



SESSÃO TEMÁTICA Nº 19 – GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A PANDEMIA DA COVID-19 E AS COMPRAS DE GOVERNO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA – RR: UM OLHAR SOBRE O COMPORTAMENTO DA DESPESA

Natasha Rodrigues de Almeida Alves – Instituto Federal de Roraima – IFRR
Silmara Costa de Oliveira – Instituto Federal de Roraima - IFRR
Alexandre Soares de Melo – Instituto Federal de Roraima - IFRR

Resumo:

Alterações na legislação brasileira sobre compras públicas em 2020 flexibilizaram as aquisições de caráter emergencial no setor público, visando o enfrentamento da crise provocada pela Pandemia da Covid-19. As alterações permitiram que órgãos públicos adquirissem em caráter emergencial bens, produtos e serviços com mais agilidade. Os recursos para estas aquisições, em boa medida, foram assegurados aos demais entes federativos por meio de auxílio financeiro da União através da Lei Complementar nº 173/2020. Em meio a esse cenário que impunha uma maior urgência na aquisição de insumos para área de saúde, associado a um maior volume de recursos assegurados aos entes federativos, disseminou-se pelo país notícias e investigações a respeito dos desvios de recursos públicos, mau uso e superfaturamento nas aquisições destinadas ao enfrentamento da Pandemia. O presente estudo debruça-se sobre esse contexto. Tem como unidade de análise aquisições realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde do Município de Boa Vista - RR, no exercício de 2020, voltadas para o enfrentamento da Pandemia. A pesquisa tem como objetivo compreender o comportamento do gasto público daquele órgão, através da identificação do quantitativo de recursos públicos despendidos, a classificação quanto à natureza das aquisições, como também identificação das modalidades de licitações públicas empregadas na aquisição dos insumos para enfrentamento da Pandemia. Compreender o comportamento da despesa pública em um contexto sanitário excepcional torna a investigação bastante relevante, na medida em que busca identificar não apenas às principais despesas realizadas e o impacto financeiro provocado, mas também compreender o planejamento das aquisições realizadas através dos recursos Covid. A pesquisa é de natureza exploratória e descritiva, realizada através de coleta de dados extraídos dos portais da transparência do Governo Federal, da Prefeitura Municipal de Boa Vista e também do Observatório de Boa Vista. Os resultados da pesquisa indicam que as aquisições realizadas pelo município de Boa Vista em 2020 foram em sua maioria realizadas através de regular processo licitatório, todavia, parte expressiva dos recursos Covid destinados ao enfrentamento da Pandemia, foram direcionados pelo município para aquisição de medicamentos que compõem o chamado tratamento precoce, cujos eficácia padece de comprovação científica.

Palavras-chave: Compras de Governo; Pandemia; Comportamento; Despesa Pública.

1 - INTRODUÇÃO

A contensão da COVID 19 é um enorme desafio para gestores públicos. Coloca a administração pública frente à tomada de decisões que exigem, a um só tempo, celeridade e assertividade na aquisição de insumos necessários ao enfrentamento da Pandemia. Nesse sentido, a aquisição de bens, produtos e serviços visando atender especialmente a área da saúde, se tornou uma questão central para a administração pública no país.

Se antes da Pandemia o setor de compras públicas já ostentava uma importância fundamental para implementação de ações governamentais e políticas públicas, dado o seu poder transversal (FERRER, 2015, p. 9), agora, diante da crise sanitária, se tornou uma das áreas mais primordiais do setor público, exatamente por ser uma área estratégica e ao mesmo tempo um termômetro para se medir a capacidade do Estado de oferecer respostas rápidas à grave crise.

Esta capacidade de resposta está inevitavelmente associada à existência tanto de disponibilidade financeira para assunção de despesas excepcionais, como também de um marco regulatório no setor de compras governamentais, que ofereça condições para que o Estado possa adquirir, sobretudo em contextos excepcionais como o da Pandemia, os insumos necessários para atendimento às demandas da população.

Nesse sentido, duas importantes alterações normativas ocorreram no ano de 2020, no contexto da Pandemia, que favoreceram as contratações públicas de enfrentamento ao Covid-19. A primeira, traduzida na Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que dentre outras iniciativas, assegurou aos municípios brasileiros o repasse de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, voltados para custeio de despesas relacionadas ao enfrentamento da Pandemia. A segunda, por meio da edição da Lei nº 13.979/2020, que por sua vez estabeleceu medidas excepcionais no enfrentamento à Pandemia, dentre as quais, a flexibilização das regras sobre licitações públicas e aquisições emergenciais, até então disciplinadas exclusivamente pela Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), objetivando com isso impulsionar os processos de aquisições no setor público, sobretudo na área de saúde.

Todavia, se o repasse de recursos adicionais aos entes federados e a flexibilização das regras de aquisições de caráter emergencial foram medidas necessárias no contexto sanitário que vivemos, não é menos verdade que este cenário fez eclodir no país denúncias sobre o mau uso de verbas públicas. Os órgãos de fiscalização e controle passaram a empreender investigações a respeito de desvios destes recursos como também a prática de superfaturamento na aquisição de insumos voltados ao enfrentamento do Covid-19. Estes episódios, inclusive, motivaram neste

ano de 2021 o processo de *impeachment* do Governador do Estado do Rio de Janeiro, como também em 2020, a abertura de diversos procedimentos investigatórios nos demais estados do Brasil, a exemplo da Operação Ragnarok (Consórcio Nordeste), Para Bellum (Pará) e O2 (Santa Catarina) conduzidas pela Polícia Federal (FIUZA *et al*, 2020, p. 9).

