de Licitações já citado;

## Dispensa de Licitação

O limite de dispensa de licitação que tratam os incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 foram majorados. Os valores já apresentados no Quadro I ficam assim constituídos:

### Quadro II

Modalidades de Aquisição, Dispensas e Inexigibilidade	Limites Lei 8.666/93		Limites Pela MP 961/2020	
	Obras e Serv Eng.	Compras e demais Serv.	Obras e Serv Eng.	Compras e demais Serv.
Dispensa – inc I e II	até 33.000	até 17.600	até 100.000	até 50.000

## Planejamento da Contratação

- a) Possibilidade de realização de pagamento antecipado nas licitações com intuito indispensável de garantir a aquisição do objeto necessário e ainda, propicie significativa economia de recursos;
- b) As antecipações de pagamento devem estar previstas em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta, prevendo também a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto;
- c) Além da previsibilidade de devolução, a Administração poderá adir outros dispositivos com intuito de reduzir o risco de adimplemento contratual como:
  - . Exigir garantias conforme art. 56 da Lei nº 8.666/1993 limitada há 30% do valor do objeto;
  - . Acompanhamento da mercadoria por representante da Administração em qualquer momento do transporte do objeto;
  - . Comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor

remanescente;

. Exigência de certificação do produto ou do fornecedor

**d)** Aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações.

**e)** Vedado o pagamento antecipado pela Administração na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

### **3. Conclusão**

Os gestores públicos devem ter em mente que, mesmo neste momento tão delicado na área de saúde e com toda a legislação tentando flexibilizar e dar celeridade nas contratações para enfrentamento da situação calamitosa, todos os seus atos serão fiscalizados, tanto pelo controle externo e Ministério Público, bem como pelo controle social, ainda de forma mais detalhada e rigorosa.

Outro importante fato é a atentar que a Medida Provisória é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para conversão definitiva em lei.

Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada.

Se a Câmara ou o Senado rejeitar a MP ou se ela perder a eficácia, os parlamentares têm que editar um decreto legislativo para disciplinar os efeitos

jurídicos gerados durante sua vigência, mas não poderão mais se beneficiar de sua ordenação.



# **Aspectos de Auditoria Financeira nas Contas Públicas Pós Covid-19**



# Aspectos de Auditoria Financeira nas Contas Públicas Pós Covid-19

Autor: **Leandro Menezes Rodrigues**

Revisor: Jorge de Carvalho

## Introdução |

A Normas Internacionais de Auditoria, ao tratarem dos tipos de auditorias existentes, segregam esse tipo de fiscalização em 3 (três), definidos na ISSAI 100 em (i) Auditoria Financeira; (ii) Auditoria Operacional; e (iii) Auditoria de Conformidade.

No que tange à Auditoria Financeira, objeto deste artigo, a principal norma adotada para efeito do estabelecimento de orientações gerais é a ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira, editada pela Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions), convergida no rol de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) com a mesma numeração, por meio do Instituto Rui Barbosa – IRB. A NBASP 200 estabelece o objetivo principal da Auditoria Financeira:

O **objetivo** da auditoria de demonstrações financeiras é **aumentar o grau de confiança nas demonstrações** por parte dos usuários previstos. Isso é alcançado mediante a **expressão de uma opinião** pelo auditor sobre se as demonstrações financeiras foram elaboradas, em todos os **aspectos relevantes**, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável, ou – no caso de demonstrações financeiras elaboradas de acordo com uma estrutura de apresentação adequada de relatório financeiro – se as demonstrações financeiras apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, ou dão uma **visão verdadeira e justa**, de acordo com essa estrutura. Leis ou regulamentos que regem organizações de auditoria do setor público podem prescrever outra terminologia para essa opinião. Uma

auditoria conduzida de acordo com normas baseadas nos Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da INTOSAI e exigências éticas relevantes permitirá o auditor expressar essa opinião. **(grifo nosso)**

Ao abordar o tema de Auditoria Financeira para as entidades regidas pela Lei Federal nº 6.404/76, não há qualquer dúvida quanto à sua importância, em especial quando se trata de companhias abertas, tendo em vista que a referida Lei estabelece que as demonstrações financeiras deste tipo de entidade devem ser, obrigatoriamente, auditadas por auditores independentes registrados na Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Por outro lado, quando se trata de entidades do setor público, o tema Auditoria Financeira ainda é pouco explorado. É nesse contexto que a necessidade de normatização desse tipo de auditoria, executada tanto pelos órgãos de controle interno quanto pelos Tribunais de Contas, vem ganhando voz em alguns debates ao longo dos últimos anos. Aqui, dar-se-á destaque aos trabalhos de fiscalização a cargo do controle externo.

## **2. Fortalecimento da Auditoria Financeira**

Esse processo conta com a participação do Conselho Federal de Contabilidade, o qual, por meio da Resolução CFC nº 1.103/07, criou o Comitê Gestor de Convergência que tem como objetivo:

**Identificar e monitorar** as ações a serem implantadas para **viabilizar a convergência das Normas** Contábeis e **de auditoria**, a partir das Normas Brasileiras de Contabilidade editadas pelo CFC, dos Pronunciamentos de Contabilidade e Auditoria editados pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e IBRACON, respectivamente, bem como de assuntos regulatórios no Brasil, visando o alinhamento às Normas Internacionais de Auditoria e Aseguração emitidas pela IFAC e às melhores práticas internacionais em matéria regulatória. **(grifo nosso)**

No ano de 2012, por meio da Portaria CFC nº 29/12, foi constituído Grupo de Estudo para elaborar as normas de auditoria financeira aplicadas ao setor público, a partir das normas editadas pela Intosai, as quais tem por base as normas da IFAC (International Federation of Accountants) e que resultaram na publicação das NBC TA – de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica.

Com isso, nos últimos anos, vem se buscando o fortalecimento das Auditorias Financeiras nos trabalhos desenvolvidos pelos Tribunais de Contas. Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão n. 3608/2014 - TCU Plenário, estabeleceu as estratégias para fortalecimento da Auditoria Financeira:

9.1.1. o **objetivo** estratégico de aumentar a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas;

9.1.2. a **estratégia** de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço Geral da União por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas ordinárias e de governo e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas;

9.1.3. o **plano de ação** para implementação parcial da estratégia para o período entre 2015 e 2020;

9.1.4. a **meta** institucional de convergência integral aos padrões e boas práticas internacionais de auditoria financeira em um prazo de doze anos, por meio do plano de ação de 2015 a 2020 e de uma nova estratégia e plano de ação para 2021-2026;

Esse trabalho do TCU busca aumentar a fidedignidade do Balanço Geral da União – BGU. É nesse contexto que surge mais uma importante motivação para que os Tribunais de Contas dos entes subnacionais fortaleçam a Auditoria Financeira a fim de que, a partir desses trabalhos, assegurem que as demonstrações financeiras representem fielmente a realidade e contribuam para o aumento da fidedignidade do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)<sup>1</sup> melhorando a qualidade dos números do país.



