IMPACTOS DA COVID-19 NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS E JURISPRUDÊNCIAS AOS GESTORES PÚBLICOS

Volume 01

E-BOOKS DO GRUPO GAP

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS EM DECORRÊNCIA DA COVID-19, NA ÁREA DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL



LAURO DE FREITAS - BA ANO I — Maio de 2020

IMPACTOS DA COVID-19 NAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS E JURISPRUDÊNCIAS AOS GESTORES PÚBLICOS

E-BOOKS DO GRUPO GAP

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS EM DECORRÊNCIA DA COVID-19, NA ÁREA DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

GESTOR DO PROJETO:

Josemar Oliveira Lopes de Jesus

APOIO TÉCNICO:

Alberto Leovigildo Neto

Ramon Santos Morais

REVISÃO TEXTUAL E METODOLÓGICA:

Bárbara Alves de Jesus Amorim dos Santos

DIAGRAMAÇÃO:

Agência Jambo

LAURO DE FREITAS - BA

ANO I - Volume nº 01 - Maio de 2020

Palayra do Diretor Geral

Prezados Gestores (as),

Diante da situação extraordinária e inusitada que estamos atravessando em virtude da pandemia ocasionada pela COVID-19, não podemos nos acomodar e ficar apenas esperando os seus efeitos. É um momento delicado e de tantas incertezas e por isso muito importa aos municípios e órgãos de controle um novo olhar de atuação da Administração Pública.

Vamos enfrentar essa pandemia com bastante planejamento, embasamento técnico e responsabilidade.

É necessário que o gestor público e sua equipe busque conhecimento técnico das medidas a serem adotadas, bem como sua correta aplicabilidade legal no âmbito da Administração Pública pois, a cada dia, surgem novas normas que, de certa forma, acabam mudando a dinâmica da gestão.

Pensando nisso, elaboramos um material muito enriquecedor, onde você, que é Gestor Público municipal, poderá analisar e aplicar no dia a dia em seu município, com o apoio da sua equipe.

Esse material foi desenvolvido pela equipe técnica de Normas da GAP, e conta com alguns recortes de publicações dos diversos Órgãos de Controle Externo de todo o Brasil, além da contribuição de alguns especialistas da área pública, renomados em nosso país. Com as informações consolidadas nesse Guia, esperamos que tenha uma grande utilidade para você, Gestor Público municipal.

O nosso desejo é que esse material possa contribuir tecnicamente no auxílio e na salvaguarda do Patrimônio Público, possibilitando que seu município tenha maior eficácia no combate ao COVID e ao mesmo tempo, você Gestor, não tenha problemas futuros com os órgãos de controle externo.

Estamos na torcida para sairmos em breve desse momento tão delicado que estamos atravessando.

Um forte abraço a todos! Josemar Oliveira Lopes de Jesus Diretor da GAP-Gestão Pública e Privada

Josemar Oliveira

Diretor da GAP - Gestão Pública e Privada

Mestre em Contabilidade, com ênfase na Área Governamental, Contador, Graduado em Direito. Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA): Facilitador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Professor Convidado da Universidade do Estado da Bahia, nos cursos (EAD) de graduação e Pós Graduação. Elaborador e Revisor de Material Didático de Disciplinas da Área de Gestão Pública dos cursos de Graduação. Experiência em Consultoria e Assessoria a Entidades Públicas e Privadas. Atua no Conselho Editorial de Reformulação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, grupo formalizado junto ao Conselho Regional de Contabilidade (CRC). Membro de Comissões de Estudos e de Congressos da Área de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Pesquisador da Área de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. É Consultor de Prefeituras e Câmaras Municipais. Foi Membro do Conselho Editorial do Boletim de Contabilidade e Gestão Governamental. Atuou também como Diretor de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Candeias, posteriormente representou o mesmo cargo na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Dias D'Ávila.