O presente estudo dedica-se a análise dos recursos transferidos ao Município de Boa Vista – RR pelo Governo Federal, através do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus instituído pela Lei Complementar nº 173/2020, buscando identificar como se deu comportamento da despesa em relação à utilização destes recursos, e como a discricionariedade administrativa, decorrente da flexibilização estabelecida pela Lei nº 13.979/2020, viabilizou a aquisição de produtos e insumos visando o enfrentamento da Pandemia.

Tem como unidade de análise as aquisições e despesas realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde – SMSA, sendo este o universo das compras e do gasto público que se pretende investigar neste estudo.

Assim, a pesquisa tem como objetivo geral analisar as aquisições realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista em 2020, voltadas para o enfrentamento da Pandemia. Pretende-se, como objetivos específicos, identificar as despesas realizadas, classificá-las quanto à natureza das aquisições e quanto forma de contratação (se por meio de licitação ou por contratação emergencial), quantificando ainda as despesas e comparando-as com o quantitativo de recursos adicionais recebidos pelo município em 2020, fruto do repasse do auxílio financeiro do governo federal.

Pretende-se com a identificação e análise das informações traçadas nos objetivos específicos, conhecer de forma detalhada tanto a forma utilizada pelo poder público municipal para aquisição de insumos na área de saúde durante a Pandemia em 2020, mas também, analisar e traçar um panorama do gasto público, identificando as prioridades.

A análise do comportamento destas despesas se torna relevante, pois possibilita uma compreensão sobre a ação do governo local em um contexto sanitário excepcional, permitindo assim conhecer as principais despesas realizadas e o impacto financeiro provocado, como também compreender o planejamento das aquisições públicas realizadas através dos recursos destinados ao enfrentamento da Covid 19 em Boa Vista. Além disso, a presente pesquisa se traduz em um registro atual, realizado em nível local sobre despesas públicas que costumam impactar muito fortemente nas contas governamentais, sendo assim fundamental compreender que despesas se tornaram mais recorrentes e que aquisições foram mais prevacentes no contexto da Pandemia em Boa Vista.

Trata-se de estudo que pode ser classificado como de natureza qualitativa quanto ao método, pois busca a partir da observação teórica e empírica, refletir a respeito dos dados da

despesa pública realizada no enfrentamento da Pandemia em Boa Vista no exercício de 2020. Quanto aos objetivos, o estudo é de natureza exploratória, pois busca oferecer uma análise que sistematiza em nível local, informações a respeito da despesa pública provocada pela Pandemia, que se constitui em informações ainda bastante carentes de maiores detalhamentos no âmbito municipal. É ainda quanto aos objetivos, um estudo de natureza analítico-descritiva, pois busca da classificação da despesa, compará-la com a totalidade de recursos repassados pelo governo federal a título de auxílio financeiro, realizando ao final uma análise sobre o comportamento do gasto público.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, será apresentada a revisão teórica que fundamenta a análise proposta neste estudo, com ênfase para a discussão sobre o sistema normativo de aquisições no setor público em fase de transição, além da flexibilização das regras de contratação no contexto da Pandemia. A segunda seção será dedicada à discussão sobre a análise do gasto público e do comportamento da despesa, com ênfase para as previsões estabelecidas na Lei Complementar nº 173/2020. A terceira seção será dedicada à metodologia utilizada na pesquisa além da descrição dos instrumentos utilizados. Já na quarta e última seção, o artigo se dedicará a realizar uma análise dos gastos públicos realizados no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista, a partir dos recursos recebidos pelo Governo Federal para enfrentamento da Pandemia, visando identificar e classificar as principais despesas realizadas, apontando ao final alguns achados de pesquisa importantes para a reflexão proposta neste estudo.

2 – COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL E A FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS DE AQUISIÇÕES NO SETOR PÚBLICO PROVOCADAS PELA PANDEMIA

Não são recentes as críticas empreendidas ao sistema de aquisições no setor público brasileiro, atualmente regido pela Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93)¹. Este marco regulatório serviu de base para orientar as compras de governo nos últimos 28 anos, tendo como referência o princípio constitucional da obrigatoriedade das licitações públicas estabelecido no art. 37, inc. XXI da Constituição Federal.

Tal como fora desenhado, o marco regulatório no Brasil sobre compras públicas, não reproduziu o modelo de gestão pública implementado nos anos 1990, de modo que logo cedo às

¹ Em 01/04/2021 entrou em vigor a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que apesar de revogar as demais legislações que versam sobre licitações públicas no país (Lei nº 8.666/93, Lei 10.520/02 e Lei nº 12.142/2011), fixou prazo de 02 (dois) anos para que o poder público faça a transição entre as normas e passe a adotar em definitivo, de forma consolidada, somente o novo marco regulatório.

limitações estabelecidas por um modelo de compras públicas arcaico, limitante e limitador, fortemente procedimental e orientado para o rito processual e não necessariamente para o resultado útil das aquisições, restou revelado através de sucessivas licitações públicas inexistosas, aquisições inadequadas e imprecisas, culminando em baixa qualidade dos gastos públicos.