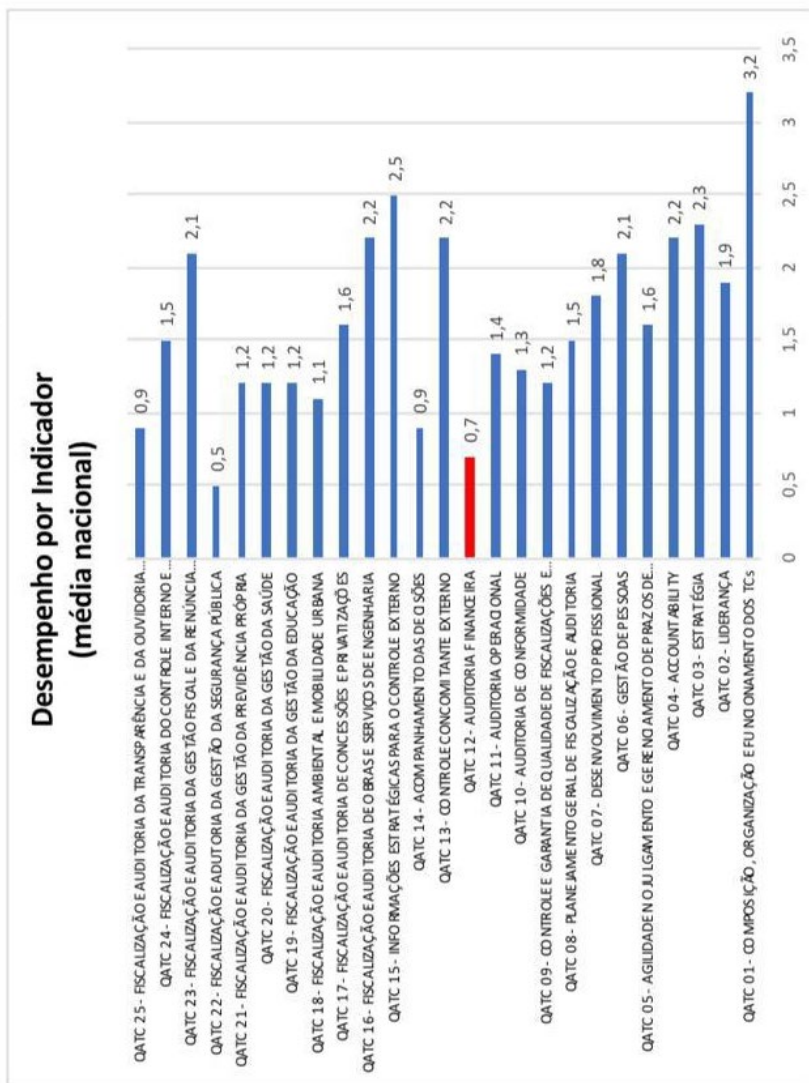
Fonte: O autor

Em relação aos Tribunais de Contas dos entes subnacionais os trabalhos de Auditoria Financeira ainda estão muito embrionários e pouco institucionalizados, exceção quando se trata de Auditoria de recursos internacionais, onde se seguem as regras da instituição financeira financiadora, e não necessariamente o disposto na ISSAI 200.

---

1- O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) corresponde a uma publicação anual que apresenta as contas consolidadas da Federação Brasileira. Congrega as contas de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também o Ministério Público e a Defensoria Pública, e contempla as esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal. O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) corresponde a uma publicação anual que apresenta as contas consolidadas da Federação Brasileira. Congrega as contas de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também o Ministério Público e a Defensoria Pública, e contempla as esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Na aplicação do MMD-TC (Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas), em 2019, o Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) nº 12 abordava a Auditoria Financeira, avaliando as seguintes dimensões: (i) Abrangência da auditoria financeira; (ii) Normas e requisitos de auditoria financeira; (iii) Processo de auditoria financeira; e (iv) Apreciação da auditoria financeira. O desempenho do indicador (QATC 12), na média nacional, teve o resultado de 0,7, numa escala que varia de 0 a 4:



Fonte: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/04/apresenta%C3%A7%C3%A3o-MMD-TC-ciclo-2019-XXX-Congresso-da-Atricon-I-Congresso-Internacional-dos-Tcs-13-11-2019-prezi.pdf>

Esse resultado confirma que, pela avaliação da Atricon, a Auditoria Financeira não é priorizada pelo Controle Externo, ficando a frente apenas do tema “Fiscalização e Auditoria da Gestão de Segurança Pública”.

### **3. Enfrentando os Desafios**

“No meio da dificuldade encontra-se a oportunidade”. Esta frase atribuída ao físico teórico alemão, Albert Einstein, que desenvolveu a teoria da relatividade geral, indica como os Tribunais de Contas podem agir nesse momento de enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

Se a situação financeira de muitos municípios e estados brasileiros já era difícil, com os efeitos devastadores que a pandemia causará na economia, faltará dinheiro para ações básicas e prioritárias.

E é nesse contexto que os Tribunais de Contas têm papel relevante ao exercer seu mister previsto constitucionalmente da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receita.

Assim, se Auditoria Financeira já era importante para assegurar que os valores constantes das Demonstrações Financeiras e Demonstrativos Fiscais representassem fidedignamente a real situação da entidade auditada, nesse momento e, principalmente nos “pós Covid-19”, terá uma relevância ainda maior.

Afinal, diante de tantas novas normas sendo editadas, como Medidas Provisórias, Leis Ordinárias, Leis Complementares e até mesmo Emenda à Constituição, a aplicação de critério para realização de Auditoria Financeira será mais consistente a partir de interpretação uniforme sobre procedimentos e rotinas de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos recursos recebidos e da sua boa e

regular aplicação.

Ao mesmo tempo em que novas regras e flexibilizações editadas trazem para o gestor mecanismos para atendimentos das situações urgentes e imprevisíveis com maior agilidade, elas também aumentam os riscos sobre algumas atividades, em função do enfraquecimento de alguns controles.

Nesse sentido, é importante buscar a experiência internacional, em especial daqueles que já viveram situação de crise, embora o estrago causado pela Covid-19 não encontre precedentes na história mundial.

Em documento denominado, numa tradução livre, “Accountability em Tempo de Crise: como os órgãos de Auditoria podem aprender com outras crises para responder efetivamente à crise da Covid-19”, elaborado pela Intosai Development Initiative – IDI, juntamente com o Audit Service Sierra Leone – ASSL, General Auditing Commission of Liberia – GAC e African Organisation of French-speaking Supreme Audit Institutions – CREFIAF, editado em 21 de abril de 2020, baseado nas experiências de enfrentamento do Ebola pelo ASSL e GAC, são identificadas algumas possibilidades de ações que podem ser desenvolvidas pelos órgãos de controle para mitigar os riscos decorrentes da Covid-19.

De acordo com a experiência internacional, numa tradução livre, os seguintes riscos relacionados a transações e demonstrativos financeiros podem ser relevantes à luz da Covid-19:

**a) Não observância dos requisitos previstos nas normas contábeis aplicáveis à luz das circunstâncias (procedimentos de emergência, grandes volumes de despesa pública durante ou após a emergência);**

---

2- <https://www.idi.no/en/covid-19-paper>. Acesso em 24/5/2020.

**b) Enfraquecimento de sistemas e rotinas de controle interno, como procedimentos de aprovação;**

A busca pela celeridade nos processos internos pode ensejar fragilidades nos pontos de controles decorrentes da ausência aprovação por responsáveis na estrutura da governança.

**c) Trilhas de auditoria não mantidas;**

As trilhas de auditoria são procedimentos de fiscalização automatizado ou não, por meio da qual são analisados casos que podem se transformar em achados de auditoria.

**d) Distorção relevante devido à incerteza e imprevisibilidade;**

A situação pode levar a distorção no reconhecimento de Ajuste para Perdas, tendo em vista que como decorrência crise econômica, a capacidade de pagamento da população reduziu aumentando inadimplência de tributos e outras contribuições.

**e) Fraude e corrupção em atividades de emergência, como ativos inexistentes, pagamentos a empresas inexistentes;**

Com a flexibilização das regras de aquisição, podem ocorrer falhas que resultem na saída de dinheiro para aquisição de equipamentos, reconhecidos na contabilidade, mas que fisicamente nunca existiram; ou ainda, com a possibilidade de pagamentos antecipados para empresas criadas para executar a fraude, ao reconhecer o direito no ativo, o bem nunca ser entregue exigindo a necessidade de adoção de procedimento administrativo para proceder a baixa.

