



CNPTC

Conselho Nacional de Presidentes
dos Tribunais de Contas

**PARECERES TÉCNICOS DAS COMISSÕES ESPECIAIS
DESIGNADAS PELO CNPTC:
CONTRIBUIÇÃO AO SISTEMA TRIBUNAIS DE CONTAS
EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS**

(VERSÃO PRELIMINAR)

04/maio/2020

CNPTC

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente

CONSELHEIRO JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO
Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás – TCM-GO

Vice-Presidente

CONSELHEIRO SEVERIANO COSTANDRADE DE AGUIAR
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TCE-TO

Secretário-Geral

CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC

MEMBROS

MINISTRO JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO – TCU
CONSELHEIRO ANTÔNIO CRISTOVÃO CORREIA DE MESSIAS – TCE-AC
CONSELHEIRO OTÁVIO LESSA DE GERALDO SANTOS – TCE-AL
CONSELHEIRO MÁRIO MANOEL COELHO DE MELLO – TCE-AM
CONSELHEIRO MICHEL HOUAT HARB – TCE-AP
CONSELHEIRO GILDÁSIO PENEDO FILHO – TCE-BA
JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR – TCE-CE
CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO – TC-DF
CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – TCE-ES
CONSELHEIRO CELMAR RECH – TCE-GO
CONSELHEIRO RAIMUNDO NONATO DE CARVALHO LAGO JÚNIOR – TCE-MA
CONSELHEIRO MAURI JOSÉ TORRES DUARTE – TCE-MG
CONSELHEIRO IRAN COELHO DAS NEVES – TCE-MS
CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF – TCE-MT
CONSELHEIRO ODILON INÁCIO TEIXEIRA – TCE-PA
CONSELHEIRO ARNÓBIO ALVES VIANA – TCE-PB
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR – TCE-PE
CONSELHEIRO ABELARDO PIO VILANOVA E SILVA – TCE-PI
CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA – TCE-PR
CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN – TCE-RJ
CONSELHEIRO FRANCISCO POTIGUAR CAVALCANTI JÚNIOR – TCE-RN
CONSELHEIRO PAULO CURI NETO – TCE-RO
CONSELHEIRA CILENE LAGO SALOMÃO – TCE-RR
CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER – TCE-RS
CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR – TCE-SC
CONSELHEIRO LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO – TCE-SE
CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES – TCE-SP
CONSELHEIRO SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR – TCE-TO
CONSELHEIRO PLÍNIO CARNEIRO DA SILVA FILHO – TCM-BA
CONSELHEIRO JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO – TCM-GO
CONSELHEIRO THIERS VIANNA MONTEBELLO – TCM-RJ
CONSELHEIRO JOÃO ANTÔNIO DA SILVA FILHO – TCM-SP
CONSELHEIRO FRANCISCO SÉRGIO BELICH DE SOUZA LEÃO – TCM-PA

PRESIDENTES

ATRICON

CONSELHEIRO FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB

ABRACOM

CONSELHEIRO THIERS VIANNA MONTEBELLO
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM-RJ

IRB

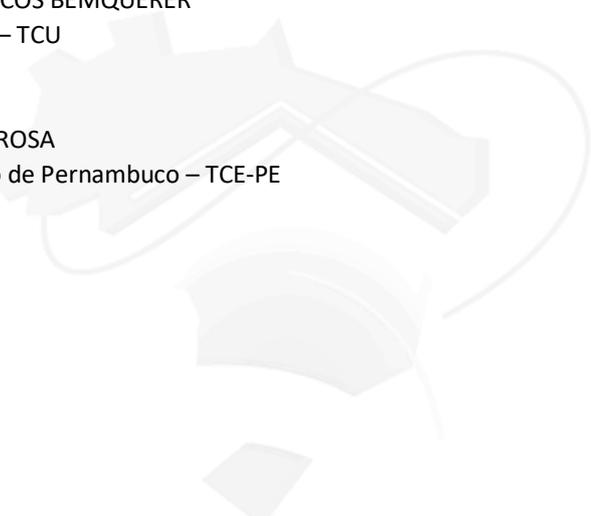
CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA
Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR

AUDICON

MINISTRO-SUBSTITUTO MARCOS BEMQUERER
Tribunal de Contas da União – TCU

ANTC

FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE



CNPTC

**PARECERES TÉCNICOS DAS COMISSÕES ESPECIAIS DESIGNADAS PELO CNPTC: CONTRIBUIÇÃO AO SISTEMA
TRIBUNAIS DE CONTAS EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS**

Versão preliminar – entregue pelas comissões, compilada e formatada pelo CNPTC

Versão final – revisão de conteúdo, ortográfica e formatação profissional

**VERSÃO PRELIMINAR ELABORADA SOB SUPERVISÃO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DOS PRESIDENTES
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Supervisão: conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto – CNPTC, TCM-GO

Coordenação geral: Priscila Kelly F. P. Borges – CNPTC, TCM-GO

Membros das Comissões Especiais:

Parecer Técnico CNPTC nº 01/2020 – Contratações para o enfrentamento da pandemia que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação

Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, TCE-ES – presidente

Adriana Portugal, TC-DF

Anderson Rolim, TCE-ES

Antônio Silveira, TCM-SP

Éricka Cândido, TCM-GO

Francisco Lopes, TCE-RJ

José Luciano Andrade, TCE-PB

Márcio Marinot, TCE-ES

Parecer Técnico CNPTC nº 02/2020 – Acompanhamento das contratações que não utilizam o pregão eletrônico e seus impactos na competitividade e na economia local em decorrência do isolamento social

Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales, TCE-RN – presidente

Adriana Arantes, TCE-PE

Bruno Cavalcanti, TCE-PI

Fausto Stepple de Aquino, TCE-PE

José Luiz Rebouças, TCE-RN

Karina Franco, TCM-BA

Manuela Dantas, TCE-RN

Parecer Técnico CNPTC nº 03/2020 – Aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais e quanto à possibilidade de redução do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, considerando o contexto da pandemia

Conselheiro Sebastião Cezar Leão Colares, TCM-PA – presidente

Anne Emília Carvalho, TCE-RN

Luciano Costa Nova, TCE-PB

Luís Eduardo Lira, TCE-RN

Pedro Henrique Azevedo, TCE-MG

Sérgio Roberto Bacury, TCM-PA

Thiago Rafael Peixoto, TCM-PA

Parecer Técnico CNPTC nº 04/2020 - Uniformização da contabilização e prestação de contas dos recursos destinados ao combate da pandemia, nos moldes da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo, TCE-BA – presidente

Jeú Bessa, TCE-AC

Jorge de Carvalho Junior, TCM-SP

José Raimundo Aguiar, TCE-BA

Leandro Rodrigues, TCE-PR

Luiz Genédio Mendes TC-DF

Marcos Portella, TCE-SP

Yuri Moisés, TCE-BA

Parecer Técnico CNPTC nº 05/2020 – diretrizes para a fiscalização da saúde e da merenda escolar durante a pandemia Covid-19

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, TCE-CE – presidente

Cleyton Barbosa, TCE-RN

Crislayne de Moraes (coordenação técnica), TCE-PR

Dagomar Henriques Lima, TCU

Denise Gomel, TCE-PR

Gleison Diniz, TCE-CE

Gustavo Martin, TCM-SP

Leo Arno Richter, CTE-IRB/TCE-RS

Nelson Nei Granato Neto, TCE-PR

Nikael de Carvalho, TCE-CE

Priscila Kelly Borges, TCM-GO

Ryan Brwnner, TCE-MG

Equipe de apoio da assessoria da Presidência do TCM-GO:

Camila de Sá Batista Assis

Carolina Amaral Cortes

Dayanne Pires Vieira Sacardo

José Mendes da Silva Neto (revisão)

Comissão de Revisão/Sistematização:

Luiz Genédio Mendes Jorge – CNPTC, TC-DF

Paula Palma Fontes – CNPTC, TCE-MT

Paulo Eduardo Panassol – CNPTC, TCE-RS

Risodalva Beata de Castro – CNPTC, TCE-MT

Colaboração:

Antonella de Macedo – IRB

Crislayne de Moraes – IRB

José Luciano Sousa de Andrade – ATRICON

Leonardo Rodrigues – ATRICON

Luciano Costa Nova – ATRICON

Produção do material de divulgação:

Assessoria de Comunicação do TCM-GO

Ivana Cláudia Leal de Souza

Luiz Carlos Lopes
Luiz Luz
Marcos Gonçalves de Melo
Silvio José da Silva

Assessoria de TI do TCM-GO

Antônio de Carvalho Torres
Marcelo de Oliveira
Wallace Rodrigues

Disponível no sítio: <http://cnptc.atricon.org.br/comissao-especial/>
Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte



APRESENTAÇÃO

Este trabalho, que congrega estudos de conselheiros e auditores que dedicaram tempo para contribuir com o controle dos gastos públicos da nação, é um marco na história dos tribunais de contas do País. No panorama caótico provocado pela pandemia do coronavírus, nunca foi tão necessário e jamais se viu tal união em prol do fortalecimento do sistema nacional de controle externo.

Para tornar essa missão possível e atender às demandas da gestão e dos próprios tribunais de contas foi preciso conclamar servidores públicos de TCs das diversas Regiões do país, agrupando-os em cinco Comissões Especiais, para discutir temas recorrentes no cenário atual de pandemia de importância internacional e de alta indagação, que integram o corpo desta obra.

Essas Comissões Especiais, presididas por Conselheiros e compostas por auditores de diversos tribunais de contas, contaram, inclusive, com a participação de integrantes das entidades representativas das classes que compõem o sistema: ABRACOM, ATRICON, CNPTC, IRB e ANTC.

Ao designar tais Comissões, o CNPTC estabeleceu como objetivo contribuir com o sistema tribunais de contas, por meio de estudos e pesquisas aprofundadas sobre os principais temas de interesse geral, neste período de pandemia, e oferecer possíveis soluções para melhor atuação do controle externo, observando a atipicidade do momento.

Para tanto, num prazo exíguo, e cedendo preciosa fração do tempo aplicado às suas atividades rotineiras, as Comissões, de forma diligente e aprofundada, procederam a laboriosos estudos e emitiram pareceres técnicos, os quais sugerem diretrizes e práticas destinadas a harmonizar a atuação dos tribunais de contas, considerando as possibilidades deste período anômalo.

Como a leitura revelará, os pareceres demonstram o empenho, o esforço conjunto, a devoção ao trabalho e, sobretudo, o aprofundado senso do dever e a refinada formação dos componentes das Comissões, externados no esmero e na profundidade do texto, que se mostra apto a dirimir as dúvidas e apontar a direção adequada no exercício do mister constitucional de controlar os recursos públicos com eficiência, eficácia e efetividade.

Agradecemos penhoradamente a todas as entidades participantes, pelo apoio integral prestado ao CNPTC, nas pessoas de seus Presidentes, cujos nomes declinamos: ABRACOM: Conselheiro THIERS VIANA MONTEBELLO – TCMRJ; ATRICON: Conselheiro FÁBIO TÚLIO NOGUEIRA – TCE-PB; IRB: Conselheiro IVAN LELIS BONILHA – TCE-PR; AUDICON: Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER – TCU; e ANTC: Auditor de Controle Externo FRANCISCO JOSE GOMINH ROSA – TCE-PE.

É, sem dúvida, salutar e desejada essa sinergia e comunhão de esforços que permite ao sistema se robustecer e vicejar em meio ao caos provocado pela crise.

Externamos, enfaticamente, nossa gratidão aos presidentes e membros das Comissões, todos eles escolhidos pelo seu currículo exemplar, que evidencia sua expertise nos assuntos sugeridos a cada um e, sobretudo, pelo espírito de liderança e habilidade para executar o trabalho em equipe.

Somos gratos, ainda, aos presidentes de tribunais, por sua permanente parceria com o CNPTC, os quais, no afã de contribuírem para relevante missão, disponibilizaram servidores, destacando-os para o exercício dessa tarefa colossal.

Agradecemos à equipe do CNPTC, pela coordenação do projeto, conduzida pela Auditora Priscila Borges (TCMGO), cuja determinação, dedicação e concentração revelaram-na capaz de lidar com a heterogeneidade dos diversos grupos, para atingir os objetivos inicialmente fixados.

Estendemos agradecimentos à equipe de assessores da Presidência e da Comunicação do TCMGO, em especial Carolina Amaral, Camila de Assis, Dayanne Sacardo e José Mendes; ao Auditor Marcelo Oliveira – Superintendente de TI; e aos demais assessores da Presidência do CNPTC, de expressiva e efetiva colaboração no projeto, integrando com esmero a comissão de revisão/sistematização, cujos nomes releva declinar: Risodalva Beata de Castro (TCE-MT); Paula Palma Fontes (TCE-MT); Luiz Genédio Mendes Jorge (TC-DF); Paulo Eduardo Panassol (TCE-RS).