Trata-se de um modelo de aquisições ainda fortemente influenciado por uma visão reducionista das compras governamentais, que insiste em tratar as contratações como meros procedimentos formais, desconectados de outras dimensões importantes, como por exemplo, o papel indutor do Estado nos processos de compras públicas, ou mesmo da utilização das compras de governo como mecanismos derivado de um amplo planejamento, que favoreça a implementação de políticas públicas (SANTANA, 2015).

E foi na busca constante por aperfeiçoamento do sistema de compras públicas no país, que se viu surgir ao longo dos anos, instrumentos normativos objetivando tornar mais dinâmica as aquisições no setor público, a exemplo da adoção da modalidade Pregão, prevista na Lei nº 10.520/2002, que com o tempo se tornou, de modalidade de licitação excepcional, a mais utilizada modalidade por todos os órgãos públicos de todos poderes e entes federativos, dada a agilidade implementada nesta modalidade, como também o próprio aperfeiçoamento da dinâmica de uma licitação, através da inversão de fases e a possibilidade de se promover o pregão em meio eletrônico.

O mesmo se diga em relação aos esforços para implementação do chamado Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2001), originariamente concebido para viabilizar as obras de infraestrutura e serviços a serem contratados para realização dos eventos esportivos que o Brasil sediaria nos anos de 2014, como a Copo do Mundo da FIFA, e em 2016 com as Olimpíadas do Rio de Janeiro, tendo expandido nos últimos anos significativamente sua abrangência e possibilidade de utilização.

Estas iniciativas reconfiguraram nosso marco regulatório sobre compras públicas nos anos, enfatizando a importância de se avançar para um modelo de aquisições que contemple outras dimensões igualmente relevantes. É que para além da função meramente alocativa de bens e serviços, que é a função que recai invariavelmente sobre as compras públicas, pontua Lessa (2014) que o papel indutor do Estado nestes processos também consiste em influenciar e impactar de forma positiva determinados mercados, além de promover a coordenação de agentes privados para o desenvolvimento de certas áreas estratégicas. Isso implica reconhecer que através do seu poder de compra, o Estado pode estruturar e incentivar a indução de áreas estratégicas objetivando o desenvolvimento nacional sustentável, que em última análise, representa um dos fins das licitações públicas no Brasil.

É por essa razão que as compras públicas devem ser encaradas também como importantes instrumentos de promoção de políticas públicas, como ocorre, por exemplo, no direcionamento de aquisições voltadas para fornecedores enquadrados como micro empresas ou empresas de pequeno porte (Lei Complementar nº 123/2006), ou mesmo quando da aquisição de produtos da agricultura familiar para atender ao Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Do mesmo modo ocorre quando o poder público se utiliza das compras governamentais como instrumentos de implementação de políticas públicas, através da adoção de técnicas de aquisições, como é o caso da utilização das margens de preferência (art. 3º, §5º da Lei nº 8.666/93), para fomentar compras públicas de produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam normas técnicas brasileiras, ou mesmo para aquisição de bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitados da Previdência Social.

Estas iniciativas revelam a inequívoca presença do Estado, através do seu papel indutor e por meio de instrumentos de políticas públicas, que objetivam de algum modo induzir mercados, fomentar ações e promover inclusão social através dos processos de compras públicas.

Se medidas como estas relacionadas anteriormente se revelam importantes dentro do sistema de compras públicas no país, também é inegável reconhecer que eventos como a Pandemia em curso no país e no mundo, também podem induzir a adoção de diversas modificações nos processos de compras públicas, na perspectiva de favorecer o seu aperfeiçoamento.

Foi nesse contexto que se deu a publicação da Lei Federal nº 13.979/2020, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus. Esta lei, que se enquadra dentro daquilo que se convencionou denominar de “Direito Provisório²”, dedica um extenso capítulo exatamente para versar sobre regras de aquisições de bens, produtos e serviços, por meio de dispensa de licitação, que possuam pertinência temática com a situação de Pandemia, com aplicação estendida para todos os entes federativos. (FERNANDES *et al*, 2020).

Desse modo, diversas regras contidas na Lei nº 8.666/93 foram flexibilizadas pela Lei nº 13.979/2020 visando atender a tempo e modo as necessidades de aquisições urgentes por parte do poder público, podendo tais previsões serem sintetizadas conforme quadro abaixo:

² A expressão Direito Provisório foi cunhada pelo Prof. Jorge Jacobby Fernandes em recente publicação intitulada “*Direito Provisório e a emergência do Coronavírus*”, em que pontua a necessidade de um marco regulatório alternativo para dar vazão as compras governamentais em períodos de Pandemia.