**f) Trabalhadores (“trabalhadores fantasmas”);**

Em virtude de flexibilização dos processos de contratação dos profissionais que estão atuando na linha de frente do combate à pandemia, pode haver risco de registrar pessoas que nunca prestarão serviços.



**g) Aumento de hackers e phishing<sup>3</sup> devido à segurança cibernética enfraquecida;**

**h) sistemas e controles bancários mais fracos;**

**i) relatório inadequado do uso de provisões de emergência;**

Cuidado especial na utilização das reservas de contingência previstas no orçamento, de modo que seja possível identificar a devida destinação.

**j) falta de orçamento, supervisão e contabilização de financiamento relacionado a epidemias fornecido por agências internacionais de desenvolvimento;**

**k) lacunas e / ou duplicações no financiamento entre unidades executivas envolvidas em atividades similares;**

**l) registros e relatórios de doadores e destinatários não reconciliados;**

**m) ausência de comunicação de doações em espécie, máscaras e equipamentos.**

Ao se analisar os riscos apresentados, é possível constatar que alguns desses fenômenos já foram observados no enfrentamento da Pandemia no Brasil.

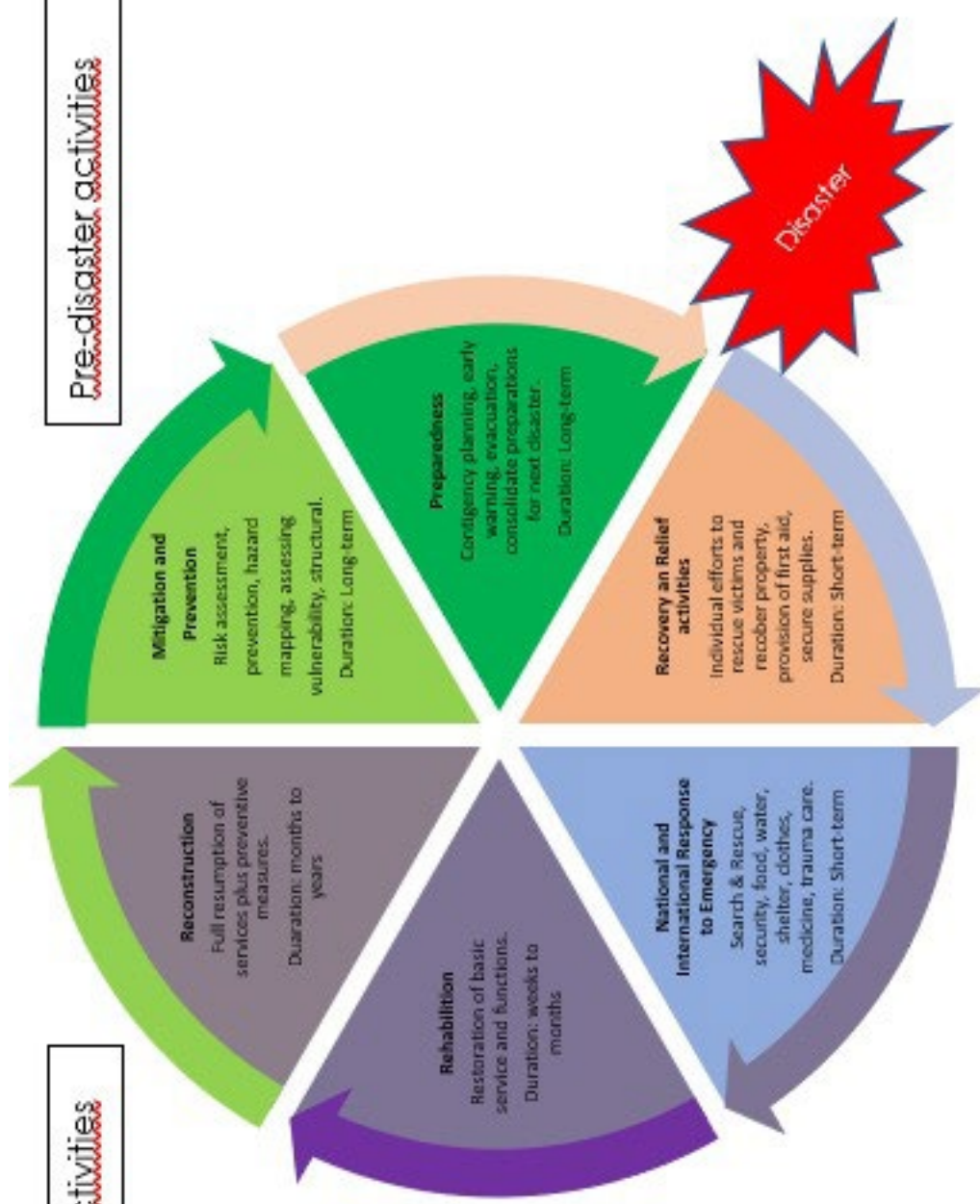
Na mesma esteira, a ISSAI 5520 – Audit of disaster-related aid, (que está em processo de revisão, devendo ser convertida numa GUID dentro da nova estrutura dos pronunciamentos profissionais) ao abordar o assunto, destaca que no momento após o desastre, inicialmente o foco é na recuperação e socorro para, posteriormente, entrar na fase de reconstrução e reabilitação.

---

<sup>3</sup>- Ato de adquirir informações pessoais de forma enganosa, ou de duplicar uma página na internet para enganar e fazer com que usuários deem informações privadas.

## Post disaster activities

## Pre-disaster activities



Nesse momento, no Brasil, estamos na fase de recuperação e socorro, ou seja, aquele em que estados e municípios estão adotando medidas para enfrentamento da Covid-19 sem se preocuparem com os impactos fiscais decorrentes, tendo como objetivo principal salvar vidas.

No entanto, para financiar essas ações, a União vem adotando uma série de medidas que terá como consequências econômicas o desajuste fiscal e o aumento do endividamento da União e dos entes subnacionais.

É nesse contexto que a Auditoria Financeira ganhar força no cenário nacional para que cumpra seu objetivo de aumentar o grau de confiança das Demonstrações Financeiras e Demonstrativos Fiscais, além de estabelecer objetivos adicionais para avaliação de orçamentos, ações orçamentárias, dotações, políticas, programas, atividades definidas, fontes de financiamentos, categorias de receitas e despesas, dentre tantos outros objetivos que a ISSAI 200 apresenta como sendo possíveis nas Auditorias Financeiras.

Inclusive, na fase de elaboração dos relatórios quando se tratar de recursos destinados para o enfrentamento da Covid-19.

#### **4. Conclusão**

Portanto, os Tribunais de Contas devem, por meio da Auditoria Financeira, garantir o cumprimento da NBASP 12, que trata do Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos, em especial de dois princípios: o da comunicação efetiva com as partes interessadas (princípio 6), em que se busca o equilíbrio da atividade orientadora e fiscalizadora; e o da busca da excelência e da qualidade do serviço (princípio 11), que é o que garante a mensuração adequada deste. E com isso, também cumprirá o Princípio 2 da NBASP 12 que trata da realização de auditorias objetivando verificar a boa e regular aplicação de recursos públicos, responsabilizando os responsáveis quando necessário.