É digna de nota e de nossa gratidão a atuação exemplar dos assessores das entidades nacionais, ATRICON – Leonardo Rodrigues, José Luciano S. Andrade e Luciano Costa Nova; IRB – Antonella de Macedo, Crislayne Maria Lima e Luciano Caldas; ABRACOM – Ligia Caputo; e AUDICON – Robens Nogueira, que tributaram integral auxílio à assessoria do CNPTC. Registra-se, por oportuno, o apoio prestado à vice-presidência e à secretaria geral do Conselho, respectivamente, pelos Assessores Dhênia Gerard – TCE-TO, Andreza Machado e Rafael Martini – TCE-SC.

Declinamos nosso louvor aos Senhores e Senhoras presidentes dos tribunais de contas, pela compreensão e participação em nossas reuniões e eventos, elevando o nível do debate e permitindo haurir a implacável força do sistema, pelo talhe e fibra daqueles que o dirigem neste momento. Esse esforço pessoal, essa grandeza, essa altivez externam quão bem representadas se acham as pessoas que atuam nas instituições integrantes do sistema de controle externo brasileiro.

Finalmente, reiteramos o sentimento de unidade existente, também, entre os membros da diretoria do CNPTC, que têm buscado, de forma compartilhada, consolidar o Conselho como mais um braço forte dentro do sistema de tribunais de contas.

Goiânia, 3 de maio de 2020.

CONSELHEIRO JOAQUIM ALVES DE CASTRO NETO

Presidente

CONSELHEIRO SEVERIANO COSTANDRADE DE AGUIAR

Vice-Presidente

CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR

Secretário-Geral



SUMÁRIO

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 01/2020 – Contratações para o enfrentamento da pandemia que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação.	13
INTRODUÇÃO	13
OBJETIVO.....	13
PRINCÍPIOS	14
REFERÊNCIAS.....	14
CONCEITOS.....	14
CONCLUSÃO	15
PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 02/2020 – Acompanhamento das contratações que não utilizam o pregão eletrônico e seus impactos na competitividade e na economia local em decorrência do isolamento social.	21
INTRODUÇÃO	21
OBJETIVOS.....	21
PRINCÍPIOS	21
REFERÊNCIAS.....	22
CONCEITOS.....	23
EXAME TÉCNICO	24
1 – Fortalecimento do planejamento	24
2 – Compras públicas no atual contexto.....	27
2.1 – Sessões presenciais	29
2.2 – Sessões por videoconferência.....	30
3 – Acompanhamento das licitações	32
3.1 – Transparência	32
3.2 – Aspectos socioeconômicos das compras públicas	34
CONCLUSÕES.....	35
PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 03/2020 – Aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais e quanto à possibilidade de redução do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, considerando o contexto da pandemia.	37
INTRODUÇÃO	37

REFERÊNCIAS	37
EXAME TÉCNICO	40
1 – Cooperação entre poderes no enfrentamento à pandemia	40
1.1 – Aquisição conjunta de bens entre câmaras municipais, assembleias legislativas e secretarias municipais/estaduais para enfrentamento à pandemia.....	40
1.2 – Transferência direta de recursos das câmaras municipais e assembleias legislativas ao executivo municipal/estadual para enfrentamento à pandemia.....	42
2 – Possibilidades de redução do repasse do duodécimo pelo executivo municipal às câmaras municipais durante a pandemia	44
CONCLUSÃO	47

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 04/2020 - Uniformização da contabilização e prestação de contas dos recursos destinados ao combate da pandemia, nos moldes da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional.

INTRODUÇÃO	50
REFERÊNCIAS	50
EXAME TÉCNICO	52
1 – Gestão orçamentária dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia	52
1.1 – Para abertura de créditos extraordinários nos estados, distrito federal e municípios, é necessária a decretação de estado de calamidade pública.....	54
1.2 – No âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os créditos extraordinários serão abertos por intermédio de decreto	55
1.3 – Os Estados, Distrito Federal e Municípios que recebam recursos oriundos de transferências do Governo Federal para utilização em ações de combate à pandemia poderão utilizá-los por intermédio de crédito extraordinário.....	55
2 – Contabilização dos recursos provenientes da MP nº 938/2020.	56
3 – Contabilização dos saldos dos recursos do SUS e do SUAS – transferências fundo a fundo.	59
4 – Impactos fiscais do reconhecimento do estado de calamidade pública.....	60
5 – Transparência da gestão orçamentária e financeira.....	62
CONCLUSÃO	64

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 05/2020 – Diretrizes para a fiscalização da saúde e da merenda escolar durante a pandemia covid-19

.....	66
-------	----

APÊNDICE – PRINCÍPIOS NORMATIVOS E DIRETRIZES ADAPTADAS AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19	70
ANEXO I – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da saúde	86
ANEXO II – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da merenda escolar	89
ANEXO III – Ata 2ª Reunião da comissão designada pela portaria nº 5 do CNPTC, com os secretários gerais de controle externo dos Tribunais de Contas	102
ANEXO IV – Original e tradução para o português do documento <i>Accountability in a time of crisis</i> da INTOSAI (IDI)	130
PORTARIAS COMISSÕES	208



PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 01/2020 – Contratações para o enfrentamento da pandemia que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação.

INTRODUÇÃO

1. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto do coronavírus constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Na sequência, em 11 de março, a OMS elevou o estado de contaminação pelo novo coronavírus para pandemia, após a identificação de mais de 115 países com casos declarados de infecção.
2. No intuito de mitigar os impactos do referido surto para a atuação da Administração Pública, foi sancionada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
3. Dentre as medidas propostas pelo citado instrumento legal, destacam-se as contratações que tenham por objeto serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação. Foi estabelecido, para o referido cenário, um regime específico de contratações.
4. Diante das incertezas decorrentes do cenário provocado pela pandemia, dos riscos inerentes provocados pela flexibilização das regras de contratação e, especialmente, da relevância da atividade do controle externo brasileiro para a manutenção da boa e regular aplicação dos recursos públicos, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas do Brasil – CNPTC – identificou a necessidade de estabelecer, como prioridade estratégica, a definição de parâmetros nacionais uniformes e suficientes para a atuação dos Tribunais de Contas relativamente à temática: contratações para o enfrentamento da pandemia que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação.

OBJETIVO

5. Realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do Sistema Tribunais de Contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre a aplicação das normas pertinentes às contratações para o enfrentamento da pandemia, que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação.

PRINCÍPIOS

6. Os princípios constitucionais e legais que embasaram a elaboração desse parecer técnico são:
- a. Legalidade;
 - b. Impessoalidade;
 - c. Moralidade;
 - d. Publicidade;
 - e. Eficiência;
 - f. Transparência;
 - g. Isonomia;
 - h. Probidade;
 - i. Legitimidade;
 - j. Economicidade;
 - k. Supremacia do Interesse Público;
 - l. Dignidade da pessoa humana; e
 - m. Inviolabilidade do direito à vida.

REFERÊNCIAS

7. As referências técnicas e legais que embasaram a elaboração desse parecer técnico são:
- a. Constituição Federal;
 - b. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
 - c. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;
 - d. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;
 - e. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020;
 - f. Orientação Técnica OT IBR 001/2006 do Ibraop;
 - g. Orientação Técnica OT IBR 002/2009 do Ibraop; e
 - h. Nota Técnica sobre a Aplicação da Lei nº 13.979/2020 do Ibraop.

CONCEITOS

8. Os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação deste parecer técnico são:

Obra de engenharia — a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais

habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

Serviço de engenharia — toda a atividade que necessite a participação e o acompanhamento de profissional habilitado, conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

Projeto Básico — conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos, necessários e suficientes à precisa caracterização da obra ou serviço a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Projeto Básico Simplificado — conjunto mínimo de elementos técnicos que permitam descrever a solução de engenharia a ser executada para atender às ações de extrema urgência no enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, no qual deve estar incluída a estimativa dos preços dos itens que se pretende contratar, preferencialmente apresentada em orçamento analítico, podendo-se admitir orçamento sumário, ou, excepcionalmente, até mesmo a dispensa da estimativa de preços, mediante justificativa da autoridade competente.

CONCLUSÃO

9. A Comissão sugere ao CNPTC recomendar aos Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento de suas competências constitucionais:

- 9.1. Fiscalizar a aplicação das Leis nº 13.979/2020, nº 8.666/1993 e nº 13.303/2016, no que se refere às contratações para o enfrentamento da pandemia, que tenham por objeto obras e serviços de engenharia, realizadas por meio de dispensa de licitação.
- 9.2. A fiscalização referida no item 1 será exercida de ofício pelo Tribunal de Contas ou mediante provocação de terceiros em processos de denúncias e/ou representações, segundo os critérios de relevância, materialidade e risco, e, quando cabível, preferencialmente, será respaldada nas Normas de Auditoria Governamental – NAGs e nos critérios estabelecidos para os indicadores do Domínio F (Normas e Metodologia de Auditoria do Marco de Medição de Desempenho dos TCs – MMD-TC).
- 9.3. As ações dos Tribunais de Contas, sempre que possível, deverão resultar em contribuições para o

aperfeiçoamento da gestão pública, por meio de recomendações e determinações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.

9.4. Além do disposto nos itens anteriores, os Tribunais de Contas, em relação a obras e serviços de engenharia, comprometem-se a:

- a. acompanhar o cumprimento, pelos gestores públicos, quanto à publicidade e divulgação de todos os elementos das contratações, exigida no § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020;
- b. estreitar o relacionamento com as unidades de controle interno dos jurisdicionados, visando à racionalização e à integração das atividades de controle das despesas;
- c. atuar cooperativamente com outras instituições de controle, dentro de suas competências institucionais, promovendo o intercâmbio de boas práticas, informações e documentos e apoio técnico, visando ao cumprimento dos regramentos constitucionais e legais relativos à matéria.

10. A Comissão sugere ao CNPTC recomendar aos Tribunais de Contas do Brasil que, na aplicação das Leis nº 13.979/2020, nº 8.666/1993 ou nº 13.303/2016, no que se refere à fiscalização das contratações de obras e serviços de engenharia realizadas por meio de dispensa de licitação para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, de interesse internacional, tenham como escopo, prioritariamente e no que couber, os seguintes pontos de controle:

- 10.1. Verificar se a contratação realizada sob a égide da Lei nº 13.979/2020 (art. 4º) se destinou à aquisição de bens e insumos ou à prestação de serviços, inclusive de engenharia, considerando a vocação deste normativo à aquisição de bens e serviços de pronta entrega e de atendimento em curto prazo;
- 10.2. Verificar se a contratação realizada sob a égide da Lei nº 13.979/2020 objetivou atender a uma excepcionalidade temporária e se teve validade apenas enquanto perdurou a estado de emergência (art. 4º, §1º), de forma que tenha atendido a uma demanda apenas emergencial, e não tenha caracterizado contratação indiscriminada de objetos e, tampouco, de empreendimentos como um todo que demandaram prazos longos para sua conclusão, definindo apenas a(s) parcela(s) necessária(s) ao atendimento da situação de emergência decorrente da pandemia;
- 10.3. Verificar se a Lei nº 13.979/2020 foi equivocadamente utilizada para a contratação de obras, mesmo que emergenciais, que somente poderiam ser justificadas para atender ao estado de calamidade pública, e diretamente necessárias ao enfrentamento da pandemia, efetuadas com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 ou no inciso XV do art. 29 da Lei nº 13.303/2016;

- 10.4. Observar as prescrições da Orientação Técnica OT IBR 002/2009 do Ibraop para a distinção entre obras e serviços de engenharia. Como exemplo, cita-se o caso da montagem de hospitais de campanha, serviços de reparos ou de conservação de unidades de saúde, que são serviços de engenharia abrangidos pela Lei nº 13.979/2020. Por outro lado, as reformas de prédios inteiros ou de grandes alas e as construções de hospitais enquadram-se como obras de engenharia e não podem ser executadas por meio de dispensa de licitação, explicitamente destinada aos serviços de engenharia, nos termos da Lei nº 13.979/2020;
- 10.5. Verificar se a obra contratada, com fundamento no inciso IV do art. 24, da Lei nº 8.666/1993 ou no inciso XV do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, para atender emergência ou calamidade pública, dispunha de elementos técnicos indicados em lei, elaborados por profissional habilitado, o que se caracteriza mediante a emissão da correspondente ART/RRT, para responsabilização pessoal pelas indicações dos elementos técnicos necessários e suficientes para a caracterização do objeto, com o fim de garantir uma execução contratual econômica, eficiente e eficaz;
- 10.6. Verificar se a obra emergencial contratada, com fundamento no inciso IV do art. 24, da Lei nº 8.666/1993 ou no inciso XV do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, tinha o devido projeto básico, em consonância com o que prevê a Orientação Técnica OT IBR 001/2006 do Ibraop, sendo admissível, com a finalidade precípua de afastar risco de dano a pessoas ou ao patrimônio público e/ou particular, que os primeiros serviços fossem iniciados ou executados previamente à conclusão do citado projeto básico. Em casos excepcionais, devidamente justificados, poderiam ser utilizados projetos básicos que não apresentassem todos os elementos da OT IBR 001/2006 do Ibraop, devendo constar do processo de contratação as razões que impossibilitaram a elaboração do projeto completo;
- 10.7. Verificar se foram editados normativos estaduais ou municipais contrários à Lei nº 13.979/2020, uma vez que o caráter geral desta lei federal impede inovações em desacordo com seus dispositivos, a exemplo da permissividade da contratação de obras públicas;
- 10.8. Verificar se as contratações que se enquadrem nas hipóteses de dispensa da Lei nº 13.979/2020 atenderam às seguintes situações e limitações:
- a. confirmação da situação emergencial;
 - b. pronto atendimento da situação emergencial;
 - c. existência de risco a segurança em algumas situações; e
 - d. somente a contratação de parcela necessária ao atendimento da situação emergencial.
- 10.9. Verificar se as contratações que se enquadrem nas hipóteses de dispensa da Lei nº 8.666/1993 ou

da Lei nº 13.303/2016 atenderam às seguintes situações e limitações:

- a. caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justificasse a dispensa;
- b. definição das 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;
- c. indicação da razão da escolha do fornecedor ou executante; e
- d. apresentação da justificativa do preço.