Quadro 01 – Principais novidades na Lei nº 13.979/20 em matéria de licitações

PREVISÃO LEGAL	ALTERAÇÕES PROMOVIDAS
art. 4º, §3º	Possibilidade de contratação de empresas que estejam suspensas ou declaradas inidôneas
art. 4º A	Aquisição de materiais usados e não exclusivamente novos
art. 4º B, inc. I	Presunção de situação emergencial
art. 4º C	Não exigência de estudos preliminares, nos casos de serviços comuns
art. 4º E	Apresentação de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado
art. 4º E, §1º, inc. VI e §2º	Estimativa de preços diversificada, ou mesmo dispensa da estimativa em situações justificáveis
art. 4º G	Dispensas da demonstração de regularidade fiscal e trabalhistas por parte das empresas contratadas
art. 4º H	Prorrogação dos contratos emergências por período superior a seis meses

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores

Estas alterações, em boa medida, estão todas relacionadas às aquisições de bens, produtos, insumos e serviços que o poder público necessitasse realizar e que tivesse relação com o contexto de Pandemia, sobressaindo-se nesse sentido as aquisições na área de saúde.

A redefinição das regras do marco regulatório sobre compras públicas no país foi fundamental, para permitir que os governos pudessem dar conta de uma situação gravíssima como a Pandemia, que exigia não apenas agilidade nos processos de compras governamentais, mas também segurança jurídica para os gestores, visando essencialmente atender aos anseios da sociedade e a aquisição de produtos essenciais no enfrentamento da crise sanitária (ALVES, 2020).

Para além das Leis nº 13.979/2020 e nº 14.035/2020, que estabeleceram medidas a serem adotadas para o enfrentamento específico da situação de crise sanitária no Brasil, outros instrumentos normativos, como as Medidas Provisórias nº 926, 951 e 961/2020 também promoveram alterações no nosso sistema de compras públicas, tendo inclusive esta última autorizado a realização de pagamentos antecipados, como também aumentado os limites de dispensa de licitação em razão do valor para R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos casos de aquisições obras e serviços de engenharia, ou para outros serviços e compras, respectivamente.

Porém, uma das mais importantes alterações no marco regulatório de compras públicas no contexto da Pandemia, foi aquele previsto no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, que estabeleceu nova hipótese de dispensa de licitação:

“Em seu art. 4º, a Lei no 13.979/2020, com a redação dada pela MP no 926/2020, prevê uma nova hipótese de dispensabilidade de licitação, temporária e específica, aplicando-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente da Covid-19. Trata-se de uma simplificação do procedimento de dispensa visando dar a celeridade necessária ao enfrentamento da crise. Dentre as inovações em relação ao regime do art. 24, IV da Lei no 8.666/1993, destaca-se inicialmente que alguns de seus requisitos autorizadores encontram-se legalmente presumidos. São eles: a ocorrência de situação de emergência; a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, a existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. Estes requisitos encontram-se presumidamente atendidos, independente de demonstração específica em cada caso”. (FIUZA, *et al*, 2020, p. 39)

Apesar das incertezas relativas à Covid-19, foi visível neste último período a flexibilização dos trâmites burocráticos na legislação que envolvem as compras públicas, tornando-se um aspecto fundamental para orientar as tomadas de decisões por parte dos gestores públicos em todo o país.

Em virtude disso, as despesas adicionais realizadas pelos governos em 2020, relacionadas ao enfrentamento da Pandemia, só foram possíveis não apenas em função do auxílio financeiro repassado pelo governo federal, mas também em razão destas alterações normativas, que impactaram não apenas no rito dos processos, mas também nos quantitativos e valores envolvidos nas contratações realizadas (FREIRE; SOUSA, 2020).

O presente artigo, portanto, se debruça sobre este cenário de mudanças no campo do marco regulatório das compras governamentais, analisando a partir destas mudanças o comportamento do gasto público realizado pelo Município de Boa Vista – RR, através da sua Secretaria Municipal de Saúde, nas aquisições de enfrentamento a Covid 19.

3 – RECURSOS COVID E A IMPORTÂNCIA DE ANALISAR O COMPORTAMENTO DA DESPESA PÚBLICA

A análise do gasto público, na perspectiva da economia tradicional, busca identificar se os recursos aplicados maximizaram os benefícios públicos e se esses benefícios foram distribuídos igualitariamente, baseados nas necessidades econômicas naquele período (LIMA e DINIZ, 2016).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, dentre outras iniciativas, garantiu aos municípios brasileiros a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, voltados para custeio de despesas relacionadas ao enfrentamento a Pandemia.

É bem verdade, que o programa instituído possui uma abrangência bem maior do que a transferência de recursos aos demais entes federativos, como por exemplo, suspender as cobranças de dívidas dos governos estaduais e municipais para com a União, reestruturar operações de crédito e ao mesmo tempo flexibilizar alguns limites de despesas estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Todavia, para este estudo, nos interessa na análise do referido programa, observar apenas a questão que envolve a transferência de recursos por meio de auxílio financeiro ao município de Boa Vista, e o impacto da utilização destes recursos através da análise do comportamento da despesa pública.