# Impactos das Medidas Provisórias nas Finanças do Estados e Municípios:

| Uma abordagem sobre  
a luz das MPs 938/20,  
939/90 e 940/20 |

# Impactos das Medidas Provisórias nas Finanças dos Estados e Municípios:

| Uma abordagem sobre a luz das MPs 938/20, 939/90 e 940/20 |

Autor: **Vitor Maciel dos Santos**

Revisor: Carlos Eduardo Ribeiro

## Introdução |

Após o primeiro caso confirmado da COVID - 19 no Brasil surgiu a imediata necessidade dos governos produzirem medidas para mitigação dos nefastos danos que a famigerada moléstia inocularia por todo o país. A iminência do caos que estava por vir, anunciada por Tedros Adhanom, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, fora seguida de rápida e devastadora expansão geográfica do vírus e de necessidade da tempestiva ação governamental.

Sabe-se que os Poderes da República, por mandamento constitucional, possuem suas funções definidas, assim consolidadas no art. 2º: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Ou seja, em que pese distintos e independentes, os aludidos Poderes devem funcionar em harmonia, de maneira que um complemente e limite as ações do outro.

O Poder Executivo titulariza a execução de serviços públicos, a exemplo dos serviços de Saúde, Educação, Assistência Social, Infraestrutura e demais serviços sob sua tutela. O Poder Legislativo tem a função de discutir e elaborar as Leis, além de representar e estabelecer parcerias com a sociedade no controle das ações executivas. Já ao Poder Judiciário cabe o exercício da função jurisdicional, atuando na resolução/mediação de conflitos entre cidadãos, Estados ou entre os próprios Poderes constituídos do

Estado, com a efetiva aplicação do direito no caso em concreto.

O panorama descortinado pela pandemia tem revelado desafios sem precedentes aos três Poderes, uma vez que o cenário atual reclama o atendimento imediato às demandas sociais, seja por intermédio dos auxílios a pessoas, reaparelhamento de estruturas, transferências de recursos, aprovação de Leis ou apreciação de julgados. O fato é que a sinergia interpoderes e ações multissetoriais são determinantes para o enfrentamento do novo coronavírus.

Nesta perspectiva, como dissociar a atuação estatal da importância de entender os instrumentos normativos que deverão ser aplicados neste estado de exceção, suas regras de aplicação e os impactos destes nas finanças públicas?

A seguir, serão apresentadas algumas das principais Medidas Provisórias, editadas pelo governo federal, com o intuito precípua de mitigar os danos/riscos produzidos pela COVID - 19. Saliente-se que as descrições ora apresentadas levarão em consideração: a origem/finalidade dos recursos, os impactos orçamentários/financeiros no âmbito dos Estados e dos Municípios, suas fontes/destinação de recursos e aspectos de alteração orçamentária.

Conforme exposto, embora as medidas editadas pelo governo federal, em razão da pandemia da COVID-19 constitua prática curtumeira nas ações governamentais, o foco deste texto será aquelas de repercussão direta junto aos Entes subnacionais.

**( página a seguir )**

## Medidas Provisórias

### Medida Provisória

#### .Disposições Normativas (sumário executivo)

#### .Montante Previsto

#### **Medida Provisória nº 938/20**

. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)

. R\$ 16.000.000.000,00

#### **Medida Provisória nº 939/20**

. Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para os fins que especifica.

. R\$ 16.000.000.000,00

#### **Medida Provisória nº 940/20**

. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, para os fins que especifica.

. R\$ 9.444.373.172,00

Fonte: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisoria>

Nos tópicos a seguir, serão tratados alguns aspectos legais, orçamentários e financeiros, atinentes à aplicação das Medidas Provisórias supramencionadas, com vistas ao apoio à correta utilização dos recursos recebidos pelos Estados e Municípios.

## 2. Medida Provisória° 938 e 939/2020

Um das primeiras medidas expedidas pelo governo federal, de importante impacto financeiro, no âmbito dos Estados e Municípios, foi a Medida Provisória 938/20. Tal norma trata da “prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública (...) de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19)” (destaque no original).

Ou seja, dispõe sobre a utilização, pela União, de até 16 bilhões para complementar eventual queda de repasse dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) entre os meses de março a junho deste ano, em comparação com o mesmo período de 2019.

A Medida Provisória 939/20, refere-se a abertura de Crédito Extraordinário no valor de R\$ 16.000.000.000,00 para o Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia). Desta forma, as MPs 938/2020 e 939/2020 tem o objetivo de repor as perdas de arrecadação no âmbito dos entes subnacionais em virtude da queda de arrecadação produzida pela retração da atividade econômica.

O quadro a seguir descreve o plano de trabalho do crédito extraordinário para apoio financeiro aos Entes Federativos:

**( página a seguir )**



## Quadro Créditos Extraordinário MP nº 939/20

ANEXO I Crédito Extraordinário  
 PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO) Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LO CALIZADOR/PRODUTO	E F	G D	R P	M D	I U	F E	VALOR
903		Operações Especiais: Constitucionais e as Decorrentes de							16.000.000.000
28 845	0903 00S3	OPERAÇÕES ESPECIAIS							16.000.000.000
		Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação							
28 845	0903 00S3 6500	Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação - Nacional (Crédito Extraordinário)							16.000.000.000
			F	3	1	30	0	188	7.817.600.000
			F	3	1	40	0	188	8.182.400.000
TOTAL - FISCAL									16.000.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									16.000.000.000

Fonte: Sítio oficial Congresso Nacional <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141397>

Conforme consta do quadro supra, o montante de 16 bilhões de reais destinados aos Entes subnacionais, para compensação da variação nominal negativa dos recursos repassados pelos fundos de participação, decorreu de um crédito extraordinário aberto pela União, suportado pelo cancelamento do plano de trabalho - Serviços da Dívida Pública Federal Interna.

ORGÃO: 75000 - Dívida Pública Federal										
UNIDADE: 75101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia										
ANEXO II										Crédito Extraordinário
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)										Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E	S	R	M	I	F		VALOR
			F	D	P	O	U	E		
905		Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)								16.000.000.000
28 843	0905 0455	OPERAÇÕES ESPECIAIS								16.000.000.000
		Serviços da Dívida Pública Federal Interna								
28 843	0905 0455 0001	Serviços da Dívida Pública Federal Interna								16.000.000.000
		Serviços da Dívida Pública Federal Interna - Nacional	F	6	0	90	0	188		
TOTAL - FISCAL										16.000.000.000
TOTAL - SEGURIDADE										0
TOTAL - GERAL										16.000.000.000

Fonte: Sítio oficial Congresso Nacional

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141397>

De acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do total dos valores que serão transferidos ao final dos quatro meses, os Municípios serão contemplados com o montante aproximado de 8,1 bilhões de reais, ficando o restante para os Estados.

A finalidade da Medida Provisória sob exame (mitigação das dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública provocado pela COVID-19) ensejou equívocos de interpretação por parte de executores de políticas públicas, que entenderam, de forma restritiva, que tais recursos apenas poderiam ser destinados aos gastos as ações com serviços de saúde, sem que houvesse possibilidade de realização de políticas públicas outras, caso não fosse para o enfrentamento à COVID-19.

Entretanto, é importante reforçar que a MP nº 938, em nenhuma de suas disposições, vincula tais recursos a ações com serviços de saúde, mesmo porque, referindo-se a compensação de eventuais

perdas do FPE e FPM e, sendo tais recursos originariamente livres, quanto à fonte/destinação, não poderia, alheia a vontade do Gestor, ter aplicação diversa daquela definida em política pública local.