10.10. Verificar se foi realizado pregão para a contratação de serviços de engenharia necessários ao enfrentamento da emergência de que trata a Lei nº 13.979/2020, nos prazos estabelecidos na Lei nº 10.520/2002, já que os prazos para tal contratação não foram alcançados pela redução prevista no caput do art. 4º-G da Lei 13.979/20;

10.11. Verificar se foi avocada dispensa de estudos preliminares, prevista no art. 4º-C da Lei nº 13.979/2020, exclusivamente para bens e serviços comuns;

10.12. Verificar se nas hipóteses de dispensa previstas na Lei nº 13.979/2020 a contratação foi fundamentada em elementos técnicos (projeto básico ou termo de referência simplificados) que contemplassem, no mínimo, o exigido no § 1º do art. 4º-E:

- a. declaração do objeto;
- b. fundamentação simplificada da contratação;
- c. descrição resumida da solução apresentada;
- d. requisitos da contratação;
- e. critérios de medição e pagamento;
- f. estimativas dos preços; e
- g. adequação orçamentária.

10.13. Verificar se as estimativas de preços baseadas na Lei nº 13.979/2020 foram obtidas por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros estabelecidos no §1º do art. 4º-E:

- a. portal de Compras do Governo Federal;
- b. pesquisa publicada em mídia especializada;
- c. sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d. contratações similares de outros entes públicos; ou
- e. pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

10.14. Verificar se foi apresentada justificativa tecnicamente fundamentada, emitida pela autoridade

competente, para:

- a. a excepcionalidade da dispensa de estimativa de preços prevista no § 2º do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020; e
 - b. a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, nos termos do § 3º do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020.
- 10.15. Verificar se foi prevista a obrigação de os contratados aceitarem, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento (50%) do valor inicial atualizado do contrato.
- 10.16. Verificar se foi incorretamente utilizado para obras o limite de despesa de R\$330.000,00, de suprimento de fundos por meio do cartão de pagamento do governo, permitido no inciso I do art. 6-A, uma vez que apenas os serviços de engenharia se amoldam aos requisitos estabelecidos na Lei nº 13.979/2020;
- 10.17. Verificar se foi dada a devida publicidade e divulgação a todos os elementos das contratações, conforme o teor do § 2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020; e
- 10.18. Verificar se o gestor zelou pela adequada motivação, a fim de justificar a utilização da Lei nº 13.979/2020, devidamente fundamentada e documentada, de modo a evitar argumentações imprecisas ou vagas que pudessem comprometer as respectivas prestações de contas aos órgãos controladores.

Vitória-ES, 28 de abril de 2020.

Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Presidente da Comissão Especial

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES

Adriana Cuoco Portugal

TC-DF

Anderson Uliana Rolim

TCE-ES

Antônio dos Santos Silveira

TCM-SP

Éricka Silva Cândido

TCM-GO

Francisco Lopes de Magalhães Junior

TCE-RJ

José Luciano Sousa de Andrade

TCE-PB

Marcio Batista Marinot
TCE-ES



PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 02/2020 – Acompanhamento das contratações que não utilizam o pregão eletrônico e seus impactos na competitividade e na economia local em decorrência do isolamento social.

INTRODUÇÃO

1. Visando à orientação e à uniformização do posicionamento dos Tribunais de Contas durante a pandemia do novo coronavírus (Covid-19), o Conselho Nacional de Presidentes do Tribunais de Contas - CNPTC designou, através da Portaria CNPTC nº 02, de 17 de abril de 2002, esta Comissão Especial, para realização de estudo e emissão de parecer técnico sobre o tema “Acompanhamento das contratações que não utilizam o pregão eletrônico e seus impactos na competitividade e na economia local em decorrência do isolamento social”.

OBJETIVOS

2. Fornecer um norte para a atuação dos Tribunais de Contas no acompanhamento das contratações públicas durante o período de enfrentamento à Covid-19, notadamente em razão da aparente incompatibilidade entre as restrições de aglomerações e a realização presencial das sessões públicas de licitações.

3. Objetiva, ainda, identificar soluções para o fortalecimento da competitividade nos certames presenciais, bem como indicar os dispositivos legais que beneficiam as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas contratações com a Administração Pública.

PRINCÍPIOS

4. Na elaboração deste parecer, a Comissão observou os seguintes princípios:

- a. Princípio da Competição;
- b. Princípio da Concorrência;
- c. Princípio da Continuidade do Serviço Público;
- d. Princípio da Isonomia;
- e. Princípio da Publicidade;
- f. Princípio da Reserva do Possível;
- g. Princípio da Transparência;
- h. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório;

- i. Princípio do Interesse Público; e
- j. Princípio do Tratamento Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

REFERÊNCIAS

5. A Comissão Especial utilizou os seguintes atos normativos:

Norma	Ementa
Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de

Norma	Ementa
	maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019	Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019	Estabelece os prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.
Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020	Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.
Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020	Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais.

CONCEITOS

6. Bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado¹.
7. Serviços ou atividades essenciais: aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis

¹ Art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002.

da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população².

8. Empresa de pequeno porte (EPP): a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)³.

9. Microempresa (ME): a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais)⁴.

10. Pregão eletrônico: modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, com a utilização de recursos de tecnologia da informação⁵.

11. Sessão de licitação: ato público previamente designado para habilitação dos licitantes, julgamento das propostas e, nos pregões, oferecimento de lances.

EXAME TÉCNICO

1 – Fortalecimento do planejamento

12. Vivencia-se o contexto da imprescindibilidade de tomada de decisões pelos gestores públicos com observância primordial na saúde da população e no bem supremo: a vida.

13. A necessidade de ação de medidas ordinárias e extraordinárias que visem minimizar os efeitos do novo coronavírus (Covid-19) chama a atenção para os impactos fiscais, econômicos e financeiros que a pandemia ocasionará.

² Artº 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.

³ Art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/2006.

⁴ Art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006.

⁵ Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

14. A previsão de diminuição de crescimento interno bruto; redução de estimativa de incremento da economia; agravamento da situação financeira dos estados e Municípios; desaquecimento da economia, a redução incalculável da receita pública de toda a nação e o aumento de despesas não previstas no orçamento das entidades federadas - em que pese a Lei Complementar nº 101/2000 prever expressamente hipóteses de flexibilização das regras, prazos e restrições afetas às questões orçamentárias e financeiras -, há que se preservar, o quanto possível, a gestão fiscal responsável, nos termos do §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶.

15. Se por um lado temos a flexibilização do cumprimento dos prazos e das metas fiscais prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal - o que concede ao gestor público certa margem para a realização de atos administrativos que visem ao aparelhamento do setor de saúde naquilo que é imprescindível ao atendimento das pessoas que dele necessitem e à redução dos impactos colaterais gerados pelas ações de enfrentamento ao novo coronavírus -; por outro, a prudência, a cautela, a razoabilidade e a responsabilidade fiscal impõem a necessidade de tentar enxugar ao máximo os gastos que não se revestirem de essencialidade e do enfrentamento a grave crise do novo coronavírus⁷.

16. Adicionalmente, o mínimo existencial e o Princípio da Reserva do Possível exigem do gestor público, em situação de escassez de recursos e diante do quadro de emergência, a priorização de gastos para o enfrentamento da situação.

17. Cabe ainda mencionar que, considerando que a Administração não pode se eximir de suas responsabilidades em função do Princípio da Continuidade do Serviço Público e da necessidade de manutenção de atividades essenciais em diversas áreas, o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, regulamentou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

18. Nesse contexto, fica caracterizada a relevância da atuação dos Tribunais de Contas com vistas a minimizar os efeitos negativos, também em relação às finanças públicas, através da ação de medidas excepcionais e preventivas relacionadas ao acompanhamento da situação e à recomendação aos gestores públicos no sentido de:

- 18.1. Adotar medidas preventivas e proativas em face dos efeitos financeiros provocados pela atual pandemia do novo coronavírus (Covid-19), de modo a garantir, com prioridade absoluta, que não falem recursos para as despesas necessárias à cessação da crise e indispensáveis para a

⁶ Informações extraídas do Processo 00863/2020 (Denúncia e Representação) do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

⁷ Informações extraídas do Processo 00863/2020 (Denúncia e Representação) do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

continuidade do funcionamento da máquina administrativa;

- 18.2. Adotar medidas urgentes no que diz respeito ao contingenciamento de gastos públicos, reduzindo-se ao máximo os dispêndios públicos não essenciais ao enfrentamento da crise e ao atendimento das demandas decorrentes da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus;
- 18.3. Reavaliar todas as licitações, dispensas e inexigibilidades em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-se daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou cujo objeto pode ser reduzido ao mínimo necessário sem grave comprometimento de área prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte⁸;
- 18.4. Suspender ou realizar ajustes nas licitações, dispensas e inexigibilidades que forem identificadas como não estratégicas e/ou não essenciais, portanto, passíveis de serem adiadas, descontinuadas ou reduzidas, e que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o executivo decida restringir, os seguintes pontos:
 - a. a não realização de licitações, dispensas e inexigibilidades que tenham por objeto festividades, comemorações, shows artísticos e eventos esportivos, redirecionando-se os recursos correspondentes às ações, bens e serviços imprescindíveis ao debelamento da pandemia, sempre que possível;
 - b. a não realização de licitações, dispensas e inexigibilidades com consultoria, propaganda e marketing, ressalvadas aquelas relativas à publicidade legal dos órgãos e entidades, bem como as que sejam imprescindíveis à área da saúde;
 - c. a não realização de licitações para novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;
- 18.5. Motivar, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico, a realização de licitações, dispensas e inexigibilidades consideradas estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, e que não estejam relacionadas ao enfrentamento da

⁸ Recomendações extraídas da Recomendação TCE/PGJ nº 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e da Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

emergência de saúde pública decorrente da Covid-19.

19. Observe-se que serviços ou atividades essenciais são definidos como *aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade*, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (artº 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020).

20. Pelo exposto, considerando a adoção, pelos gestores, das medidas acima pontuadas, espera-se uma redução na quantidade de contratações, à exceção daquelas relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, realizadas pelos entes públicos.

21. Somado a isso, considerando que a maior parte das contratações relativas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus tem sido realizada através de dispensas de licitação, pregão eletrônico ou registro de preço, espera-se uma redução também na realização de licitações nas modalidades presenciais concorrência, Regime Diferenciado de Contratação (RDC), tomada de preços e convite.

2 – Compras públicas no atual contexto

22. Diante das restrições de trânsito e aglomeração de pessoas ocasionadas pela pandemia da Covid-19, a adoção do pregão eletrônico para as contratações públicas ganha especial relevo, pois nessa modalidade a sessão pública é realizada através de recursos de tecnologia da informação, sem necessidade de reunião presencial - exigida nas demais modalidades licitatórias (art. 4º, I, da Lei nº 10.520/2002 e art. 43, §1º, da Lei nº 8.666/93).

23. Ainda que o pregão só possa ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns (art. 1º, caput, da Lei nº 10.520/2002), o Painel de Compras do Governo Federal⁹ aponta que das 44.560 licitações homologadas em 2019, 43.614 se deram através de pregão, indicando que a maioria dos bens e serviços demandados pela administração são de natureza comum.

24. O pregão eletrônico é amplamente difundido na administração pública federal - notadamente a partir da obrigatoriedade imposta pelo art. 1º, §1º, do Decreto nº 10.024/2019 -, mas essa não é a realidade em alguns estados e, principalmente, pequenos Municípios, que continuam priorizando as modalidades tradicionais previstas na Lei nº 8.666/93 e o pregão na forma presencial, disciplinado na Lei nº 10.520/2002.