Em relação aos gastos passíveis de serem realizados com recursos públicos assegurados pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, encontram-se várias despesas, dentre as quais, ações de enfrentamento à Covid-19 para mitigação de seus efeitos financeiros, cuja definição é abordada na Nota Técnica nº 024/2020 emitida pela Confederação Nacional de Municípios – CMN:

O componente de financiamento de Vigilância em Saúde refere-se aos recursos federais destinados às ações de: vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos e dos seus fatores de risco e promoção da saúde, como designado nos incs. I, II e III do art. 433 da Portaria de Consolidação 6/20175. Nesse sentido, os recursos fundo a fundo da Vigilância Sanitária são passíveis de utilização para diversas ações que se conectam com o “Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”.(CNM, 2020)

Como visto, o auxílio financeiro repassado pela União aos Estados e Municípios tinha como propósito mitigar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos demais entes, como também financiar ações de enfrentamento a Covid 19. O programa previu o repasse de recursos da ordem de R\$ 3 bilhões de reais para serem distribuídos entre os municípios brasileiros, para custar ações de saúde pública e assistência social, além de mais 20 bilhões para fins de auxílio financeiro aos municípios, a serem utilizados de forma discricionária.

No caso específico do município de Boa Vista – RR, ao longo do exercício de 2020, a edilidade recebeu a título de auxílio financeiro do governo federal, a importância de R\$ 31.040.884,41, segundo dados do Observatório de Boa Vista (2020).

Os repasses dos recursos foram realizados de forma parcelada nos meses de junho, julho, agosto e setembro de 2020, tendo o governo federal adotado como critério da distribuição de recurso para os municípios brasileiros, o tamanho da população.

Tais recursos, vale destacar, eram recursos adicionais, não se confundindo com os repasses das transferências constitucionais do governo federal, para financiamento das ações em

saúde através do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, indicando assim um incremento de receita visando combater a crise sanitária provocada pela Pandemia.

Desse modo, se torna fundamental a análise do comportamento da despesa pública relacionada aos gastos com o enfrentamento da Pandemia, pois ao tempo em que se teve um incremento considerável de recursos destinados aos governos subnacionais, houve também simultaneamente, uma flexibilização das regras de compras públicas, inclusive com possibilidade de despesas discricionárias e de livre utilização, atraindo assim interesse especial para a análise do gasto público.

Em boa medida, os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas dos Estados, passaram a adotar a exigência de relatórios específicos por parte dos municípios, como forma de monitorar de forma mais detalhada a utilização dos recursos adicionais que foram creditados em favor das edilidades. Foram ainda empreendidas várias operações por todo o país, por meio do Ministério Público, Polícia Federal e Polícia Civil, visando desarticular quadrilhas que visavam se locupletar destes recursos, através de vendas superfaturadas, ou mesmo recebimento antecipado de recursos para aquisição de equipamentos e medicamentos, sem no entanto entregar a mercadorias.

Um dos casos mais emblemáticos envolvendo as fraudes associadas aos recursos Covid e a flexibilização das regras de contratações, foi o caso de cassação do então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, que sofreu processo de *impeachment* pela Assembleia Legislativa do Estado, e foi cassado, sob a acusação de fraudes na contratação de organizações sociais que gerenciavam hospitais de campanha no tratamento de pacientes com Covid 19.

Outras operações também foram deflagradas pelo país tendo como contexto a utilização de recursos oriundos do auxílio financeiro repassado pela União a estados e municípios, envolvendo a flexibilização das regras de contratações emergenciais, como no caso das Operação Ragnarok (Consórcio Nordeste), Para Bellum (Pará), O2 (Santa Catarina), Contágio (Municípios de São Paulo), existindo, segundo dados da Polícia Federal, mais de 100 investigações deflagrada pelo órgão em todo o Brasil envolvendo desvio de recursos Covid (BRASIL, 2021).

Desse modo, analisar o comportamento da despesa pública envolvendo recursos Covid, sobretudo aqueles repassados aos municípios, é investigação que possui a maior relevância, sobretudo neste contexto de crise sanitária, em que diversas áreas do conhecimento humano se esforçam no sentido de compreender e apontar soluções para a boa gestão dos recursos públicos.

4 – METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente estudo pode ser classificado quanto ao método, como uma pesquisa de natureza qualitativa, pois busca a partir da observação teórica e empírica, refletir a respeito dos dados da despesa pública realizada no enfrentamento da Pandemia em Boa Vista no exercício de 2020, permitindo assim uma avaliação do comportamento desta despesa e seus impactos.

Quanto aos objetivos, o estudo pode ser classificado como de natureza exploratória, pois busca oferecer uma análise que sistematiza em nível local, informações a respeito da despesa pública provocada pela Pandemia, que se constitui em informações ainda bastante carentes de maiores detalhamentos no âmbito municipal. É ainda quanto aos objetivos, um estudo de natureza descritiva, pois não se pretende aferir nesse estudo a qualidade da despesa e do gasto público realizado pelo Município de Boa Vista, mas sim, descrever, classificar a despesa e compará-la com a totalidade de recursos repassados pelo governo federal a título de auxílio financeiro.

Faz-se necessário destacar que a opção neste estudo pela análise do comportamento do gasto público, não retira a importância de se aferir também a qualidade da despesa pública, porém essa tarefa é algo que para o momento escapa às pretensões deste estudo, podendo servir de análise de qualidade da despesa como inspiração para outras pesquisas complementares no futuro.