O auxílio financeiro decorrente da Medida Provisória ora estudada será repassado aos Estados e Municípios, durante o período de 4 (quatro) meses e, embora sejam calculados pelas métricas estabelecidas para o Fundo de Participação dos Estados (FPM) e Fundo de Participação dos Municípios (FPE), **não constituem fontes tributárias. Assim sendo, não comporão o câmputo de determinados transferências constitucionais/legais.** Quais sejam:

- . Aplicação 15% com Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS);
- . Aplicação 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE);
- . Transferência a título de Duodécimo (art. 29-A, CF/88).

Outrossim, se por um lado os valores do auxílio financeiro recebido não comporão as bases de cálculo anteriormente mencionadas, deve-se atentar que ficam preservados os efeitos fiscais típicos dos ingressos de recursos correntes nos cofres públicos. Desta forma, haverá impactos na receita corrente líquida (RCL) dos orçamentos dos Entes governamentais e consequentes reflexos nos limites de gastos com pessoal, endividamento, garantias e contragarantias de valores, reservas de contingências, saldos de operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e outros indicadores cuja RCL constitui base de apuração.

Esse entendimento ratifica ao já manifestado na obra “O QUE VOCÊ QUERIA SABER SOBRE CRÉDITOS ADICIONAIS E NÃO TE CONTARAM - Perguntas e Respostas ”,<sup>1</sup> na pergunta 16:

“Os recursos recebidos referentes à prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública são de livre aplicabilidade não sendo base de cálculo para limite constitucional de educação, saúde e duodécimo legislativo. No entanto, deverá entrar no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) para efeito de base na definição dos limites fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com Despesa de Pessoal, Dívida Consolidada e Operação de Crédito e Garantia”

No tocante a incidência no Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), disciplinado pela Lei nº 9.715, de 25 de setembro de 1998, tem-se que:

“Art. 2º A contribuição para o Pis/Pasep será apurada mensalmente:

(...)

III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com **base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.**

(...)

§ 3º Para determinação da base de cálculo, não se incluem, entre as receitas das autarquias, os recursos classificados como receitas do Tesouro Nacional nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

(...)” **(grifo nosso)**

<sup>1</sup>- RIBEIRO, Carlos Eduardo et al. O que você queria saber sobre créditos adicionais e não te contaram: perguntas e respostas. Brasília, 2020.

Nesse particular, não há qualquer excepcionalidade na norma disciplinadora do programa, tampouco na medida provisória que exclui as receitas recebidas a título de auxílio da base para incidência do PASEP. Desta forma, deverá ser realizada automática a retenção, na fonte, de 1% (um por cento) sobre o total do valor recebido, mensalmente, para fins de contribuição ao programa.

## **2.1 Da Especificação Da Receita e Dispensabilidade da Vinculação dos Recursos Recebidos (Recursos Livres)**

Com efeito, a origem dos recursos e sua natureza destituída de finalidade pública especificada em Lei (recursos ordinários), impõem certa cautela, sobretudo no âmbito dos Tribunais de Contas, quanto à excessiva criação de codificação de fontes de recursos para titularizar gastos que estão sob a tutela discricionária de execução dos Gestores Públicos.

Eis o teor do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF<sup>2</sup>):

“Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

---

<sup>2</sup>- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Sobre a temática, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8º Ed., pág. 133, dispõe:

“(…) a classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.”

A partir da leitura do dispositivo supra, fica evidente o desejo do legislador em reforçar que os recursos públicos, por Lei vinculados, fossem exclusivamente destinados aos programas e/ou ações governamentais objeto de sua vinculação. Não há que se falar, pois, na exacerbação de vinculação de receitas públicas, sem critérios normativos que a estabeleça.

Por evidente, poderão os Tribunais de Contas, nos limites de suas competências normatizadoras, editarem normas de controle/acompanhamento da execução orçamentária/financeira, sobretudo nos aspectos relacionados à fonte de recursos. Podem, inclusive, criar mecanismos para detalhamento dos recursos ordinários (subfontes de recursos) para melhor apurar, por intermédio de seus sistemas de captura de dados, o monitoramento dos gastos aplicados no enfrentamento da pandemia. Sobre esta questão, importante os Entes Jurisdicionados acompanhar as orientações do Tribunal de Contas que estão vinculados.

Conforme disposto na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, que estabelece a classificação por natureza da receita orçamentária, com vistas a subsidiar os Entes da Federação no planejamento e execução do orçamento, o ingresso do auxílio deverá ser registrado nas codificações a seguir:



ÓRGÃO: 36000 - Ministério da Saúde		Crédito Extraordinário										
UNIDADE: 36901 - Fundo Nacional de Saúde		Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00										
ANEXO		PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)										
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)		PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO										
PROGRAMÁTICA		Atenção Especializada à Saúde										
5018		Atividades										
FUNCIONAL		E	G	R	I	F	S	N	P	O	T	VALOR
		S	D	O	U	F	F	D	D	D	F	
10 122	5018 21C0											8.987.011.900
10 122	5018 21C0 6500											8.987.011.900
		S	B	2	31	6	321					1.001.941.554
		S	3	2	31	6	353					2.037.124.046
		S	3	2	41	6	353					3.358.000.000
		S	3	2	90	6	353					1.000.000.000
		S	4	2	90	6	353					1.589.946.300
<b>TOTAL - FISCAL</b>												<b>0</b>
<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>												<b>8.987.011.900</b>
<b>TOTAL - GERAL</b>												<b>8.987.011.900</b>

Fonte: Sítio oficial Congresso Nacional  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/141399>



ORGÃO: 36000 - Ministério da Saúde

UNIDADE: 36201 - Fundação Oswaldo Cruz

ANEXO		Crédito Extraordinário						
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)		Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00						
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO/F	E S F	G N D	R P D	M O D	I U T E	VALOR
	5018	Atenção Especializada à Saúde						457.361.272
		Atividades						
10 122	5018 21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus						457.361.272
10 122	5018 21C0 6500	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - Nacional (Crédito Extraordinário)	S	3	2	90	6	342.896.272
			S	4	2	90	6	114.465.000
TOTAL - FISCAL								0
TOTAL - SEGURIDADE								457.361.272
TOTAL - GERAL								457.361.272

Fonte: Sítio oficial Congresso Nacional  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/141399>

Todavia, em que pese a excepcionalidade dos recursos transferidos revele a obrigatoriedade no enfrentamento da pandemia, não estará o gestor desobrigado ao atendimento do quanto estabelecido na Lei Complementar nº 141/12, quanto a suas finalidade:

“Art. 2º(...) voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Do valor total de R\$ 9,4 bilhões da MP em comento, R\$ 457,3 milhões está destinado a a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e aproximadamente R\$ 8,9 bilhões ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

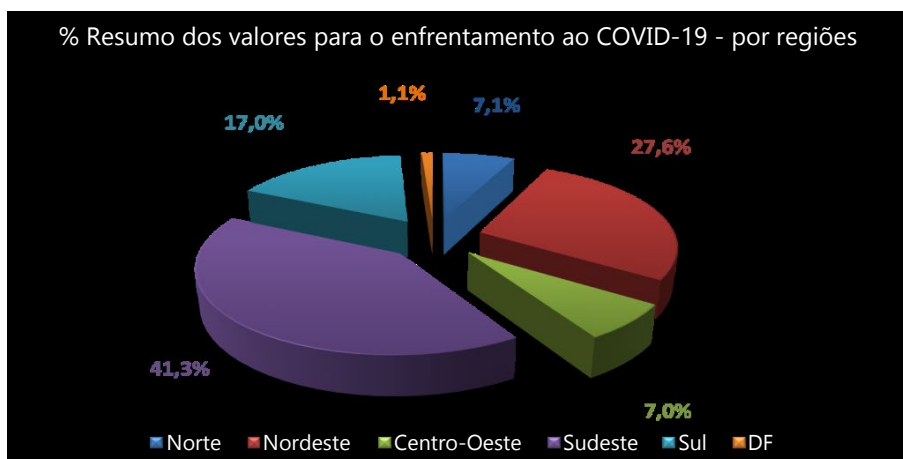
Ademais, vale salientar que tais valores extraordinários recebidos a título de transferências fundo a fundo para combate à COVID-19 não constituem receita tributária e, portanto, não compõem, portanto, a base de cálculo para fins de aplicação mínima dos 15% com Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS), previsto na Constituição e na Lei Complementar n. 141/2012.