Índice





Apresentação

Para melhor sistematização desse material, dividimos sua apresentação em 10 (Dez) E-BOOKS, os quais permitirão ao leitor tomar conhecimento de mais de 100 (cem) RECOMENDAÇÕES técnicas nas áreas de:

- 1. DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO DO ORCAMENTO PÚBLICO versus a COVID:
- 2. DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO versus a COVID
- 3. DAS COMPRAS E DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS versus a COVID;
- 4. DA CONTÁBILIDADE PATRIMONIAL, ORÇAMENTÁRIA E DE CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS versus a COVID:
- 5. DO TERCEIRO SETOR versus a COVID
- 6. DO SETOR TRIBUTÁRIO versus a COVID
- 7. DA ÁREA ELEITORAL EM FINAL DE MANDATO versus a COVID;
- 8. DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA versus a COVID
- 9. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS versus a COVID
- 10. DOS SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO versus a COVID

Esse primeiro material tratará exclusivamente da área de PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO VERSUS A COVID.

Os demais Módulos serão divulgados gradativamente.

Cordialmente,

JOSEMAR OLIVEIRA LOPES DE JESUS GAP-GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA LTDA

Considerações iniciais

A COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus, gerou uma grande necessidade dos Gestores e Técnicos da área pública de se replanejarem na condução das suas atividades vigentes, no sentido de conseguir combater o vírus, de forma estratégica, com planejamento efetividade. No entanto para que isso seja possível, requer deles, muita atenção e estudo, diante de inúmeras normas técnicas que vem surgindo constantemente, em todas as esferas de Governo.

A seguir, recomendamos algumas medidas técnicas relacionadas à área de planejamento que devem ser observados pelos Gestores e técnicos da área pública, de todo o Brasil.



Do Planejamento à Execução do Orçamento Público versus a COVID





Do Planejamento à Execução do Orçamento Público versus a COVID

1.1 RECOMENDAMOS que seja decretado "Estado de Emergência", pelo município, apenas para casos onde haja justificativa plausível e comprovação para tal.

E quais seriam essas justificativas? Conforme Decreto Presidencial nº 7.257/2010, art. 2º, Inciso III, seria a ocorrência de uma "situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem no comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido".(grifo nosso)

Somente depois de Decretado Estado de Emergência, fruto das causas, mencionadas no referido Decreto, é que recomendamos que seja comunicado ao Poder Legislativo Estadual para que a Assembleia Legislativa CONVALIDE E RECONHEÇA o "Decreto de Estado de Calamidade Pública", no seu município.

E o que seria o Estado de Calamidade Pública? Conforme Decreto Presidencial nº 7.257/2010, art. 2º, Inciso IV, seria a ocorrência de uma "situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido".(grifo nosso)

Essas medidas, feitas nessa ordem, são pressupostos legais para que o Gestor Municipal possa abrir os chamados créditos extraordinários; ter flexibilidade legal na aquisição de bens; na prestação de serviços; no cumprimento de prazos estabelecidos emalguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); etc..

Tudo isso trará ao Gestor Público um maior fortalecimento jurídico na realização dos gastos emergenciais e, em especial, a salvaguarda de problemas futuros junto aos órgãos de controle externo.

É importante salientar que a decretação do Estado de Emergência e do Estado de Calamidade Pública já poderia ser feito pelo poder municipal, independente de convalidação do Poder Legislativo Estadual, conforme estabelecido no art. 8º da lei nº 12.608/2012. No entanto, o recebimento dos recursos carece da adoção dos pressupostos já descritos nesse material, ou seja, da necessidade de convalidação pelo Poder Legislativo.

Uma Medida Cautelar foi publicada pelo Ministro do Supremo Federal que permite ainda, a flexibilização de outros artigos da própria LRF, desde que surjam gastos motivados e comprovados para o combate da COVID-19. (Maiores dúvidas, sugiro acessar o e-book COVID-19. EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA, publicado no site do Tribunal de Contas dos Municípios - BA)

1.2 RECOMENDAMOS que: os municípios que tenham aberto Créditos Especiais e/ou Extraordinários, baseados em decretos de emergência e calamidade pública, esse último convalidado pela Assembleia Legislativa, que destinem os recursos obtidos para objetos que tenham ligação direta no combate dos problemas causados pelo coronavírus e, em especial, respeitem a temporariedade dessa medida, não a tornando medida de caráter permanente. Destinem os recursos às ações de enfrentamento ao coronavírus, apenas enquanto durar o período da Emergência e/ou da Calamidade Pública;