25. O Princípio da Concorrência “conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores

⁹ Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>> Acesso em 23 abr.2020.

interessados no objeto licitado”¹⁰ e, no atual cenário de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, a realização de sessões públicas presenciais pode comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo das licitações. Logo, é recomendável a utilização do pregão, na forma eletrônica, para todas as contratações de bens e serviços comuns que não forem realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

26. Insta salientar que o Decreto nº 10.024/2019 instituiu a obrigatoriedade de adoção do pregão eletrônico na aquisição de bens e contratação de serviços comuns pelos entes federativos quando envolvidos recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (art. 1º, §3º). A Instrução Normativa nº 206/2019, que regulamentou o decreto, estabeleceu diferentes marcos temporais de exigibilidade e o último prazo vence em 1º de junho de 2020, quando os Municípios com menos de 15.000 (quinze mil habitantes) serão obrigados a adotar o pregão eletrônico nas contratações com recursos de transferências voluntárias.

27. Vivencia-se uma mudança de paradigma, no qual mesmo os menores Municípios estão sendo compelidos a utilizar o pregão na forma eletrônica, de modo que as municipalidades já devem contar com a tecnologia necessária e com servidores capacitados.

28. Nesse contexto, os Tribunais de Contas devem agir recomendando aos jurisdicionados que as licitações ocorram, prioritariamente, através de pregão eletrônico - sem prejuízo de observar norma local que já preveja a obrigatoriedade de adoção dessa modalidade. Em atenção às atuais limitações de trânsito e de aglomeração de pessoas, a recomendação não se limita às hipóteses de utilização de recursos oriundos de transferências voluntárias da União, mas a todas as aquisições de bens e contratações de serviços comuns.

29. Cumpre ressaltar que os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal podem realizar pregões eletrônicos através de sistemas próprios, comercializados no mercado ou mesmo adotar o Sistema de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), disponibilizado gratuitamente mediante a celebração de termo de acesso com a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

30. Não obstante, considerando que o pregão eletrônico não pode ser utilizado para contratação de bens e serviços “não comuns”, passaremos a abordar as questões relacionadas às licitações na forma presencial, especificamente em razão da excepcional situação de distanciamento social decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e da necessidade de se garantir a ampla concorrência nos certames públicos.

¹⁰ Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

2.1 – Sessões presenciais

31. De início, destaque-se que, embora o Legislativo goze de autonomia financeira e administrativa, não possui personalidade jurídica ou mesmo autonomia patrimonial. Em consequência, não pode assumir obrigações de natureza patrimonial perante terceiros ou exercer direitos que não os estritamente relacionados com sua função própria.

32. De outro bordo, é necessário lembrar que o Poder Legislativo não possui arrecadação própria, sendo o repasse de recursos financeiros realizado pelo Executivo destinado à sua execução orçamentária na qualidade de unidade gestora do orçamento. Sua despesa autorizada tem o objetivo de atender as necessidades de manutenção das suas funções próprias, além do custeio de eventual despesa de capital igualmente prevista em orçamento. Em razão disso, entende-se que o recurso repassado a Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas e não utilizado nos moldes previstos em lei orçamentária, continua a pertencer aos respectivos municípios e estados.

33. Em se tratando de gastos da Câmara, é de bom alvitre ressaltar que, ainda que possível a pretensa aquisição de equipamentos, esse dispêndio também comporá o montante de despesas que servirá de base para verificação da obediência ao limite de gastos estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.

34. Embora a ação pretendida esteja inserida em um contexto especial, haja vista que se destina a fazer frente a uma inusitada situação de pandemia, é forçoso reconhecer que a assistência à saúde não é uma função própria do Poder Legislativo. Sobre este tema, o TCE/MG já se posicionou formalmente no sentido de que os atos administrativos estranhos à função reservada a cada poder deverão ficar a cargo do Executivo¹¹.

35. Quanto à possibilidade das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas realizarem doações de bens, o entendimento das Cortes de Contas é da possibilidade no caso de inservíveis, ainda assim mediante atendimento de requisitos como a existência de interesse público justificado, a avaliação do bem e o direcionamento ocorrer somente quando presente interesse social.

36. Neste ponto, é possível concluir de pronto que uma doação direta de equipamento destinado a assistência à saúde, apesar do interesse público envolvido, não encontra amparo legal, seja por constituir atividade estranha ao Poder Legislativo, seja por requerer uma autonomia patrimonial que ele não detém.

37. Em que pese ser reconhecido que a autonomia das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas lhes permite a participação em convênios, entendem as Cortes de Contas que estes podem ter por objeto apenas a cooperação técnica ou o apoio logístico, sendo-lhes vedada a celebração de ajuste que envolva transferência

¹¹ TCE/MG. Consulta n. 687128. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 01/09/2004.

de recursos, pela ausência de personalidade jurídica.

38. Com base nas limitações apresentadas, é possível afastar de plano a possibilidade da associação de Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas para uma aquisição conjunta de bens para destinação às entidades públicas de saúde de âmbito regional, uma vez que lhes falta a necessária personalidade jurídica e autonomia patrimonial para tanto.

39. Nesse caso, o próprio objeto que se pretende adquirir, um bem destinado a uma ação de enfrentamento da situação de emergência causada pelo COVID-19, se afigura estranho às funções próprias do legislativo. Além disso, o fato do bem não ser utilizado pelo órgão adquirente, caracteriza, em primeira análise, uma espécie de doação do legislativo, procedimento de aplicação bastante restrita no âmbito das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas.

2.2 – Sessões por videoconferência

40. Observando todo o exposto no presente Parecer, antes de considerar a realização de um procedimento licitatório com sessão pública por videoconferência, tem-se que a Administração deveria realizar um levantamento acerca de todos os procedimentos licitatórios em curso, identificando aqueles que são estratégicos e/ou essenciais ao funcionamento da administração para separar daqueles que possam ser adiados, descontinuados, ou cujo objeto pode ser reduzido ao mínimo necessário sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte.

41. Feito o levantamento, os procedimentos considerados estratégicos e/ou essenciais ao funcionamento da administração e que não estejam relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, para serem realizados, devem ser robustamente motivados, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico, evitando-se, com isso, gastos desnecessários com aquisições, obras e serviços para que o produto do que for economizado possa ser redirecionado para o enfrentamento da crise mundial de saúde pública.

42. Portanto, caso o objeto seja considerado estratégico ou essencial à Administração, o que impossibilitaria a realização do certame para além do período de isolamento social, deve-se, ainda, ter em mente que para as aquisições de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, a Administração deve realizar, preferencialmente, o pregão na forma eletrônica.

43. Para as demais modalidades (concorrência, pregão presencial, RDC, tomada de preços e convite) seria possível a realização da sessão pública por videoconferência, ou outro recurso tecnológico de transmissão de

sons e imagens em tempo real, em caráter excepcional, somente enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e desde que robustamente demonstrada, nos autos do processo, a necessidade imediata da contratação somada à impossibilidade de se aguardar a realização da licitação após o período de distanciamento social e a inviabilidade de se fazer na forma eletrônica.

44. Para realização de tais procedimentos, a Administração deve observar requisitos e procedimentos, a fim de atender os princípios fundantes das licitações, editando ato normativo dispendo sobre a realização das sessões presenciais de licitação por videoconferência, regulamentando como se dará o seu processamento. No referido ato normativo deve ser garantida a preservação dos fundamentos das sessões presenciais de licitação, prevendo, no mínimo:

- 44.1. O processo de credenciamento remoto dos participantes, que garanta que estão aptos a representar as empresas licitantes;
- 44.2. As formas de recebimento físico dos envelopes de habilitação, proposta de preços e propostas técnicas, em que situações esses documentos podem ser enviados pelos Correios e empresas de transporte ou protocolados no Órgão, bem como os prazos para recebimento, considerando que pode haver uma demora na entrega;
- 44.3. A forma de videoconferência utilizada, que deve ser disponibilizada pelo órgão licitante e sem custos aos participantes, garantindo que seja permitida a manifestação destes na sessão, com vistas a preservação do direito dos interessados e a observância dos princípios que norteiam as contratações públicas;
- 44.4. A exigência da visualização pelos interessados, em tempo real, dos atos de abertura dos envelopes pela comissão de licitação ou pelo pregoeiro, para garantia do sigilo das propostas;
- 44.5. A exigência da visualização pelos interessados, em tempo real, da análise e julgamento da habilitação, das propostas de preços e, eventualmente, das propostas técnicas, de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital do certame;
- 44.6. A possibilidade de visualização em tempo real dos atos da sessão por qualquer cidadão, sem ônus;
- 44.7. A forma de acesso posterior aos licitantes do conteúdo dos envelopes abertos, que deverão ser digitalizados e disponibilizados aos interessados, momento em que deverá começar a fluir o prazo de eventual recurso;

- 44.8. O processo de lavratura da ata da sessão pública que deverá elencar todos os fatos e ocorrências da sessão, além dos dados dos licitantes, bem como o processo de confirmação de presença destes.
45. O sistema de videoconferência deverá assegurar aos licitantes, em tempo real, o conhecimento e o acompanhamento do procedimento realizado pela comissão de licitação e pregoeiro.
46. A manifestação oral dos licitantes na sessão pública, a exemplo de pedido de registro em ata, manifestação de recursos e outros, deverá ser assegurada no sistema de videoconferência.
47. Todos os arquivos referentes à sessão pública de videoconferência deverão ser salvos, incluindo gravação das sessões e documentos digitalizados, possibilitando o total acesso e manifestação dos interessados e dos órgãos de controle.
48. Nos instrumentos convocatórios das licitações cujas sessões presenciais sejam realizadas por videoconferência deverão constar adicionalmente as seguintes cláusulas:
- 48.1. A informação de que a sessão será realizada por videoconferência, em concordância com o instrumento normativo supracitado;
 - 48.2. O endereço eletrônico da ferramenta de videoconferência para os interessados;
 - 48.3. As formas de envio da documentação física, incluindo os endereços.

3 – Acompanhamento das licitações

3.1 – Transparência

49. A crise desencadeada pela Covid-19 não dispensa os entes federados da obrigação de disponibilizar, em tempo real, nas suas páginas eletrônicas (Portal da Transparência), informações relativas aos seus gastos públicos, devendo essa prática ser ampliada com o intuito de constituir uma pauta de caráter contínuo e permanente, de forma a promover os princípios da transparência e do acesso à informação vez que possibilitam um exercício concreto do controle social e do controle externo sobre a gestão pública.
50. A legislação nacional, que trata das divulgações de informações no âmbito da Administração Pública é vasta, a começar por dispositivos inseridos na Constituição Federal de 1988 (inc. XXXIII do art. 5º; caput do art. 37); a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; as Leis de Diretrizes Orçamentárias; a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); e, por fim, a Lei nº 13.979/2020, bem como por diversos normativos infralegais publicados pelos Tribunais de Contas brasileiros, como por exemplo, resoluções e portarias.

51. É importante destacar que a LRF (art. 48, § 1º, II), alterada pela Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência), determinou que fossem disponibilizados, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

52. Além da LRF, todos os entes da federação devem, também, obediência à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), nos termos do seu art. 1º, parágrafo único, inciso II. A mencionada lei estipula, dentre outras disposições, as diretrizes que deverão ser observadas na divulgação das informações (art. 3º, LAI), os direitos do cidadão (art. 7º, LAI), os conteúdos mínimos que devem constar na internet (art. 8º, § 1º, LAI) e requisitos de disponibilização das informações (art. 8º, § 3º, LAI).

53. Ainda em relação à LAI, observa-se que a publicidade é a regra geral e o sigilo a exceção (art. 3º, I, LAI), de forma a considerar obrigatória a divulgação das informações na internet (art. 8º, § 3º, LAI), acessíveis de maneira simples, objetiva, clara e de fácil compreensão ao público.

54. Em consonância com as legislações supracitadas, a Lei nº 13.979/2020 (art.4º, §2º) determina que os órgãos e entidades da Administração Pública devem também disponibilizar em tempo real na rede mundial de computadores (internet), notadamente nos Portais da Transparência, todas as informações relativas às contratações ou aquisições realizadas para o enfrentamento do novo coronavírus.

55. Nesse sentido, a Administração deverá disponibilizar, no mínimo, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da LAI, as seguintes informações:

- (i) Nome do contratado;
- (ii) Número da inscrição na Receita Federal do Brasil;
- (iii) Prazo de vigência do contrato;
- (iv) Valor contratado; e
- (v) Dados sobre o processo de contratação ou aquisição.

56. Além disso, os jurisdicionados devem obedecer aos prazos estipulados e às condições previamente regulamentadas no âmbito de cada Tribunal de Contas, para que continuem alimentando a base de dados destes com informações e documentos relativos, dentre outros, os processos de licitação, contratos, empenhos, liquidação e pagamentos da despesa pública.