Outrossim, a **Portaria nº 774/20 do Ministério da Saúde** estabelece acerca do recurso do Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde - Grupos do Piso de Atenção Básica-PAB e de Atenção de Média e Alta Complexidade-MAC, a ser disponibilizado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados ao custeio de ações e serviços relacionados à atenção primária à saúde e à assistência ambulatorial e hospitalar decorrente do coronavírus - COVID 19.". Veja o quanto disposto no Art. 1º da norma:

Art. 1º Ficam estabelecidos recursos do Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde no montante de **R\$ 3.944.360.944,06 (três bilhões, novecentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e sessenta mil, novecentos e quarenta e quatro reais e seis centavos)**, a serem disponibilizados em parcela única aos Estados, Distrito Federal e Municípios.  
(grifo nosso)

Os montantes transferidos aos Estados e Municípios a que se refere a portaria, serão destinados aos blocos de custeio de atenção a Saúde, para ações de enfrentamento a COVID-19 cuja distribuição de valores, por região, podem ser observadas no quadro a seguir:

### Gráfico Repartição Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde:



Conforme orientação técnica do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONACEMS), o cálculo para alocação dos recursos desta portaria considerou:

- . Para os municípios que não recebem incentivos MAC a alocação dos recursos desta portaria foi calculada pelo valor financeiro correspondente ao Piso da Atenção Básica, na competência financeira de fevereiro de 2020.
- . Para os municípios que recebem incentivos do MAC, o cálculo para alocação considerou o valor referente a 1/12 (um doze avos) do Limite Financeiro anual do Grupo de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar.
- . Os recursos da Portaria nº 774/20 oneram o Programa de Trabalho 10.122.5018.21C0.6500 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus e devem ser utilizados pelas gestões municipais e estaduais para o enfrentamento da COVID-19 considerando suas realidades locais.

Importa salientar, que grave EQUÍVOCO constitui relacionar, notadamente, nos aspectos relacionados ao pagamento de pessoal, descritos na Portaria SUS nº 3.992/2017 , àquelas constantes na Portaria 774 do Ministério da Saúde. O art. 5º da Portaria SUS 3.992, coloca como regra predominante o pagamento de pessoal ativo.

Art. 5º Os recursos financeiros referentes ao Bloco de Custeio de que trata o inciso I do caput do art. 3º serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em conta corrente única e destinar-se-ão:  
“(…)

II - **servidores ativos**, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços previstos no respectivo Plano de Saúde;  
“(…) **(grifo nosso)**

Por outro lado, a Portaria do MS nº 774/20 ao elencar em quais ações de serviço de saúde estariam abrangidas a fonte de recurso em comento, em momento algum distinguiu a relação de vínculos dos profissionais de saúde que participaria do enfrentamento. Mesmo porque, a evidência clara da carência de profissionais de saúde para prestação dos serviços, somada a insuficiência histórica desse grupo profissional, não faria sentido fazer qualquer distinção. Sobre esse assunto, veja a orientação técnica da CONASEMS:

O recurso poderá ser executado para remuneração dos trabalhadores, seja de retaguarda ou atuação direta, pessoal da ativa e contratos temporários, horas normais trabalhadas, horas extra e gratificações conforme normativas das respectivas contratações. Entretanto, o pagamento de tais remunerações só será possível à profissionais dedicados a execução de ações e serviços públicos de saúde realizadas para o combate ao COVID19, ações estas previstas no Plano de Contingência municipal ou regional.”

Assim, confirma-se que o pagamento de pessoal, com os recursos oriundos da MP 940, deixa a excepcionalidade com regra de regência da atuação do poder público, sem vinculação com norma outra que excetue o pagamento de profissionais temporários com tais recursos.

### **3.1 Da Especificação da Receita e Obrigatoriedade de Vinculação dos Recursos Recebidos**

Em atendimento as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante a Fontes/Destações de Recursos, descrito os valores referente a MP 940 deverão ser destinados a saúde, conforme já mencionado. Quando as especificação da receita, que tratam dos recursos transferidos, recomenda-se que sejam registrado os seguintes códigos e especificações:

#### **Código Especificação Descrição**

Código: **1.7.1.8.03.9.0**

Especificação: **Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo.**

Descrição: **Agrega o valor total de transferências correntes do bloco custeio das ações e serviços públicos de saúde do Fundo Nacional de Saúde (União) recebidos pelos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para ações não especificados anteriormente.**

Código: **1.7.1.8.04.6.0**

Especificação: **Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente**

Descrição: **Agrega o valor das transferências correntes da União recebidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes ao bloco investimento na rede de serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente.**

Código: **2.4.1.8.03.9.0**

Especificação: **Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo**

Descrição: **Agrega o valor total de transferências de capital do bloco custeio das ações e serviços públicos de saúde do Fundo Nacional de Saúde (União) recebidos pelos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para ações não especificados anteriormente.**

Código: **2.4.1.8.04.6.0**

Especificação: **Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente**

Descrição: **Agrega o valor das transferências de capital da União recebidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes ao bloco investimento na rede de serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente.**

Fonte: Ementário da Receita - Portaria STN 163/01

Sobre esse aspecto, a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME recomenda os recursos recebidos por meio do SUS, devem ser classificados na mesma codificação já utilizada para essa finalidade, mesmo que os recursos sejam utilizados no enfrentamento à pandemia relacionada ao Covid-19, de forma que seja possível prestar contas da utilização desses recursos ao SIOPS. assim como dos recursos da Assistência Social no Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira do SUAS para cada exercício.

Neste caso, não há necessidade de criação de novas fontes de recursos, tendo em vista a o caráter de complementaridade desses recursos, o que, a exemplo dos recursos concernente a Medida Provisória nº 938/20, não possam estes recursos serem objeto de controles específicos por parte dos Tribunais de Contas.

## 4. Considerações Finais

Recomenda-se, por fim, que as entidades governamentais atencem sobre a importância do controle e monitoramento constante dos recursos recebidos e ações governamentais específicas para enfrentamento da pandemia. Registre-se que tais gastos não a nas estão voltado a Saúde, as ações são multissetoriais. O planejamento das aquisições e a governança pela das ações a serem executadas com os recursos recebidos, tende a produzir efeitos benéficos a sociedade e a garantia que as políticas públicas efetivamente estão atendendo os seus fins.

No particular, do planejamento é execução orçamentária, alertamos sobre a importância de criação de ações orçamentária específicas e criação de marcadores (detalhamento) das receitas destinadas aos enfrentamento a COVID-19 e outras ações de controle. Desta forma, as entidades estarão criando mecanismos





# Requisitos de Transparência Pública e os gastos com a Covid-19

## Requisitos de Transparência Pública e os gastos com a Covid-19

Autor: **Jorge de Carvalho**

Revisor: Leandro Menezes Rodrigues

A publicidade das ações a cargo do governo constitui princípio a ser observado por todos os entes federados, conforme sedimentado pelo art. 37 da Carta Magna Nacional. Divulgar os atos incorridos no âmbito dos órgãos e entidades estatais contribui para reduzir a assimetria informacional existente entre governantes e governados, permitindo a esses últimos conhecer as decisões e as medidas adotadas pelos agentes delegados para gerir o patrimônio público em benefício da sociedade.