1.3 RECOMENDAMOS que: seja criada uma Comissão de Enfrentamento do coronavírus, mediante Ato Normativo, composta, preferencialmente, pelos seguintes profissionais: da Saúde; da Educação; da Assistência Social; das Finanças Públicas; do Controle Interno e; do Jurídico, no sentido de contribuírem de forma específica com o desenvolvimento, assessoramento e controle das ações voltadas à prevenção e o combate a pandemia ocasionada pelo coronavirus;

1.4 RECOMENDAMOS que: sejam elaborados "Atos Normativos", discorrendo sobre regras a serem adotadas pelo Gestor e sua Equipe a respeito das medidas de implementação sobre o coronavirus, dispondo, para tanto, sobre a garantia de funcionamento das atividades essenciais e acessórias, estipuladas por meio do Decreto Presidencial nº 10.282/2020 e da Portaria do Governo Federal nº MAPA 116/2020:

1.5 RECOMENDAMOS que: os "Atos Normativos" emitidos pelos municípios estejam sempre em consonância com os dispositivos expedidos pelos Governos Federal e Estadual, já publicados nos meios de comunicação oficial, no sentido de evitar conflitos de normas que versem sobre matéria de competência comum; 1.6 RECOMENDAMOS que: seja designada uma equipe responsável, integrante da Comissão para interlocução entre os Governos Federal e Estadual, inclusive em conjunto ao Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunais de Contas.

1.7 RECOMENDAMOS que: quaisquer ações das Secretarias Municipais de Saúde sejam feitas conjuntamente com as demais Secretarias Municipais, sempre sob o acompanhamento da Comissão da Covid, visando um planejamento mais amplo e multisetorial;



1.8 RECOMENDAMOS que: o Gestor incentive a utilização dos recursos tecnológicos através de aplicativos gratuítos de comunicação, para reuniões, atendimento ao público, realização de audiências públicas, adoção da telemedicina, em caráter excepcional e de acordo com a Portaria nº 467/2020, visando diminuir as filas e aglomerações nas unidades de saúde, além de outras demandas no desenvolvimento das atividades operacionais do município (observar Nota Técnica nº 018/2020);

1.9 RECOMENDAMOS que: os Gestores Públicos estudem a possibilidade dos servidores trabalharem em regime home office, ou quando da sua impossibilidade, sejam adotados rodízios entre os servidores, e que estas medidas tenham ampla divulgação nos portais de transparência do município. Recomendamos ainda que sejam estudadas essas medidas em conjunto com as demais secretarias e quando adotadas, sejam publicadas as normas que versem sobre essas acões;

1.10 RECOMENDAMOS que: os Gestores Públicos verifiquem espaços, imóveis e, se for o caso, adaptá-los para alocação das equipes de saúde da família e assistência social, para o fortalecimento dos informes e das medidas de prevenção;

1.11 RECOMENDAMOS que: os Gestores Públicos verifiquem sempre a possibilidade de buscar a preservação do equilíbrio das contas públicas ao final do exercício, em obediência ao princípio do equilíbrio e o da anualidade, por maior que sejam as dificuldades encontradas para tal, uma vez que, a abertura prévia dos créditos extraordinários via Decreto Municipal, independe da indicação das fontes de recursos para a sua cobertura;

1.12 RECOMENDAMOS que: sejam empenhadas despesas provenientes da COVID em uma determinada dotação orçamentária específica, detalhando de forma clara os históricos dos mesmos, no sentido de esclarecer que os compromissos firmados se tratam de despesas extraordinárias, voltadas para o combate ao coronavírus;

1.13 RECOMENDAMOS que: caso o município não tenha dotação orçamentária específica para demonstrar de forma clara e objetiva os gastos com o coronavirus no seu orçamento vigente, que seja feita uma alteração orçamentária através de crédito adicional, incluindo essa dotação específica no orçamento, ou até mesmo, um Programa de Governo voltado para o enfretamento da pandemia, no sentido de permitir, visualmente e de forma organizada, a destinação dos gastos para o combate dessa pandemia.