No que se refere aos procedimentos adotados para coleta de dados, é possível afirmar que a pesquisa é de natureza bibliográfica, experimental e *ex-post facto*. Bibliográfica porque se baseia em revisão da literatura sobre temas como compras governamentais e comportamento das despesas públicas, através da coleta e leitura de artigos, periódicos e produções acadêmicas. Experimental porque a presente pesquisa realiza simultaneamente a coleta de dados e informações no portal da transparência do Governo Federal, portal da transparência do município de Boa Vista, e também no portal do Observatório de Boa Vista, promovendo ainda uma abordagem analítica dos dados obtidos sobre as despesas públicas e as contratações realizada para o enfrentamento a Pandemia. A pesquisa é ainda de natureza *ex-post facto*, pois o objeto de estudo, que consiste na análise do comportamento da despesa, se debruça sobre o fenômeno ocorrido no exercício de 2020, não havendo nesta pesquisa, todavia, nenhum controle de variável.

4.1 – UNIVERSO DA PESQUISA

O universo da pesquisa corresponde a contratações públicas decorrentes de regular processo licitatório e contratações emergenciais, realizadas através de recursos Covid, executados pela Secretaria Municipal de Saúde – SMSA durante o exercício de 2020.

Nesse sentido, foram analisados 28 (vinte e oito) processos homologados pela SMSA em 2020, através de consultas nos portais da transparência municipal e do observatório de Boa Vista, acessados via site da prefeitura.

Importante destacar, que a pesquisa realizada neste estudo, não contemplou todas as despesas passíveis de custeio pelos recursos transferidos, como por exemplo, recursos destinados a contratação de pessoal para atuar na linha de frente do enfrentamento da Pandemia.

Optamos neste estudo por direcionar a análise aos processos de aquisição de bens, produtos e insumos, passíveis de contratação por meio de licitação pública ou mesmo contratação emergencial, que corresponde a uma das lentes de análise da pesquisa.

4.2 - INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

O portal da transparência é um instrumento importante de acesso à informação dos recursos utilizados no enfrentamento ao Covid-19. Para atingir os objetivos específicos, esta pesquisa realizou uma análise, feita através da coleta de dados extraídos dos Portais da Transparência do Governo Federal, da Prefeitura Municipal de Boa Vista e do Observatório de Boa Vista, a fim de analisar as aquisições realizadas pela Secretaria de Saúde de Boa Vista em 2020, voltadas para o enfrentamento da Pandemia.

Da mesma forma, buscou-se identificar as despesas realizadas, classificá-las quanto à natureza das aquisições e quanto à modalidade de licitação, quantificando essas despesas e comparando-as com o quantitativo de recursos adicionais recebidos pelo município em 2020, fruto do repasse do auxílio financeiro do governo federal.

5 – ANALISANDO O COMPORTAMENTO DA DESPESA PÚBLICA COM RECURSOS COVID DA SECRETARIA MUNICIPAL DE BOA VISTA – RR – ÊNFASE NA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA O CHAMADO TRATAMENTO PRECOCE

Esta seção busca analisar o comportamento da despesa pública oriunda de recursos Covid, repassados pelo governo federal ao município de Boa Vista – RR, e executados pela Secretaria Municipal de Saúde durante o exercício de 2020.

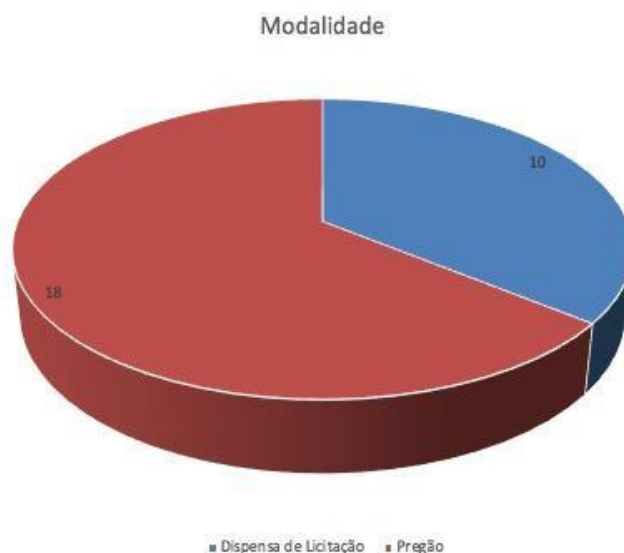
Nas seções anteriores, restou consignado que estes recursos não correspondem as transferências constitucionais repassadas ao município para as ações de saúde (FPM), mas sim, recursos adicionais assegurados por meio do programa de auxílio financeiro do governo federal (LC 173/2020).

No exercício de 2020, o município de Boa Vista – RR recebeu a título de auxílio financeiro do governo federal a importância de R\$ 31.040.884,41, segundo dados do Observatório de Boa Vista (2020).

A partir deste dado preliminar, a pesquisa identificou 28 processos de compras públicas realizadas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, cujos recursos foram oriundos das transferências do auxílio financeiro para enfrentamento a Covid 19.