Oportunizar o acompanhamento das atividades estatais pelos cidadãos, entidades não governamentais ou por quaisquer outros interessados, representa verdadeiro estímulo ao pleno exercício da democracia e aproxima os usuários dos serviços públicos da gestão, viabilizando, inclusive, o controle social, fundamental ao aperfeiçoamento do governo, já que os beneficiários finais são aqueles que melhor possuem condições de avaliar o adequado funcionamento da máquina pública.

Ao desempenhar o controle social de forma tempestiva e sem restrições, a sociedade terá condições de verificar a existência de anormalidades e de eventuais desvios, comunicando-os de imediato aos órgãos de controle para que sejam adotadas as medidas cabíveis visando a correção e, se for o caso, a responsabilização daqueles que agiram em desconformidade com as normas que regem o manejo do erário.

Nesse sentido, ganham relevo algumas iniciativas legais que buscam alargar, de maneira mais pragmática, o sentido do princípio da publicidade constitucionalmente previsto.

A primeira é a Lei Federal nº 131, de 27 de maio de 2009, posteriormente modificada pela Lei nº 156 de 2016, dando a seguinte redação aos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

[...]

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Tais artigos da LRF foram posteriormente regulamentados pelo Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, o qual especificou as informações das despesas e receitas que mandatoriamen-

te devem ser divulgadas pelos governos:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

**I - quanto à despesa:**

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;**
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;**
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;**
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;**
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e**
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

**II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:**

- a) previsão;**
- b) lançamento, quando for o caso; e**
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários. (grifo nosso)**

Outro diploma legal que merece destaque no que concerne à publicidade e transparência das ações de governo é a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. De acordo com o art. 7º da norma,

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos

ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

**VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;** e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

**(grifo nosso)**

Portanto, segundo o mencionado arcabouço normativo, compete aos órgãos e entidades governamentais promover a transparência ativa, dentre outros, dos processos de contratação (procedimento licitatório realizado, sua dispensa ou inexigibilidade, bem como os contratos administrativos deles decorrentes), das despesas resultantes e também dos recursos que as financiaram.

Se a transparência dos atos públicos já é obrigatória em situações de normalidade, em cenários excepcionais, nos quais são facultadas condutas administrativas que possibilitam maior celeridade nas aquisições governamentais, ela se reveste de particular importância no combate ao desperdício e à corrupção.

Isso porque, ao se utilizar de institutos tais como a dispensa emergencial de licitação, a gestão pública fatalmente se exime de determinados controles, sobretudo daqueles oriundos da própria vontade externa à administração, praticada por interessados em negociar com o governo.

Assim, se em um certame licitatório sob a modalidade pregão eletrônico, por exemplo, a tônica é a ampla possibilidade de participação de diversos fornecedores das mais variadas regiões do país, os quais terminam por exercer também o controle do procedimento em curso (com a possibilidade de apresentação de recursos), em uma dispensa emergencial há demasiada subjetividade do agente público responsável pela aquisição, já que este efetuará as cotações de preços preliminar junto às instituições que julgar pertinentes, extraindo exclusivamente delas o vencedor. Logo, ampliam-se as hipóteses de direcionamento, sobrepreços, entre outras condutas reprováveis.

É nesse contexto de compras emergenciais, com possibilidade, inclusive, de pagamentos antecipados, que o Brasil se encontra no momento, haja vista o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em razão da pandemia da Covid-19 em escala global.

Com a crescente demanda social pela adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento e contenção da pandemia causada pela Covid-19, os governos precisam dar uma resposta rápida, visando salvar o maior número possível de vidas e evitar, dentro do possível, prejuízos econômicos que inviabilizem a manutenção presente e futura dos serviços indispensáveis à sociedade.

Diante disso, o Governo Federal brasileiro editou, em 6 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979, dispondo sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Além de dispensar a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da Covid-19, a Lei assim dispõe no seu art. 4<sup>a</sup>, § 2<sup>o</sup>, no que concerne à transparência:

§ 2<sup>o</sup> Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo,

no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o 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.

Associando a exigência decorrente do novo diploma legal aos que já se encontravam vigentes mesmo antes do estado de exceção atualmente vivenciado, em especial a LRF e a Lei Federal nº 12.527/11, constata-se a incontestável obrigatoriedade de ampla publicidade dos processos de contratação emergencial, seus instrumentos contratuais decorrentes, das fases da execução orçamentária das despesas a eles atrelados e dos recursos que as financiarão.

A transparência será fortalecida caso os governos optem por dedicar seções apartadas, nos seus portais já desenvolvidos para este fim, para a divulgação das contratações, despesas, fontes de recursos e demais informações diretamente relacionadas ao combate à Covid-19. Isso facilitará sobremaneira a pesquisa e o acompanhamento das ações pelos mais diversos interessados, em particular, os cidadãos.

O volume de recursos direcionados ao enfrentamento da pandemia, aliado à suscetibilidade à fraude, inerente à modalidade diferenciada de contratação, justifica esse esforço tecnológico voltado à estratificação dos gastos específicos frente aos outros executados pela administração pública. Para se ter uma ideia, no governo federal já havia sido despendida até 8/6/2020, a quantia de R\$ 135,5 bilhões, segundo o portal "Tesouro Transparente", desdobrados nas seguintes ações orçamentárias:

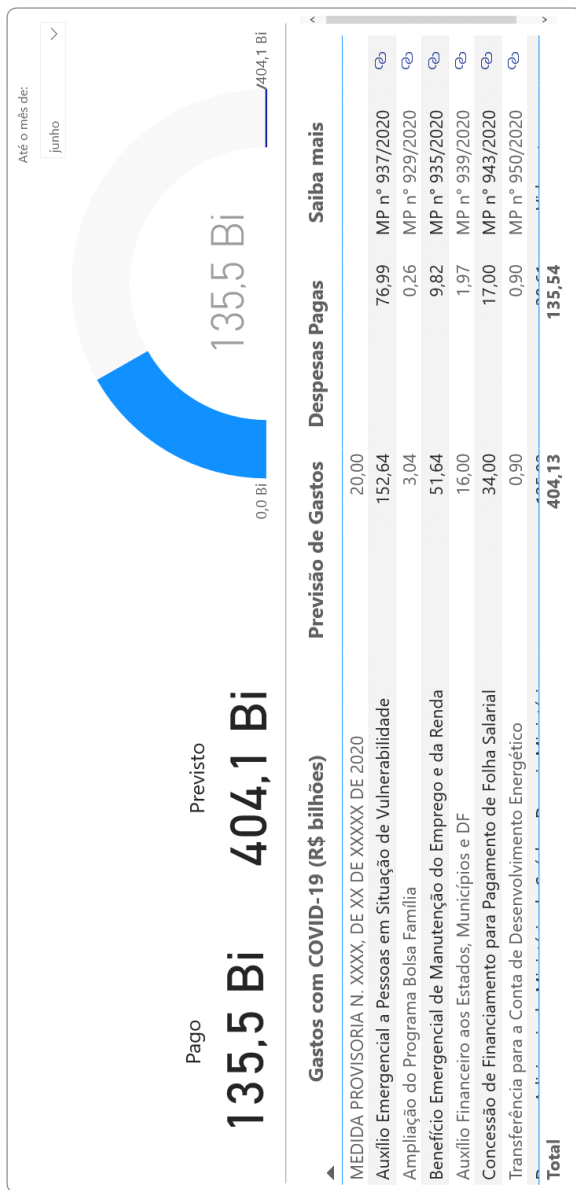
**( página a seguir )**



## Monitoramento dos Gastos da União com COVID-19

Atualizado diariamente

08/06/2020  
Última atualização



Logo, nas seções específicas destinadas à transparência das ações de combate à emergência epidemiológica, é imprescindível disponibilizar os dados da execução orçamentária, assim como dos processos de aquisição e contratação.