Essa medida possibilitará ao Gestor especificar e justificar os gastos, em casos de desequilíbrio orçamentário e financeiro ao final do exercício, principalmente por se tratar de final de mandato.

Com isso, ele conseguirá se justificar alegando que o motivo que o levou a esse descontrole, não foi proveniente de uma desorganização orçamentária do seu governo e sim, fruto de ações extraordinárias.

Essas medidas permitirão ao Gestor facilidades tanto quanto à gestão dos recursos, como com a futura prestação de contas dos gastos relativos;

1.14 RECOMENDAMOS que: sejam respeitadas as fontes de recursos na abertura dos créditos, quando do recebimento futuro dos recursos aos cofres públicos, mesmo para os créditos adicionais extraordinários. As receitas vinculadas não poderão ser desvinculadas quando da execução dos gastos públicos, salvo quando são feitas os desdobramentos das fontes, respeitando as respectivas fontes originárias das receitas;

1.15 RECOMENDAMOS que: quando da necessidade de utilização de crédito adicional, este seja analisado com bastante cautela, visando identificar se o mais apropriado para o município é o crédito suplementar, especial ou o extraordinário.

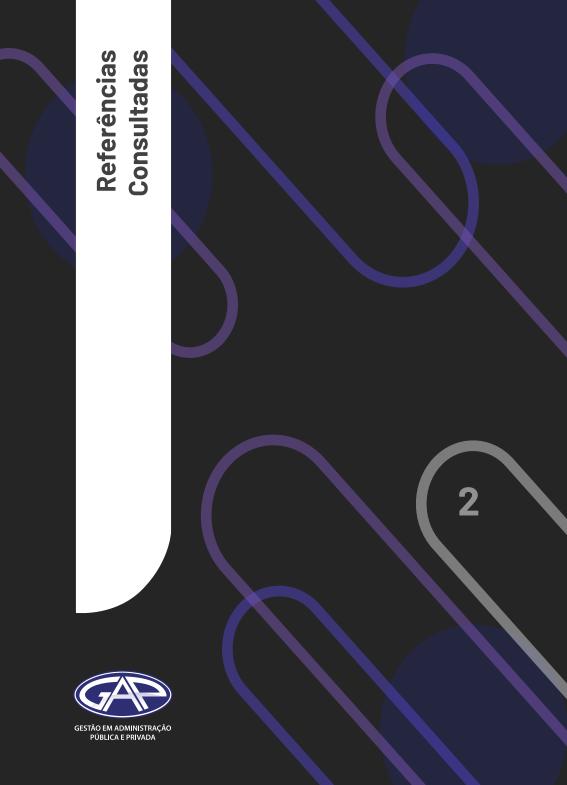
1.16 RECOMENDAMOS que: sejam estabelecidos protocolos de HIGIENIZAÇÃO nos Transporte Públicos, Transporte Escolar, nas Escolas Municipais e nas Unidades de Saúde do território, conforme orientação da Secretaria Estadual de Saúde; 1.17 RECOMENDAMOS que: sejam inseridas cláusulas no texto do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), relatando que a previsão de metas fiscais do município, de caráter obrigatório para este instrumento de planejamento, seja encaminhada ao Poder Legislativo, na época da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLO), haja vista o caráter de grandes incertezas para esse planejamento, nesse momento.

Obs.: Essa recomendação caberá apenas para os municípios que ainda não encaminharam o PLDO ao Poder Legislativo. Aqueles Municípios que já direcionaram essa peça de planejamento, RECOMENDAMOS que sejam encaminhadas peças de planejamento SUBSTITUTIVAS, caso a Comissão de Orçamento do Poder Legislativo ainda não tenha sido constituída e iniciados os trabalhos de apreciação do referido PLDO (Ver o que dispõe a Lei Orgânica Municipal a respeito desse assunto);

1.18 RECOMENDAMOS que: os créditos adicionais extraordinários, sem especificação de fontes de recursos, quando abertos, sejam feitos com dotações limitadas (Inciso VII, do Art. 67 da Lei nº 4.320/64) e que a importância limitada, informada no decreto de abertura, seja abatida dos valores recebidos futuramente, quando do excesso de arrecadação, visando atender ao Parágrafo 4º, do Art. 43 da Lei nº 4.320/64;