Destes, 18 (dezoito) processos foram realizados através de licitação regular, através da modalidade de Pregão, enquanto os outros 10 (dez) processos, foram realizados através de contratação direta, por meio de Dispensa de Licitação, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1: Elaborado pelos autores



Fonte: Portal da Transparência 2021

Estes dados preliminares apontam para um caminho importante observado na pesquisa, pois evidenciam que a maioria dos processos de aquisições realizadas pelo município de Boa Vista em 2020, utilizando-se de recursos Covid, a despeito da flexibilização das regras de contratação decorrentes da Lei nº 13.979/2020, optou o município por promover na maioria dos casos, 64% das aquisições, por meio de regular processo licitatório, através de ampla concorrência entre os fornecedores.

Conforme destacado anteriormente, a presente análise não se debruçou sobre a qualidade da despesa oriunda destes processos analisados, mas o quantitativo de processos de compras realizados em 2020 pela SMSA, por meio de regular processo licitatório, chama atenção por demonstrar que mesmo diante da excepcionalidade e da demanda de urgência, foi

possível no âmbito do municipal realizar contratações decorrentes de licitações públicas convencionais, assegurando-se, em princípio, competitividade, isonomia e transparência nos gastos públicos.

Seguindo no propósito de classificar os itens adquiridos pela SMSA em 2020, passou-se a identificar a natureza das aquisições realizadas. Do universo de processos analisados, 11 (onze) foram para a aquisição de Equipamento de Proteção Individual – EPI, 10 (dez) para aquisição de material médico hospitalar, 05 (cinco) para aquisição de material de diagnóstico clínico e 02 (dois) processos para aquisição de medicamentos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2: Elaborado pelos autores



Fonte: Portal da Transparência 2021

Após a classificação da natureza dos processos por tipo de aquisição, a pesquisa debruçou-se especificamente sobre o item “medicamentos”, que na pesquisa realizada representava apenas 02 (dois) processos. O primeiro destes processos (Proc. nº 008809/2020) foi realizado pelo SMSA através de Dispensa de Licitação, nos termos emergenciais estabelecidos pela Lei nº 13.979/20, e tinha como objeto a aquisição do medicamento Invermectina 6mg para atender as necessidades das Unidades de Atenção Básica, Vigilância em Saúde e Atenção Especializada da Saúde da SMSA, destinado, segundo descrição contida no processo, ao combate ao novo Coronavírus. O valor despendido para a contratação foi da ordem de R\$ 864.000,00.

Ainda em relação ao detalhamento dos processos relacionados à aquisição de medicamentos, a pesquisa analisou ainda um segundo processo, também destinado aquisição de medicamento. O processo 008682/2020 se deu através da modalidade Pregão e homologou valores a empresa vencedora o montante de R\$ 6.296.870,00, destinados a aquisição de medicamentos como Azitromicina e Ivermectina, também destinados, segundo informação constante no processo, ao enfrentamento a Covid – 19.

Como se sabe, os medicamentos contratados pelo município de Boa Vista em 2020, objeto dos processo acima analisados, e suportados através de recursos transferidos pelo programa de auxílio financeiro do governo federal, são medicamentos que fazem parte do chamado “tratamento precoce”, cuja eficácia não foi comprovada cientificamente, segundo relatos da própria Organização Mundial de Saúde – OMS.

Desde princípio da Pandemia, diversos medicamentos utilizados em outras doenças foram testados e utilizados como possibilidades terapêuticas contra Sars-Cov-2, os denominados medicamentos “reposicionados”, entre eles a Cloroquina e seu derivado, a Hidroxicloroquina, a Ivermectina, a Nitazoxanida, o Remdesivir e a Azitromicina. Apesar de mais de um ano após o início da pandemia, não há comprovações científicas que o corroborem com a utilização destes medicamentos como forma de prevenção ou tratamento da Covid-19 (PINTO,et al, [s.d]).

Apesar destes recursos poderem ser utilizados de forma discricionária pelo município, o que de certo modo permite ao gestor público eleger prioridades nos processos de compras públicas, entendeu a gestão municipal em Boa Vista – RR por aderir a uma política de aquisição de medicamentos sem eficácia comprovada.

Sob o ponto de vista do impacto financeiro com tais aquisições dos medicamentos para tratamento precoce, se faz necessário destacar que representaram mais de 22% dos recursos utilizados pela SMSA em 2020, oriundos dos recursos transferidos pelo governo federal pelo programa de auxílio financeiro ao município.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, buscou-se neste estudo, analisar as aquisições realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista em 2020, voltadas para o enfrentamento da Pandemia, buscando identificar as despesas realizadas, classificá-las quanto à natureza das aquisições e quanto forma de contratação, quantificando ainda as despesas e comparando-as com o quantitativo de recursos adicionais recebidos pelo município em 2020, fruto do repasse do auxílio financeiro do governo federal.