Sobre esse último aspecto, o portal da transparência do governo federal segue a seguinte parametrização, focando nas informações exigidas pela Lei nº 13.979/2020:

Valor Total Contrato	EMPRESA	CNPJ	Nº CONTRATO	Prazo (180 Dias)
R\$ 10.538.027,52	PROGEN Projetos Gerenciamento e Engenharia S.A.	57.748.204/0001-22	150/2020	02/11/2020
R\$ 72.037.000,00	LEISTUNG EQUIPAMENTOS LTDA.	04.187.384/0001-54	151/2020	04/11/2020
Zero	DASA DIAGNÓSTICOS DA AMÉRICA S.A	61.486.650/0001-83	142/2020	17-out-20
R\$ 78.000.000,00	KTK INDUSTRIA IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA.	61.489.381/0001-09	145/2020	17-out-20
R\$ 322.550.400,00	MAGNAMED TECNOLOGIA S/S.	01.298.443/002-54	120/2020	4-out-20

Ao clicar no número do contrato é possível acessar o instrumento na íntegra, no qual constam o número da dispensa de licitação (em sendo o caso), a descrição dos produtos ou serviços adquiridos, seu valor unitário, entre outras informações.

Saindo da esfera federal e, adentrando no universo municipal, objetivando demonstrar que já existem cases de sucesso também nessa esfera no quesito “transparência covid-19”, ressalta-se o exemplo de João Pessoa, capital brasileira com melhor pontuação no ranking da organização não governamental Transparência Internacional, divulgado em 21 de maio de 2020.

Acessando o portal municipal, é possível identificar com facilidade a sessão dedicada exclusivamente à publicidade das ações relacionadas à pandemia, na parte superior esquerda da página na internet:

Selecionando o link “Covid-19”, uma gama de informações é disponibilizada ao usuário: monitoramento dos gastos, receitas, despesas, licitações, contratos, orientações normativas, legislação, recomendações, ações de transparência, glossário, solicitações e relatórios. Em “Despesa”, estão acessíveis os dados dos fornecedores contratados e sua respectiva execução orçamentária, sendo possível até mesmo imprimir as notas de empenho:

Empenho	Data do Empenho	Unidade Orçamentária	Favorecido	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Saldo a Pagar
60148/2020	22/04/2020	RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO	SERVIC- SERVICOS DE CONSTRUCAO E TELECOMUNICACOES LTDA	2.651,00	2.651,00	0,00	2.651,00
60150/2020	22/04/2020	RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO	RECOL - ENGENHARIA & SERVICOS LTDA - ME	17.962,50	17.962,50	0,00	17.962,50
60179/2020	22/05/2020	RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO	MAQ LAREM MAQUINAS MOVEIS E EQUIPAMENTOS LTDA	13.200,00	0,00	0,00	0,00

Vale ressaltar que, para viabilizar este nível de detalhe, são necessárias iniciativas sistêmicas prévias, a exemplo da criação de ações orçamentárias ligadas ao enfrentamento à pandemia (as quais podem ser inseridas ao orçamento em curso por meio de créditos extraordinários, caso presentes os pré-requisitos para tanto) ou a identificação dos gastos por meio de detalhamento de fontes de recursos.

A já mencionada organização Transparência Internacional, em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), divulgou o documento “Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19”, no qual foram descritos os elementos mínimos para redução de riscos de corrupção em contratações emergenciais, os quais guardam correlação com a publicidade. Destacam-se os seguintes:

- . A semelhança da Lei Federal nº 13.979/2020 (art. 4º, §2º), estados e municípios devem estabelecer as regras que guiarão os processos licitatórios e de contratação a serem realizados por seus órgãos, com a criação de sítio eletrônico para a divulgação das informações sobre contratações emergenciais;
- . O sítio eletrônico deve constituir um espaço específico, independente ou parte de um portal de transparência mais amplo, para divulgação centralizada de informações sobre contratações emergenciais;
- . As normas federal, estadual e/ou municipal relevantes para contratações emergenciais devem ser disponibilizadas neste mesmo portal onde se encontrarão as informações sobre as contratações. Esses portais devem incluir, também, informações e orientações para interessados em participar dos processos de licitação e contratação direta;
- . Devem ser fornecidas informações suficientes sobre cada contratação emergencial de modo a permitir (i) o eficaz controle social sobre os gastos públicos com objetivo de prevenir desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios, (ii) o acompanhamento dos esforços de combate à Covid-19, (iii) a comparabilidade entre os preços cobrados da administração pública em diferentes níveis e localidades;
- . As informações sobre contratações devem ser incluídas no sítio eletrônico em um prazo de até 2 dias úteis após a celebração do contrato ou do empenho da despesa correspondente. Esse sítio deve também informar quando ocorreu a sua última atualização;
- . Na hipótese, prevista no art. 4, § 3º da Lei nº 13.979/2020, da contratação de fornecedor de bens, serviços e insumos que esteja com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público

suspensão, a justificativa para esta contratação deverá constar em destaque no portal de informações a que se referem estas recomendações. Da mesma forma, a contratação de fornecedores com outras pendências administrativas ou judiciais também deve ser justificada;

- . Os sítios eletrônicos devem obedecer ao princípio da não discriminação, possibilitando o acesso aos dados para todos e todas, sem exigência de requerimento ou cadastro e permitir o download de todas as informações publicadas sobre contratações emergenciais, priorizando os formatos abertos, capazes de tornar os dados manipuláveis e reutilizáveis por terceiros;

- . No que se refere às despesas correspondentes a estas contratações emergenciais, recomenda-se considerar a inserção de uma tag “Covid-19” ou criação de uma ação orçamentária específica nos mecanismos de acompanhamento financeiro e contábil públicos. Essa tag poderá ser aplicada também a outras despesas realizadas para enfrentar a Covid-19, permitindo uma compreensão mais ampla sobre os esforços governamentais;

- . Considerar adaptar os procedimentos de fiscalização e auditoria sobre as contratações para levar em consideração não só a emergência e a necessidade extrema que as motivam, mas também os impactos da pandemia sobre a economia. Deverá ser considerado, portanto, o desequilíbrio entre oferta e demanda que justifica condições excepcionais de contratação, tanto em termos de preços, quanto em relação às condições de pagamento e entrega.

Por fim, deve-se sempre ter em mente que o uso indevido de recursos públicos no combate à Covid-19 é extremamente danoso à população, razão pela qual cada real é importante. A transparência ativa e integral contribui significativamente para evitar

desperdícios, seja pela ação pontual e enfática de órgãos de controle externo, ou pela identificação de oportunidades de melhoria pela própria administração governamental mediante a comparação com demais órgãos e entidades, possibilitando a correção de rumos e de eventuais desvios dos objetivos preestabelecidos no tocante à garantia da saúde à sociedade.



Realização: Gestão Pública Editora e Treinamentos em parceria com os especialistas e professores: Paulo Henrique Feijó, Jorge de Carvalho, Carlos Eduardo Ribeiro, Leandro Menezes Rodrigues e Vitor Maciel dos Santos.



**EDITORA**  **G e s t ã o**  
**Pública**

[www.gestaopublica.com.br](http://www.gestaopublica.com.br)

Instagram: @editoragestaopublica

Youtube: Gestão Pública Editora e Treinamentos