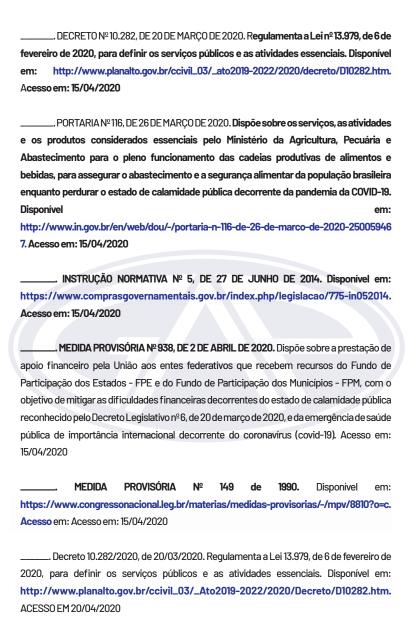
1.19 RECOMENDAMOS que: os municípios que já estão apresentando sinais de estabilização e/ou redução de casos de covid-19, iniciem um planejamento normativo para o retorno das atividades comerciais, escolas, shoppings, etc.., sempre em alinhamento com a Comissão da Covid do município:





ATUAÇÃO NO INTERIOR - MP RECOMENDA QUE CEDRO E MAIS QUATRO MUNICÍPIOS ADOTEM MEDIDAS PARA CONTENÇÃO DE DESPESAS. DISPONÍVEL EM: https://www.mpse.mp.br/index.php/2020/04/08/atuacao-no-interior-mp-recomenda-que-cedro-e-mais-quatro-municipios-adotem-medidas-para-contencao-de-despesas/. ACESSO EM 04/05/2020

BRASIL.	[Constitu	uição (1988)].	Constitui	ção da Rep	oública Fed	derativa do	Brasil de	1988.
Brasília,	DF:	Presidência	a da	Repúblic	ca, [20°	16]. Disp	onível	em:
http://w	/ww.plana	alto.gov.br/cci	vil_03/Co	nstituicao/	Constituiç	ao.htm. Ac	esso em:	1 jan.
2017.								
	.Emenda	Constituciona	al Nº93 DE	2016. Altera	o Ato das D)isposições (Constituc	ionais
Transitó	rias para	prorrogar a	desvincu	ilação de i	receitas d	a União e	estabele	cer a
desvincu	ılação de	receitas dos	Estados	, Distrito F	ederal e N	Municípios.	Disponíve	el em:
http://w	ww.planal	to.gov.br/cciv	il_03/cons	tituicao/En	nendas/Em	ic/emc93.ht	m. Acess	o em:
10/05/20	020							
	LEI No 4.3	320, DE 17 DE N	1ARÇO DE	1964. Estat	ui Normas (Gerais de Dir	eito Fina	nceiro
para ela	boração	e contrôle de	os orçam	entos e ba	alanços da	União, dos	Estados	s, dos
Municípi	os	e do	Dist	rito l	Federal	Dispon	ível	em:
http://w	ww.plana	alto.gov.br/cci	vil_03/leis	s/14320.htn	n. Acesso e	m: 15/04/20	020	
	LEICOMP	PLEMENTARN	º 101, DE 4	DE MAIO DE	2000. Esta	belece norn	nas de fin	anças
públicas	voltadas	para a resp	onsabilida	de na gest	tão fiscal	e dá outras	providê	ncias.
-		nttp://www.p	lanalto.go	v.br/ccivil_	03/leis/lcp	/lcp101.htm	. Acesso	em:
15/04/2	020							
		.885, DE 17 DE					•	
		os com os leilõ				•	•	•
		2.276, de 30 d	•					
		alto.gov.br/cci	vil_03/_a	to2019-202	2/2019/lei/	L13885.htm	. Acesso	em:
15/04/20	020							
					_			
		9/2020. Dispô						
•		importância i						•
		Os Incisos I					·	
		alto.gov.br/cci	vil_03/_A	to2019-202	2/2020/Le	ei/L13979.ht	m. ACESS	SO EM
20/04/2	020							