O presente artigo ressaltou a importância das mudanças implementadas no marco regulatório sobre compras públicas no Brasil, ressaltando que a Pandemia ofereceu, sem dúvidas, oportunidades para se implementar regras de transição em um momento que se exigia de gestores públicos, celeridade e racionalidade do gasto público. Busco ainda evidenciar o presente estudo, que para além das alterações nas regras de contratação no setor público, fundamental foi o auxílio assegurado pelo governo federal, através do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar nº 173/2020, que assegurou aos demais entes federativos, recursos necessários para o combate a Pandemia, sem os quais os estados e municípios teriam grandes dificuldades de cumprir com suas atribuições legais.

Mesmo diante da flexibilização estabelecida pelo novo marco regulatório para compras públicas relacionadas à Pandemia (Lei nº 13.979/20), vê-se que no caso de Boa Vista, a grande maioria dos processos de compras públicas realizadas em 2020 se deu por meio de regular processo licitatório, representando 64 % dos processos homologados naquele exercício.

Por sua vez, analisando o comportamento da despesa pública da Secretaria Municipal de Saúde – SMSA de Boa Vista, foi possível identificar as despesas elegidas como prioritárias pela gestão municipal, destacaram-se a aquisição de insumos como EPIs, material médico hospitalar, material de diagnóstico clínico, além da aquisição de medicamentos.

Em relação ao item medicamentos, foi possível observar que a SMSA utilizou 22% dos recursos recebidos a título de auxílio financeiro do governo federal, para aquisição de fármacos relacionados ao chamado “tratamento precoce”, que fez parte enquanto política pública do governo federal e especialmente do Ministério da Saúde durante todo o ano de 2020, tendo sido replicada essa política para o nível municipal.

Este achado de pesquisa possui grande relevância, pois indica que a política de saúde adotada em nível nacional, de universalizar o chamado tratamento precoce contra a Covid-19, amplamente defendida pelo Ministério da Saúde durante o exercício de 2020, repercutiu de forma direta no âmbito das políticas de aquisição de medicamentos dos governos municipais, tomando como unidade de análise a SMSA de Boa Vista, que adotou como política pública, a aquisição, distribuição e aplicação dos fármacos com a população atendida pela rede municipal de saúde.

O presente estudo não pretende esgotar o tema em discussão, mas se apresenta como um passo inicial e um esforço de pesquisa para produção de dados e informações relacionadas às contratações e despesas públicas relacionadas à Pandemia em nível local. Assim, este estudo possui naturalmente limitações de pesquisa, dentre as quais, o direcionamento da análise voltada apenas para o comportamento da despesa, sem se dedicar a análise da qualidade do gasto público ora apreciado, o que decerto enriqueceria a abordagem proposta no estudo.

Todavia, acredita-se que em pesquisas complementares seja possível avançar para suprir esta lacuna do estudo, enfatizando, por fim, a importância de se empreender esforços, ao nível da gestão local, no sentido de se aperfeiçoar o planejamento e gestão das contratações voltadas para o contexto da Pandemia, cujos impactos repercutiram diretamente na qualidade do gasto público.

7 - REFERÊNCIAS

ALBANO, G. Contratación de emergencia: Un “test de estrés” para los sistemas de compras públicas. Apresentação no Tercer Diálogo Regional de Política y Gestión Fiscal Virtual (DRP). Compras Públicas y Soluciones Digitales: Desafíos en la emergencia Covid-19. Washington (DC): Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020.

ARAÚJO, Thiago C.; MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Pandemia, emergência e compras públicas: experiências de Brasil e União Europeia. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pandemia-emergencia-e-compras-publicas-experiencias-de-brasil-e-uniao-europeia-21052020>> Acesso em: 11 jul. 2021.

COSTA, Caio César Medeiros. TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras Públicas: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf>. Acesso em 25/06/2020.

FERER, Florencia. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de abastecimento e compras: inovação ou estagnação. In: Compras Públicas Brasil. Ed. Elsevier. Rio de Janeiro – RJ, 2015 (pag. 145/161)

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. FERNANDES, Murilo Jacoby. TEIXEIRA, Paulo Roberto. TORRES, Rony Charles Lopes de. Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – Covid 19: critérios e fundamentos. Fórum. Belo Horizonte – MG, 2020.

FIUZA, E. P. S. et al. Revisão do arranjo das compras públicas a partir de um contexto de crise. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 68).

LESSA, Marcus Augustus. Compras públicas como políticas de incentivo. 2014. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª ed. Impetus, Niteroi – RJ, 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança públicas: as aquisições governamentais. In: Compras Públicas Brasil. Ed. Elsevier. Rio de Janeiro – RJ, 2015 (pag. 1/16)

LIMA, Severino Cesário de. DINIZ, Josedilton Alves. Contabilidade Pública: análise financeira e governamental. Atlas. São Paulo – SP, 2016.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Rony Charles Lopes de. Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante. In: O Licitante. 2020. Disponível em: https://www.olicitante.com.br/marketplace--sonho-distante/#_ftn32. Acesso em: 25 maio 2020.

PEDRA, Anderson Sant`Ana.; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de.; TORRES, Rony Charles Lopes de. A mística da impossibilidade de pagamento antecipado pela administração pública. 2020. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-mistica-da-impossibilidade-de-pagamento-antecipado-pela-administracao-publica/> . Acesso em: 6 jun. 2020.