57. Logo, é obrigação de qualquer ente que administre recursos públicos a manutenção dos seus Portais da Transparência em consonância com a legislação vigente, assim como colocar em prática nos seus respectivos portais o mínimo legal indispensável para que a sociedade possa monitorar os gastos públicos e demais medidas adotadas para responder à crise desencadeada pela Covid-19.

3.2 – Aspectos socioeconômicos das compras públicas

58. No momento de crise sem precedentes, recomenda-se que os Tribunais de Contas atuem orientando e incentivando os seus jurisdicionados a manutenção e, sempre que possível, a ampliação das compras públicas junto às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), atuando de forma a promover a intervenção Estatal nos domínios econômicos e sociais a fim de manter a atividade econômica, os empregos e a renda de milhares de trabalhadores.

59. A contração dessas pequenas e micro empresas se torna imprescindível para o fortalecimento do país, pois, de acordo com levantamento realizado pelo SEBRAE em 2018, representavam, à época, “98,5% do total de empresas privadas, 27% do PIB e por 54% do total de empregos formais existentes no país, ou seja, empregam mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas.”¹²

60. Nesse sentido, importa orientar que o gestor deve sempre fomentar a participação privilegiada de micro e pequenas empresas na economia brasileira, conforme previsão dos artigos 170, IX e 179, da Constituição da República, materializando, efetivamente, esse mandamento constitucional na busca de uma maior participação dessas empresas nos certames licitatórios e, por conseguinte, na “promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica” (art. 47, *caput*, LC nº 123/2006).

61. Para cumprimento dessa determinação, sempre em busca da proposta mais vantajosa para o Estado, a Administração Pública deverá realizar procedimento licitatório observando e garantindo, dentre outros, os seguintes benefícios às ME e EPP previstos na LC nº 123/2006:

- 61.1. processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (art. 48, I);
- 61.2. possibilidade, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, de se exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte (art. 48, II);
- 61.3. estabelecimento, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, III); e

¹² SEBRAE, Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Disponível em: <<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%2004%202018.pdf>>. Acesso em 25 abr.2020

- 61.4. possibilidade de, justificadamente, se estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido (art. 48, §3º).
62. Necessário pontuar que essas benesses não poderão ser aplicadas quando:
- 62.1. não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
 - 62.2. o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
 - 62.3. a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.
63. Assim, diante da importância socioeconômica das ME e EPP, é salutar que os Tribunais de Contas atuem no fortalecimento das normas previstas na LC nº 123/2006, no intuito que esse segmento acesse o relevante mercado das compras governamentais, a exemplo do Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/4/2020 e da cartilha elaborada pelo TCE/RN em parceria com o SEBRAE/RN¹³.

CONCLUSÕES

64. Diante de todo o exposto, a Comissão sugere ao Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas - CNPTC que recomende aos Tribunais de Contas que:
- 64.1. encaminhem recomendação aos gestores para que:
 - a. adotem medidas de contingenciamento dos gastos públicos e à reavaliação de todas as licitações, dispensas e inexigibilidades em curso (item VI.1);
 - b. as licitações para contratação de bens e serviços comuns ocorram, prioritariamente, através de pregão eletrônico (item VI.2);

¹³ Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/OrientacaoGestores/Cartilhas>>

- c. nas sessões presenciais de licitação, adotem as diretrizes sanitárias e de saúde pública (item VI.2.1);
 - d. na excepcional hipótese de realização de sessão de licitação por videoconferência, em observância aos princípios fundantes das licitações, edite ato normativo dispondo sobre a realização das sessões e regulamentando como se dará o seu processamento (item VI.2.2);
- 64.2. fiscalizem o cumprimento das normas atinentes à transparência pública (item VI.3.1);
- 64.3. atuem no fortalecimento das normas previstas na LC nº 123/2006 (item VI.3.2).

Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales

Presidente da Comissão Especial

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE-RN

Adriana Figueirêdo Arantes

TCE-PE

Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti

TCE-PI

Fausto Stepple de Aquino

TCE-PE

José Luiz Moreira Rebouças

TCE-RN

Karina Menezes Franco

TCM-BA

Manuela Lins Dantas

TCE-RN

CNPTC

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 03/2020 – Aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais e quanto à possibilidade de redução do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, considerando o contexto da pandemia.

INTRODUÇÃO

1. Visando à orientação e à uniformização do posicionamento dos Tribunais de Contas durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas - CNPTC designou, por meio da Portaria CNPTC nº 03, de 17 de abril de 2020, alterada pela Portaria CNPTC nº 06, de 21 de abril de 2020, esta Comissão Especial, com o objetivo de realizar estudos e emitir parecer técnico que possa subsidiar o mencionado processo de orientação, especificamente quanto aos aspectos de aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais e quanto à possibilidade de redução do duodécimo pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, considerando o contexto da pandemia.

2. Importante ressaltar que a discussão de tais orientações e a harmonização de entendimentos entre os Tribunais de Contas consideram as características do atual contexto enfrentado pelo mundo, a partir da declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), e, em especial, pelo Brasil, que teve a situação de emergência em saúde pública de importância nacional declarada por meio da Portaria nº 188/GM/MS, em 4 de fevereiro de 2020.

3. Trata-se, portanto, de situação de absoluta excepcionalidade com grande impacto nas práticas adotadas na Administração Pública e, conseqüentemente, nas perspectivas de atuação dos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

4. A seguir são elencados os critérios aplicados e as referências utilizadas para desenvolvimento do presente parecer:

- a. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- b. BRASIL. Lei nº 13979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da

- emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: abril, 2020.
- c. BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: abril, 2020.
- d. BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: abril, 2020.
- e. BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: abril, 2020.
- f. BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: abril, 2020.
- g. BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União. Portaria Conjunta Nº 8, de 7 de novembro de 2012. Aprova a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-n-8-de-7-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: abril, 2020.
- h. BRASIL. Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170compilado.htm>. Acesso em: abril, 2020.
- i. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Súmulas anotadas. Súmula 525. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>>. Acesso em: abril, 2020.
- j. JUSBRASIL. Jurisprudência de Tribunais de Justiça, Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal e de Tribunais de Contas. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=REDU%C3%87%C3%83O+DE+DUOD%C3%89CIMO>>. Acesso em: abril, 2020.
- k. KANAYAMA, Rodrigo. A crise fiscal e o repasse dos duodécimos. Direito do Estado. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-kanayama/a-crise-fiscal-e-o-repasse-dos->>

- duodecimos>. Acesso em: abril, 2020.
- l. MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Mato Grosso. Processo nº 85308/2011. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/85308/ano/2011/num_decisao/6/ano_decisao/2012>. Acesso em: abril, 2020.
- m. MATO GROSSO. Ministério Público junto ao TCE/MT. Parecer 2441/2009. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/28231/ano/2009/numero_documento/7571/ano_documento/2009/hash/d85b86bdcf542ec1c42db9ec4f696148>. Acesso em: abril, 2020.
- n. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. Consulta n. 687128. Rel. Cons. Moura e Castro. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Pareceres e consultas: coletânea de entendimentos TCEMG. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/Revista/582>>. Acesso em: abril, 2020.
- o. PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Repasse de duodécimo ao Legislativo não pode ser limitado sem alteração da LOA. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/repasse-de-duodecimo-ao-legislativo-nao-pode-ser-limitado-sem-alteracao-da-loa/5109/N>>. Acesso em: abril, 2020.
- p. PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Sessão 18/05/17 - Processo nº 219015/16 - Acórdão nº 2250/17 - Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-18-05-17-processo-n%C2%BA-219015-16-acordao-n%C2%BA-2250-17-tribunal-pleno/304116/area/242>>. Acesso em: abril, 2020.
- q. PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº 77, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a possibilidade, em caráter emergencial, da instituição de Convênios, Acordos de Cooperação ou ajustes entre entes federados e entidades e órgãos da Administração Pública, para fins de centralização de esforços tendentes à aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/2019-resolucoes-2/5294-resolucao-tc-n-77-de-19-de-marco-de-2020>>. Acesso em: abril, 2020.
- r. SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo nº CON - 10/00309638. Parecer nº COG-251/10. Disponível em: <<https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3353757.HTM>>. Acesso em: abril, 2020.
- s. SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Parecer nº 758/2017. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria_juridica/parecer-no-758-2017/>. Acesso em: abril, 2020.
- t. TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. Câmara Municipal - Personalidade jurídica – Patrimônio próprio - Reforma para instalação de sede - Licitação. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17.

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21109>>. Acesso em: abril, 2020.

- u. TERRÃO, Cláudio. Necessidade de acerto no repasse de duodécimos ao Legislativo em diferentes exercícios financeiros. CONSULTAS N. 896.488 E 898.307. Revista TCEMG, abr., maio, jun., 2014. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2701.pdf>>. Acesso em: abril, 2020.
- v. TORRES, Michell Laureano. Termo de cooperação: instrumento a ser utilizado pela administração pública federal para a descentralização de créditos orçamentários. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3449, 10 dez. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23205/termo-de-cooperacao-instrumento-a-ser-utilizado-pela-administracao-publica-federal-para-a-descentralizacao-de-creditos-orcamentarios>>. Acesso em: abril, 2020.
- w. VALOR ECONÔMICO. Governadores negociam repasses a Judiciário e Legislativo por queda de receita. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/30/governadores-negociam-repasses-a-judiciario-e-legislativo-por-queda-de-receita.ghtml>>. Acesso em: abril, 2020.

EXAME TÉCNICO

1 – Cooperação entre poderes no enfrentamento à pandemia

5. As possibilidades de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo constituem o objeto em análise no presente tópico. Nesse sentido, entende-se que a questão central a ser discutida é qual seria a possibilidade de utilizar-se disponibilidade financeira do legislativo municipal ou estadual em ações de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública causada pelo COVID-19.
6. O exame da questão principal demanda inicialmente o conhecimento de peculiaridades inerentes ao Poder Legislativo e limitações aplicáveis à sua autonomia administrativa e financeira, cujo entendimento seja pacífico no âmbito dos Tribunais de Contas ou represente posicionamento majoritário dessas Cortes.
7. Portanto, tais especificidades serão pontuadas e consideradas na discussão de possíveis mecanismos de formalização da cooperação, conforme descrito nos tópicos seguintes.

1.1 – Aquisição conjunta de bens entre câmaras municipais, assembleias legislativas e secretarias municipais/estaduais para enfrentamento à pandemia

8. De início, destaque-se que, embora o Legislativo goze de autonomia financeira e administrativa, não possui personalidade jurídica ou mesmo autonomia patrimonial. Em consequência, não pode assumir obrigações de natureza patrimonial perante terceiros ou exercer direitos que não os estritamente

relacionados com sua função própria.

9. De outro bordo, é necessário lembrar que o Poder Legislativo não possui arrecadação própria, sendo o repasse de recursos financeiros realizado pelo Executivo destinado à sua execução orçamentária na qualidade de unidade gestora do orçamento. Sua despesa autorizada tem o objetivo de atender as necessidades de manutenção das suas funções próprias, além do custeio de eventual despesa de capital igualmente prevista em orçamento. Em razão disso, entende-se que o recurso repassado a Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas e não utilizado nos moldes previstos em lei orçamentária, continua a pertencer aos respectivos municípios e estados.

10. Em se tratando de gastos da Câmara, é de bom alvitre ressaltar que, ainda que possível a pretensa aquisição de equipamentos, esse dispêndio também comporá o montante de despesas que servirá de base para verificação da obediência ao limite de gastos estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal.

11. Embora a ação pretendida esteja inserida em um contexto especial, haja vista que se destina a fazer frente a uma inusitada situação de pandemia, é forçoso reconhecer que a assistência à saúde não é uma função própria do Poder Legislativo. Sobre este tema, o TCE/MG já se posicionou formalmente no sentido de que os atos administrativos estranhos à função reservada a cada poder deverão ficar a cargo do Executivo¹⁴.

12. Quanto à possibilidade das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas realizarem doações de bens, o entendimento das Cortes de Contas é da possibilidade no caso de inservíveis, ainda assim mediante atendimento de requisitos como a existência de interesse público justificado, a avaliação do bem e o direcionamento ocorrer somente quando presente interesse social.

13. Neste ponto, é possível concluir de pronto que uma doação direta de equipamento destinado a assistência à saúde, apesar do interesse público envolvido, não encontra amparo legal, seja por constituir atividade estranha ao Poder Legislativo, seja por requerer uma autonomia patrimonial que ele não detém.

14. Em que pese ser reconhecido que a autonomia das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas lhes permite a participação em convênios, entendem as Cortes de Contas que estes podem ter por objeto apenas a cooperação técnica ou o apoio logístico, sendo-lhes vedada a celebração de ajuste que envolva transferência de recursos, pela ausência de personalidade jurídica.

15. Com base nas limitações apresentadas, é possível afastar de plano a possibilidade da associação de Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas para uma aquisição conjunta de bens para destinação às

¹⁴ TCE/MG. Consulta n. 687128. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 01/09/2004.

entidades públicas de saúde de âmbito regional, uma vez que lhes falta a necessária personalidade jurídica e autonomia patrimonial para tanto.