————. Portaria nº 467/2020. Dispõe, em caráter excepcional e temporário, sobre as ações de Telemedicina, com o objetivo de regulamentar e operacionalizar as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional previstas no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, decorrente da epidemia de COVID-19. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-467-de-20-de-marco-de-2020-249312996. Acesso em 10/04/2020

COVID-19. EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA. Disponível em: https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/4-covid-19-emergencia-e-ca lamidade-publica.pdf. Acesso em: 10/05/2020

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS EM DECORRÊNCIA DA COVID - 19 DISPONÍVEL EM: https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/2-credito-extraordinario-1.p df. Acesso em: 10/05/2020

Créditos Extraordinários: Indicação de Fontes para Abertura. DISPONÍVEL EM https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/creditos-extraordinarios-indica cao-de-fontes-para-abertura.html Acesso em: 15/05/2020

CORONAVIRUS: Municípios são recomendados a fornecer alimentação a alunos com aulas suspensas. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/noticia/50549#. Acesso em 15/04/2020.

Flexibilização da LRF e da LDO durante pandemia está na pauta desta quarta-feira (13). Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=44 3156. Acesso em: 15/04/2020

GUIA DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS COVID-19 (CORONAVÍRUS).

DISPONÍVEL EM: https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/1-guia-de-

orientac-cc-a7o -cc-83es-1.pdf. Acesso em: 10/05/2020

NOTA TÉCNICA DA CNM INCENTIVA USO DE RECURSOS TECNOLÓGICOS NOS MUNICÍPIOS CONTRA CRISE DA COVID-19. DISPONÍVEL EM: https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-tecnica-da-cnm-incentiva-uso-de-recursos-tecnologicos-nos-municipios-contra-crise-da-covid-19. ACESSO EM 20/04/2020

NOTA INFORMATIVA. Coordenação Jurídica. Disponível em: http://www.upb.org.br/downloads. Acesso em 15/05/2020

RECOMENDAÇÕES DA CGU/MA QUANTO À REALIZAÇÃO DE CERTAMES DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19. DISPONÍVEL EM: http://www.olicitante.com.br/cgu-licitacoes-covid/. ACESSO EM 27/04/2020

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL/PJCSJ Nº12/2020. DISPONÍVEL EM: https://www.mpse.mp.br/wp-content/uploads/2020/04/Recomenda%C3%A7%C3%A 3o-Cedro-e-Distritos-Medidas-de-Conten%C3%A7%C3%A3o-de-Despesas.pdf. Acesso em Acesso em 15/04/2020.

TCE E MPCO FAZEM RECOMENDAÇÕES E ALERTA SOBRE CORONAVÍRUS. DISPONÍVEL EM: https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/296-2020/marco/5292-tce-e-mpco-fazem-recomendacoes-e-emitem-alertas-sobre-coronavirus. ACESSO EM 20/04/2020

TCM ORIENTA GESTORES SOBRE PROCEDIMENTOS EM TEMPOS DE COVID-19. DISPONÍVEL EM: https://www.tcm.ba.gov.br/aviso-post/tcm-orienta-gestores-sobre-procedimentos-em-tempos-de-covid-19/. ACESSO EM 01/04/2020

TCM ORIENTA GESTORES SOBRE PROCEDIMENTOS EM TEMPOS DE COVID-19. DISPONÍVEL EM: https://www.tcm.ba.gov.br/aviso-post/tcm-orienta-gestores-sobre-procedimentos-em-tempos-de-covid-19/. Acesso em: 31 de março de 2020

TCM DIVULGA NOVAS ORIENTAÇÕES AOS GESTORES MUNICIPAIS. DISPONÍVEL EM: https://www.tcm.ba.gov.br/tcm-divulga-novas-orientacoes-aos-gestores-municipais/. ACESSO EM 27/04/2020



Conheça em:

gapgp.com.br

ff gapgestaopublica

gapgestaopublicaeprivada

in gap-gestao-em-administração-publica-e-privada

Empresa integrante do Grupo GAP Consultoria em Gestão Pública



Conheça também em: unigap.com.br