16. Nesse caso, o próprio objeto que se pretende adquirir, um bem destinado a uma ação de enfrentamento da situação de emergência causada pelo COVID-19, se afigura estranho às funções próprias do legislativo. Além disso, o fato do bem não ser utilizado pelo órgão adquirente, caracteriza, em primeira análise, uma espécie de doação do legislativo, procedimento de aplicação bastante restrita no âmbito das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas.

1.2 – Transferência direta de recursos das câmaras municipais e assembleias legislativas ao executivo municipal/estadual para enfrentamento à pandemia

17. Em outra vertente, a verificação da possibilidade de utilização do recurso do Poder Legislativo em ações de enfrentamento realizadas no seu respectivo ente se mostra viável. Embora as Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas não disponham de autonomia patrimonial, pois, a rigor, o patrimônio é propriedade do ente, é possível que a aquisição ocorra mediante a existência de um acordo de vontades entre Poderes.

18. Sob o prisma orçamentário, Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas são unidades gestoras e, o custeio de um equipamento para o município ou para o estado pode ser compreendido como uma espécie atípica de descentralização de crédito orçamentário, normatizada no âmbito federal. Do ponto de vista financeiro, a disponibilidade do legislativo é uma sobra do duodécimo que, em primeira análise, poderá retornar ao Poder Executivo.

19. Diante disso, necessária seria a existência de um ajuste que formalizasse a utilização do recurso devolvido à destinação pretendida pelo Poder Legislativo. Isso se deve ao fato de inexistir amparo legal para a vinculação da devolução de sobras do duodécimo à realização pelo Poder Executivo de um projeto ou ação específica¹⁵.

20. Para superar esse óbice, destaque-se que existe em nosso ordenamento, a execução descentralizada, disciplinada na esfera federal pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e pela Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07 de novembro de 2012. Trata-se de uma operação através da qual um órgão executa orçamento de outro para o qual foram alocados os recursos orçamentários.

21. Por sua vez, em razão da necessidade de regulamentar medidas temporárias de enfrentamento, o TCE/PE editou Resolução que disciplina Acordos de Cooperação entre entes federados e entidades públicas, celebrados com o objetivo de adquirir bens e insumos de saúde durante o período de emergência em saúde

¹⁵ Ministério Público junto ao TCE/MT, parecer 2441/2009.

pública causada pelo COVID-19¹⁶.

22. Ambos os normativos têm como objetivo promover a agilidade e a eficácia, seja para o enfrentamento da calamidade pública, seja para a execução orçamentária. Nesse ponto, o TCU já se posicionou no sentido de que a descentralização ocorra quando o órgão descentralizado disponha de reais condições para consecução do objeto acordado.¹⁷

23. Ressalte-se que a celebração de termo de cooperação técnica com execução de ação pelo Executivo com custeio pelo Legislativo não se trata de inovação. Em 2017, a Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo elaborou parecer demonstrando a viabilidade jurídica dessa operação.

24. Considerando que a questão principal envolve, em tese, um interesse recíproco entre os Poderes, qual seja, o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, e que municípios e estados possuem capacidade jurídica e administrativa necessária à aquisição e à destinação dos bens pretendidos, se mostra adequada a adoção de um termo de cooperação técnica que contemple o aspecto orçamentário tratado na execução descentralizada.

25. Adicionalmente, a celebração do termo de cooperação técnica deve observar o disposto no art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93, notadamente quanto à elaboração de plano de trabalho, o qual deverá detalhar as ações pactuadas para enfrentamento à pandemia.

26. Para que surta os efeitos legais dele esperados, o extrato do termo de cooperação técnica deverá ser publicado na imprensa oficial pelos dois Poderes e também divulgado em sítio oficial na internet no mesmo dia de sua celebração, de forma alinhada ao previsto no artigo 4º, §2º da Lei Federal nº 13.979/20 e pela Resolução nº 077/2020 – TCE/PE quanto a contratações específicas para o contexto da pandemia.

27. Por fim, o processo resultante do termo de cooperação técnica deverá ser arquivado em cada entidade cooperada para fins de apresentação aos órgãos de controle e obedecer às regras assinaladas no artigo 4º e seguintes da Lei Federal nº 13.979/20, em especial aquelas descritas no artigo 4ºE.

28. Como alternativa à execução descentralizada via termo de cooperação técnica, considerando a busca pela concretização de objetivos de interesse público e o excepcional contexto de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, vislumbra-se que o acordo de vontades entre os poderes possa ser formalmente instrumentalizado por meio de lei de iniciativa do Executivo, que delimite a destinação de recursos devolvidos pelo Legislativo ao longo do exercício para enfrentamento à pandemia,

¹⁶ Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº 77, de 19 de março de 2020.

¹⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão 1771/2009 - Plenário. Publicado em 12/8/2009

sem violação do postulado constitucional da autonomia e independência dos Poderes.

29. Para tanto, considerando o poder discricionário do Legislativo para devolver sobras do duodécimo ao longo do exercício e a competência do Executivo para definir sua aplicação, um possível arranjo de cooperação consiste em lei de iniciativa do Executivo propondo a criação de fundo emergencial para ações de enfrentamento à pandemia de coronavírus, estabelecendo entre as receitas do fundo as eventuais devoluções de duodécimos pelo Legislativo.

30. De outro modo, não sendo feita a opção pela criação de fundo especial, diante da inexistência de óbice a devoluções de recursos à Conta Única do Tesouro, lei de iniciativa do Executivo também poderá definir destinação dos recursos ao enfrentamento da pandemia como um arranjo alternativo de cooperação.

2 – Possibilidades de redução do repasse do duodécimo pelo executivo municipal às câmaras municipais durante a pandemia

31. A Constituição Federal determina a destinação mensal (até o dia 20) de dotações orçamentárias ao Poder Legislativo, denominadas duodécimo, conforme art. 168. O cálculo do quanto a ser repassado também é tema da Magna Carta, tendo como parâmetro o montante da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, de acordo com limites fixados no art. 29-A.

32. A questão é tão importante que a própria Constituição Federal considera crime de responsabilidade do Prefeito o repasse do duodécimo em valores superiores ao estabelecido nos incisos do art. 29-A; ou se o repasse ocorrer após o dia 20 de cada mês; ou se o valor do repasse for menor que o fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA, nos termos do art. 29-A, §2º.

33. Nas palavras do Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 339, Ministro Luiz Fux (STF), é dever constitucional do Poder Executivo o repasse da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e Órgãos constitucionalmente autônomos, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.

34. Essa é a regra do ordenamento constitucional, que deve ser observada sempre que a arrecadação estiver ocorrendo em consonância com o previsto na LOA. Todavia, podem advir fatores inesperados que atinjam a sociedade e, dessa forma, acabem por refletir na receita pública.

35. O momento atual, com a decretação de calamidade pública motivada pela pandemia do coronavírus, ocasionou a adoção de medidas drásticas pelos gestores dos Entes públicos, como por exemplo, isolamento social, fechamento e/ou redução de funcionamento do comércio em geral, suspensão e/ou cancelamentos

de contratos de emprego.

36. Essas e outras medidas correlatas tiveram como consequências a redução do poder aquisitivo de milhões de pessoas, assim como a significativa diminuição de compras, pagamento e contratações em geral, comprometendo sobremaneira a atividade econômica do país e implicando, por conseguinte, a perda de arrecadação de tributos em todos os Entes da Federação.

37. Sendo a receita fator condicionante da execução das despesas dos Entes públicos, sua frustração termina por comprometer a exequibilidade da programação orçamentária, aí incluído o repasse duodecimal. Assim, as transferências ao Poder Legislativo têm que considerar a receita real arrecadada, sendo imprescindível o ajuste de gastos ao novo cenário, sob pena de agravar o desequilíbrio orçamentário-financeiro do Ente federativo, impactando na prestação dos serviços públicos à sociedade.

38. Esse princípio deve nortear as Prefeituras brasileiras. Em momento de dificuldades, a Administração Pública precisa se adequar à realidade. Assim no que tange a repasses duodecimais ao Poder Legislativo municipal, é necessário afastar a previsão inicial, privilegiando a arrecadação efetiva, em respeito ao equilíbrio das finanças e ao interesse público. Esse tem sido o entendimento majoritário das Cortes de Contas do país, como se vê nos seguintes excertos:

Caso a arrecadação municipal, verificada a cada bimestre, impossibilite atingir a receita orçada e possa comprometer as metas fiscais, o Chefe do Poder Executivo também pode informar ao Poder Legislativo sobre o comportamento negativo da arrecadação e seus efeitos, solicitando o cumprimento do disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Legislativo, por sua vez, cumprindo a determinação legal, deve informar ao Poder Executivo a limitação de empenho, que equivale à redução do Orçamento. Cumpridos esses requisitos, o Poder Executivo pode promover a transferência de recursos de acordo com a nova situação orçamentária, adequada ao nível das receitas municipais, sem que haja autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, exceto em relação aos critérios para limitação de empenho, consoante art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (TCE-SC, prejulgado 1558, ago. 2004);

Caso a arrecadação municipal verificada no decorrer do exercício impossibilite o atingimento da receita orçada, desde que previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou na Lei do Orçamento Anual, é admitido que o Prefeito determine o contingenciamento das dotações orçamentárias de forma uniforme e linear, abrangendo todas as unidades orçamentárias, incluindo as dotações para a Câmara de Vereadores. Neste caso, a apuração dos gastos com a folha de pagamento da Câmara será em relação à dotação originalmente prevista (TCE-SC, prejulgado 1215, nov. 2002).

No caso de queda significativa da arrecadação prevista no orçamento municipal, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas, poderá haver, mediante votação da alteração da lei orçamentária, a redução do repasse ao Poder Legislativo. (...). Se houver repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, sem lei que a altere, restará configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no III do § 2º do art. 29-

A da Constituição Federal, ficando o chefe do Poder Executivo sujeito às penalidades previstas em lei (TCE-MG. Consulta nº 785693, fev. 2011).

Ocorrendo, durante a execução orçamentária, arrecadação de receita ordinária em valor inferior ao registrado no exercício anterior, para igual período, e na ausência de norma da LDO relativa à limitação de empenho e/ou movimentação financeira, o repasse financeiro para os poderes e órgãos deve ser reduzido na mesma proporção em que se verificar a redução na arrecadação. (TCE-PB, Resolução Normativa nº 10/2009)

39. Destaque-se que os pronunciamentos anteriormente elencados aludem a situações excepcionais de queda de receitas, em magnitude tal que inviabilize o cumprimento das previsões de repasses duodecimais constantes do orçamento. Em consonância com essa linha jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça - STJ tem julgados que endossam a possibilidade de redução dos valores das transferências duodecimais, a saber:

A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal, não é desordenada. Obedece ao sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da CÂMARA MUNICIPAL de forma parcelada em duodécimos, estabelecidos mensalmente e conformados à RECEITA concretizada realmente mês a mês. Esse critério permite o equilíbrio, de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação ou com o sacrifício das obrigatórias despesas da responsabilidade do executivo. A liberação ou REPASSE não tem por base única a previsão ORÇAMENTÁRIA, devendo ser considerada a RECEITA real. 3. Recurso parcialmente provido. (STJ, 1ª Turma, REsp 189146 / RN; RECURSO ESPECIAL 1998/0069722-5 Relator Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, j. 06.08.2002, DJ 23.09.2002).

O repasse das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes, nos termos previstos no art. 168, da Carta Magna de 1988, não pode ficar à mercê da vontade do Chefe do Executivo, sob pena de se por em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.

Tal repasse, feito pelo Executivo, deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária Anual, a fim de garantir a independência entre os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo.

O quantum a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado.

In casu, inexistem justificativas plausíveis por parte da autoridade coatora - Prefeito municipal, que motivem a insuficiente arrecadação municipal, não legitimando, desse modo, a diminuição do repasse dos duodécimos devidos à Casa Legislativa que deveriam corresponder, dessa forma, às previsões orçamentárias (STJ. RMS 10181 SE 1998/0065964-1. RELATOR MIN. JOSE DELGADO. JULGAMENTO EM 14/11/2000. 1º TURMA STJ. PUBLICADO DJ 05/02/2001).

40. As circunstâncias relacionadas à pandemia do coronavírus certamente redundarão na significativa queda da arrecadação – frustração da receita, reclamando dos gestores municipais ações céleres de readequação dos orçamentos públicos. Essa preocupação levou o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro a proferir a seguinte deliberação, no curso do Processo 40/100.308/2020, que examina o primeiro Relatório Resumido de Execução Orçamentária da capital fluminense no presente ano. Ei-la:

DETERMINAR que seja feita uma reavaliação de todo o planejamento orçamentário, inclusive contemplando a revisão das metas bimestrais de arrecadação e a programação mensal de desembolso, de forma a adequá-lo ao novo cenário macroeconômico decorrente da Pandemia do Coronavírus, conforme preconizado no art. 12 da LRF e no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 6.623/19), possibilitando assim a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Adicionalmente, que seja apresentado um plano de contingenciamento orçamentário compatibilizado com a nova projeção de fluxo de caixa para o exercício financeiro.

41. Claro, pois, que todos os municípios brasileiros deverão se preparar para a realidade que conformará novos – e bem mais restritos – limites para as finanças públicas das urbes. Imprescindível o acompanhamento rigoroso da realização das receitas para demarcar as fronteiras de execução das despesas. Previsível a necessidade de adoção de medidas “indesejadas”, mas necessárias para a manutenção do funcionamento da máquina pública, dentre as quais, muito provavelmente, a redução do duodécimo.

42. Nesse caso, deve o chefe do Poder Executivo comunicar aos demais gestores para atentar ao teor do art. 9º da LRF, assim como justificar e comprovar o quanto efetivamente há de impacto na receita (art. 53, §2º, LRF), além de monitorar o desempenho da execução orçamentária, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, nos termos do arts. 48, 52 e 53 da LRF.

CONCLUSÃO

43. Por todo o exposto, **quanto aos aspectos de cooperação entre Poderes no enfrentamento à pandemia**, a Comissão sugere ao CNPTC que recomende aos Tribunais de Contas que:

- 43.1. orientem a não utilização de aquisição conjunta de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento à pandemia decorrente do coronavírus como mecanismo de cooperação com o Poder Legislativo.
- 43.2. estabeleçam entendimento pela viabilidade da alocação de disponibilidades financeiras de Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas em ações de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública causada pelo COVID-19, indicando sua efetivação por meio dos seguintes mecanismos:
 - a. celebração de termo de cooperação técnica com o respectivo Poder Executivo, utilizando como parâmetro a minuta-padrão aprovada pela Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07 de novembro de 2012 e acompanhado do respectivo plano de trabalho, elaborado nos moldes previstos no art. 116, da Lei Federal nº 8.666/93.
 - b. aprovação de lei de iniciativa do Executivo para criação de fundo emergencial de

enfrentamento à pandemia de COVID-19, prevendo, entre suas receitas, eventuais devoluções de duodécimo pelo Poder Legislativo ao longo do exercício.

- c. não sendo feita a opção pela criação de fundo especial, aprovação de lei de iniciativa do Executivo estabelecendo que eventuais devoluções de duodécimo pelo Poder Legislativo à Conta Única do Tesouro serão aplicadas no enfrentamento à pandemia.

44. No que se refere às **possibilidades de redução do repasse do duodécimo pelo Executivo Municipal às Câmaras Municipais durante a pandemia**, a Comissão sugere ao CNPTC que recomende aos Tribunais de Contas que:

- 44.1. estabeleçam entendimento no sentido de possibilitar, de forma excepcional, a redução de repasse, a título de duodécimo, do Poder Executivo Municipal ao respectivo Poder Legislativo, de acordo com entendimento legal e jurisprudencial citados alhures, e desde que necessário ao equilíbrio das finanças públicas em determinadas situações, em especial, nas seguintes hipóteses:
 - a. quando o valor a ser repassado extrapolar os limites fixados na CF (art. 29-A), deve o chefe do Poder Executivo reduzir o montante, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, nos termos do art. 29-A, §2º, I, CF;
 - b. quando houver redução significativa na arrecadação, comprometendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, bem como o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, deverá haver limitação de empenho e movimentação financeira, de acordo com os critérios fixados pela LDO, nos termos dos arts. 8º e 9º da LRF.
- 44.2. orientem o chefe do Poder Executivo Municipal que, para proceder com a redução dos repasses, sejam adotados os seguintes atos:
 - a. a revisão orçamentária (LOA), contemplando as metas de arrecadação e a programação mensal de desembolso, respeitando o processo legislativo e demais atos normativos aplicáveis ao caso (leis orçamentárias locais; Lei Orgânica municipal; a Lei de Responsabilidade Fiscal; Constituição Estadual e/ou Federal).
 - b. a publicação mensal do demonstrativo simplificado das receitas previstas e arrecadadas, bem como da programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, garantindo maior transparência sobre o desempenho da execução orçamentária, conforme art. 48 da LRF.

Conselheiro Sebastião Cezar Leão Colares

Presidente da Comissão Especial

Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM-PA

Anne Emília Costa Carvalho

TCE-RN

Luciano Costa Nova

TCE-PB

Luís Eduardo Ferreira Lira da Silva

TCE-RN

Pedro Henrique Magalhães Azevedo

TCE-MG

Sérgio Roberto Bacury de Lira

TCM-PA

Thiago Rafael da Cruz Peixoto

TCM-PA



CNPTC

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 04/2020 – Uniformização da contabilização e prestação de contas dos recursos destinados ao combate da pandemia, nos moldes da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional.

INTRODUÇÃO

1. Em virtude das medidas sociais e econômicas adotadas em âmbito nacional para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARS-COV-2), agente causador da Covid-19, o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) identificou a necessidade de oferecer diretrizes para uniformizar a atuação dos Tribunais de Contas do Brasil. Assim, instituiu, por intermédio da Portaria CNPTC nº 4/20, esta Comissão com o objetivo de emitir parecer técnico sobre a **“uniformização da contabilização e prestação de contas dos recursos destinados ao combate da pandemia, nos moldes da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional”**.

REFERÊNCIAS

2. As seguintes referências foram utilizadas para elaboração deste parecer técnico:

Norma	Ementa
Constituição Federal.	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Decreto Legislativo Federal nº 6/2020	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
Medida Provisória nº 938/2020	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 reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Lei Federal nº 4.320/1964	Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Lei Federal nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei Federal nº 13.979/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Lei Federal nº 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação – LAI.
Portaria MS nº 188/2020	Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
MCASP 8ª edição da STN	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME	Contabilização de recursos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19).
Nota Técnica CNM nº 20/2020	Contabilização de auxílio financeiro para minimizar perdas dos fundos de participação dos estados e dos municípios – Medida Provisória nº 938/2020.
Nota Técnica CNM nº 23-A/2020	Contabilização de transferências fundo a fundo para ações emergenciais da saúde no combate à Covid-19.
Nota Técnica Conjunta SNAS/SGFT nº 1/20.	Utilização dos recursos do cofinanciamento federal no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao coronavírus (Covid-19) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

EXAME TÉCNICO

1 – Gestão orçamentária dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia

3. A execução orçamentária das despesas realizadas pelos entes estaduais, distrital e municipais, no tocante ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, deve obedecer aos comandos insculpidos na Lei Federal nº 4.320/1964, em especial os artigos 58 a 65, que tratam sobre as fases do empenho, liquidação e pagamento.

4. Ocorre que os orçamentos em vigor neste ano de 2020 não contemplaram dotações suficientes para essa finalidade e nem poderiam, já que se trata de evento marcado pela imprevisibilidade. Tampouco se pode afirmar, de maneira inequívoca, que as reservas de contingência¹⁸, destinadas à mitigação de riscos fiscais, incluem dotações suficientes ao pleno alcance, por todos os entes federados, das necessidades sociais decorrentes da propagação do vírus.

5. Logo, a realização de gastos públicos inerentes à atual crise epidemiológica, sob o prisma orçamentário, está condicionada à alocação de dotações voltadas a esse mister nas leis já aprovadas, possibilitando o empenhamento das despesas, bem como a execução das demais fases legalmente disciplinadas¹⁹.

6. Dada a magnitude desta crise, a qual foi caracterizada internacionalmente como uma emergência de saúde pública, é de se esperar que os dispêndios governamentais sejam proporcionais, o que exige, além da indispensável transparência, controle efetivo dos Tribunais de Contas brasileiros e da sociedade.

7. Assim, para viabilizar a identificação orçamentária dos gastos estritamente relacionados à situação emergencial em apreço, recomenda-se a instituição de ação²⁰ específica nas leis orçamentárias (LOAs) de

¹⁸ Lei Federal nº 101/2000, art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

¹⁹ Reconhece-se a possibilidade de execução de ações já constantes do orçamento para o enfrentamento à pandemia, a exemplo de atividades como a distribuição de cestas básicas, controle de epidemias etc., entretanto, sugere-se a alocação de tais dotações (por meio de alterações orçamentárias legalmente autorizadas) a uma ação específica de combate à Covid-19 para fins de transparência de controle.

²⁰ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) editado pelo Ministério da Economia, a ação orçamentária é entendida como a **atividade, projeto ou operação especial**, atrelada a uma função e subfunção de governo, a qual deve se referir a um único produto. Os componentes de uma ação orçamentária são: a sua descrição (o que é feito e para que é feito?), a forma de

2020, ou a instituição de detalhamento por fonte, o que deve ser executado pelos mais variados órgãos e entidades governamentais envolvidos no combate à crise epidemiológica, integrantes da estrutura administrativa dos entes públicos. A ação poderá ser associada aos programas e garantirá o acompanhamento do crédito orçamentário desde a fixação da despesa até o pagamento. O detalhamento da fonte mostra-se adequado ao controle financeiro dos recursos que serão destinados ao combate da pandemia, permitindo, quando conveniente e necessária, a segregação dos recursos nas disponibilidades de caixa e o rastreamento da execução financeira.

8. A forma de instituir, nas LOAs já em execução, a referida ação específica ou o detalhamento por fonte para a alocação de dotações orçamentárias relacionadas ao enfrentamento da pandemia tem sido objeto de debates em escala nacional. Segundo o já mencionado diploma legal de direito financeiro aplicável ao setor público, as autorizações de despesas não computadas na lei de orçamento devem ser materializadas por meio dos créditos adicionais.

9. O art. 41 da Lei Federal nº 4.320/1964²¹ classifica os créditos adicionais em três tipos: suplementares, especiais e extraordinários, sendo esses últimos apropriados à alteração orçamentária em razão de situações urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou em face do reconhecimento de estado de calamidade pública, como está a ocorrer devido à pandemia provocada pela Covid-19.

10. A calamidade pública motivada pelo surto do novo coronavírus foi reconhecida pelo Congresso Nacional, em âmbito federal, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, dispensando a União do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei Federal nº 13.898/2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Após a emissão do Decreto em comento, diversas Medidas Provisórias foram editadas pelo Presidente da República, abrindo créditos extraordinários ao orçamento federal²².

implementação (como é feito?), o produto (o que será produzido ou prestado?), a unidade de medida (como é mensurado?) e o subtítulo (onde é feito/onde está o beneficiário do gasto?).

A **atividade** é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um *programa*, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

O **projeto** é o instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um *programa*, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Operações especiais, por sua vez, são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

²¹ Lei Federal nº 4.320/64, art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I – suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II – especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

²² Na União, a identificação das ações orçamentárias relacionadas ao combate à pandemia da Covid-19 ocorre por meio de localizador de gastos específico (subtítulo) numa ação existente ou numa nova ação, viabilizada por créditos extraordinários.

11. Nota-se, pois, que o crédito extraordinário constitui instrumento legalmente previsto para atender situações tais como a decorrente do surto epidemiológico vigente (a qual demanda célere resposta do Poder Público), já que prescinde do rito legislativo tradicional para inclusão de novas ações ao orçamento em curso, como ocorre com os créditos especiais.

12. Contudo, por não ser de comum utilização, principalmente na esfera municipal, até mesmo porque se restringe a situações urgentes e imprevisíveis, muitas dúvidas podem circundar a abertura de tal tipo de crédito. A seguir, são relacionadas algumas orientações, segundo o entendimento dos membros desta Comissão, sem pretensão de esgotar os debates em torno do assunto:

1.1 – Para abertura de créditos extraordinários nos estados, distrito federal e municípios, é necessária a decretação de estado de calamidade pública.

13. A formalização do reconhecimento da situação emergencial em Estados, Distrito Federal e Municípios se dá por meio da edição de Decretos, de competência dos respectivos Governadores e Prefeitos. Nesse sentido, é recomendável a publicação de tais atos de forma prévia à abertura de créditos extraordinários.

14. A “Cartilha para Situações de Emergência”²³, de autoria da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República, reconhece as doenças infecciosas virais como exemplo de desastre que gera situação de emergência e orienta a decretação de tal situação pelos Poderes Executivos.

15. Em caso de reconhecimento da situação de calamidade nos Estados, Distrito Federal e Municípios pelo Governo Federal, ficam essas esferas federativas dispensadas da apresentação de inexistência de restrição no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, além de poderem negociar outros apoios pontuais junto à União.

16. Ademais, para que sejam afastadas as obrigações relativas aos arts. 9º, 23 e 31 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), é fundamental o reconhecimento da situação de calamidade pelas Assembleias Legislativas²⁴.

²³ Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/publicacoes/guia-versao-final.pdf>. Acesso em 24.04.20.

²⁴ Lei Federal nº 101/2000, 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.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

1.2 – No âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os créditos extraordinários serão abertos por intermédio de decreto

17. De acordo com o art. 44 da Lei Federal nº 4.320/1964, os créditos extraordinários serão abertos por Decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. No aludido Decreto, é importante consignar os impactos nos demais instrumentos de planejamento (Plano Plurianual – PPA, e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) em decorrência da inserção da nova ação ou de fonte específica. O detalhamento da fonte, quando não constar do crédito orçamentário constante da LOA, poderá ser criado por instrumentos infralegais ou, em algumas situações, diretamente nos sistemas de contabilidade.

1.3 – Os Estados, Distrito Federal e Municípios que recebam recursos oriundos de transferências do Governo Federal para utilização em ações de combate à pandemia poderão utilizá-los por intermédio de crédito extraordinário.

18. Segundo o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964, apenas os créditos suplementares e especiais dependem da existência prévia de recursos disponíveis para a sua abertura. Portanto, não há tal exigência para a abertura de créditos extraordinários. Afinal, não é a fonte de recursos que define o tipo de crédito a ser aberto, mas a avaliação que permitirá verificar se o crédito já existe na LOA (suplementar), se é algo novo (especial) ou se a autorização é para despesas urgentes e imprevisíveis (extraordinário).

19. Contudo, caso sejam oferecidos recursos orçamentários para a abertura dos créditos extraordinários, tal fato não enseja a sua descaracterização, nem impossibilita sua edição. Na mesma esteira prescreve o item 9 da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME:

“Considerando que o intuito da legislação ao dispensar a indicação dos recursos foi facilitar a abertura do crédito para atendimento de despesas dado seu caráter de imprevisibilidade e urgência, a mera possibilidade de indicação do recurso não inviabiliza a abertura do crédito extraordinário ou exige a utilização de outra modalidade (especial ou suplementar). Dito de outra forma, a legislação não veda a indicação dos recursos para a abertura do crédito extraordinário, quando tal indicação for possível.”

20. Observa-se que a Lei Federal nº 4.320/1964, ao dispor sobre os recursos aptos a viabilizar a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais, elenca hipóteses orçamentárias, quais sejam: superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, excesso de arrecadação, anulação parcial

ou total de dotações e o produto de operações de crédito autorizadas²⁵.

21. Essas hipóteses não se confundem com as fontes de recursos financeiros que viabilizarão a quitação das despesas públicas geradas e que se originam com a arrecadação da receita. Essas fontes deverão ser informadas nos empenhos que derivem de créditos extraordinários, assegurando aos respectivos futuros credores a existência de disponibilidades suficientes para que os compromissos assumidos sejam honrados.

22. Por fim, quanto às naturezas de despesas orçamentárias a serem utilizadas para registro dos gastos afetos ao combate do surto epidemiológico do novo coronavírus, devem ser adotadas as classificações instituídas pela Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001 e suas alterações posteriores, sendo facultado aos entes tão-somente a criação de subelementos específicos dadas as suas necessidades gerenciais.

2 – Contabilização dos recursos provenientes da MP nº 938/2020.

23. A forma de registro contábil dos recursos provenientes da Medida Provisória nº 938, de 02 de abril de 2020, é de grande importância não só para a execução do orçamento, mas também para a transparência e controle.

24. Primeiramente, registre-se que a MP nº 938/2020 foi editada para que a União pudesse prestar apoio financeiro 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 reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19).

25. O auxílio financeiro será repassado nos meses de março a junho e, embora seja calculado a partir das bases estabelecidas para os fundos de participação, não se confunde com esses. Portanto, da mesma forma, a rotina de contabilização das receitas arrecadadas decorrentes da MP nº 938/2020 também seguirá rito distinto dos fundos de participação.

26. Nesse contexto, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, orientou no sentido de que o apoio financeiro caracteriza-se como transferência de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a qual deverá ser registrada na natureza de receita orçamentária 1.7.1.8.99.1.0 – Outras Transferências da União.

27. Na sequência, de maneira a complementar e para detalhar as orientações repassadas pela Secretaria

²⁵ Além desses, a Constituição Federal prevê os recursos sem despesa (art. 166, §8º) e o Decreto-Lei nº 200/1967 cita a reserva de contingência (art. 91).

do Tesouro Nacional, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, por meio da Nota Técnica nº 20, de 07 de abril de 2020, esclareceu que o auxílio financeiro não possui natureza tributária e, portanto, não está sujeito às mesmas vinculações impostas aos fundos de participação, ou seja, não integra as bases de cálculo para fins de aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) e Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS).

28. Assim, o auxílio financeiro não possui vinculação na aplicação, podendo, inclusive, ser utilizado para custear despesas já previstas na Lei Orçamentária Anual.

29. Outro importante aspecto mencionado na Nota Técnica nº 20/2020 da CNM se refere ao fato de o auxílio financeiro não compor base de cálculo definida no art. 29-A da Constituição Federal para fins de repasse do duodécimo ao Poder Legislativo. Esse entendimento se fundamenta na característica não-ordinária da transferência.

30. No entanto, a abordagem que poderá gerar divergências de entendimento em função de características da forma de atuação de cada Tribunal de Contas refere-se à criação ou não de fontes de recursos.

31. Sobre o tema, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da já mencionada Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, ao abordar a transferência fundo a fundo – seguindo a mesma lógica para o auxílio financeiro – esclareceu que embora seja possível a criação de fonte/destinação de recursos específica para este fim, em atendimento ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da LRF, em virtude de não haver modelo nacionalmente padronizado para fonte de recursos, a recomendação é a de que sejam observadas as classificações já utilizadas para o tipo de transferência recebida ou recursos arrecadados, ou seja, os recursos recebidos por meio do SUS, por exemplo, devem ser classificados na mesma codificação já utilizada para esta finalidade, mesmo que os recursos sejam aplicados no enfrentamento à pandemia relacionada à Covid-19, de forma que seja possível prestar contas da utilização desses recursos por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).

32. Ainda, de maneira complementar, a STN esclarece que, sendo possível, pode ser criado detalhamento na classificação **por fonte de recursos** que permita identificar a destinação do recurso ao enfrentamento à pandemia, facilitando também o controle das despesas aplicadas para essa finalidade.

33. Por outro lado, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio da Nota Técnica nº 20/2020, **recomendou a** criação de um código de classificação por fonte de recursos específico vinculado à conta bancária do fundo de participação a título de auxílio financeiro, com a ressalva de que, caso o sistema operacional não permita que seja criada mais de uma fonte por conta bancária, também deverá ser criado um mecanismo alternativo que permita o controle desses recursos em separado dos originalmente

vinculados ao fundo de participação.

34. Um desses mecanismos alternativos consiste na criação de um detalhamento, mas com a manutenção da codificação da fonte de recursos inalterada. Ao adotar essa opção, é essencial que não haja risco para a transparência e o controle, pois embora o recurso esteja sendo repassado sem vinculação definida, poderá demandar trabalhos específicos de fiscalização de maneira similar a outros auxílios financeiros que, por exemplo, foram repassados aos municípios nas áreas de assistência social, educação e saúde.

35. Assim, para os que optarem pela criação de detalhamento da fonte, sem a criação de fonte específica, destacam-se os seguintes apontamentos:

35.1. será necessário avaliar se apenas com o detalhamento da fonte não haverá perda na qualidade da transparência e menor controle sobre onde foram aplicados os recursos. Essa análise depende das exigências de cada Tribunal que, por meio do respectivo sistema, terá condição de medir o impacto. Deverá haver cuidado especial para que se permita ao controle a análise qualitativa da aplicação dos recursos.

35.2. não haverá obrigatoriedade de alteração orçamentária caso se apliquem os recursos em dotação já constante da LOA;

35.3. não será necessária a realização da sistemática de “De-Para” no envio da Matriz de Saldos Contábeis.

36. Já para os entes que seguirem a orientação da STN e optarem por utilizar as fontes já existentes, o controle será realizado pela criação de ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

37. Por outro lado, chama especial atenção a possibilidade sugerida pela CNM de criação de fonte específica para controlar a execução orçamentária.

38. Isto porque a Medida Provisória nº 938/2020 deixa claro que o objetivo do auxílio é mitigar os impactos da queda de arrecadação. Inclusive, consta da Exposição de Motivos que se trata de medida urgente visando assegurar que Estados, Distrito Federal e Municípios não sejam prejudicados por eventuais perdas de arrecadação do governo federal, de forma a, dentre outras ações, garantir a subsistência e empregabilidade em seus territórios.

39. Nesse sentido, ao se optar pela criação de fonte de recursos específica, é importante destacar que este auxílio financeiro não constitui recurso vinculado e, com isso, não há que se falar da aplicação do Parágrafo

único²⁶ do art. 8º da LRF e nem do art. 50, 127 do mesmo diploma legal. Essa clareza é importante para que não haja interpretação inadequada da lei, vinculando recurso que possui destinação livre.

40. Portanto, no que se refere ao controle por fontes de recursos, resumidamente, tem-se que, para a STN, não se faz necessária a criação de fonte de recursos específica, podendo ser utilizada a codificação já criada para o recebimento do auxílio financeiro e, de maneira complementar, se for o caso, sugere-se a criação apenas de detalhamento da fonte de recursos.

41. Assim, diante do exposto, é essencial que, dentro da estratégia estabelecida em cada Tribunal de Contas, o procedimento adotado garanta transparência, controle e rastreabilidade dos recursos para que sejam identificadas a origem e a aplicação dos recursos. E, alternativamente, recomenda-se que seja criada ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19.

3 – Contabilização dos saldos dos recursos do SUS e do SUAS – transferências fundo a fundo.

42. Quanto aos saldos dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), decorrentes de transferências fundo a fundo, a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME autoriza o uso desses valores sem a necessidade de alteração das fontes. Entretanto, fixa a obrigatoriedade de se demonstrar a efetiva aplicação nesse fim emergencial, mediante a criação de ação orçamentária²⁸ específica para o emprego destes recursos, mas reconhece que não há um modelo padronizado a ser adotado por toda a Federação. Por fim, recomenda que sejam observadas e mantidas as classificações já utilizadas para o tipo de transferência recebida ou recurso arrecadado.

43. A manutenção dessas classificações orçamentárias é necessária por conta da codificação já utilizada pelos entes públicos para a prestação de contas dos recursos do SUS no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), assim como dos recursos da Assistência Social no Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira do SUAS para cada exercício. Essas prestações de contas contêm regras e fluxos básicos de preenchimento relacionados ao planejamento da execução de recursos e à execução física e financeira para cada exercício.

44. Ademais, também para esses saldos do SUS e do SUAS, a Nota Técnica da STN sugere a criação de um

²⁶ 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.

²⁷ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

²⁸ A Nota Técnica da STN orienta a criação de ações orçamentárias ou programas específicos. Entretanto, entende-se como suficiente apenas a criação de ação(ões) específica(s), já que a criação de programa(s) dependeria de Lei, o que causaria a perda da agilidade necessária ao enfrentamento da pandemia.

detalhamento na classificação por fonte de recursos que permita identificar a destinação dos montantes para o enfrentamento à pandemia, possibilitando o melhor controle das despesas utilizadas para esse fim.

45. Finalmente, em relação às classificações por natureza da receita e da despesa, a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME orienta que sejam utilizadas as classificações orçamentárias já adotadas pelos entes governamentais, de forma a se identificar a origem dos recursos e o objeto da despesa, dispensando a criação de novas classificações específicas para a utilização desses recursos para o enfrentamento da pandemia.

46. Em relação aos recursos recebidos no âmbito do SUS, foram indicadas na Nota Técnica as seguintes classificações do ementário da receita: 1.7.1.8.03.9.0 – Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo; 1.7.1.8.04.6.0 – Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente; 2.4.1.8.03.9.0 – Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo; 2.4.1.8.04.6.0 – Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente.

47. Portanto, em síntese, sobre a autorizada utilização de saldos de recursos transferidos fundo a fundo do SUS e SUAS, os Tribunais de Contas deverão verificar se houve a efetiva alocação de recursos como créditos extraordinários em ações orçamentárias especificamente criadas para o combate à pandemia, devendo ser mantidas as classificações orçamentárias já antes utilizadas para as prestações de contas desses recursos. Apesar de desejável, não há obrigatoriedade, mas apenas a sugestão para a criação de um detalhamento na classificação por fonte de recursos que permita identificar a destinação dos montantes para o enfrentamento à pandemia, possibilitando o melhor controle das despesas utilizadas para esse fim.

4 – Impactos fiscais do reconhecimento do estado de calamidade pública

48. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu ao sistema Tribunais de Contas o relevante papel de acompanhar os princípios e normas da gestão fiscal responsável. Tal atribuição dinamizou o controle público, visando à adequação e à manutenção de parâmetros fiscais condizentes com as realidades orçamentárias e financeiras dos entes da Federação.

49. Entretanto, a pandemia decorrente da Covid-19 ocasionou a reorganização na priorização do gasto público, especialmente os relativos aos serviços de saúde, respaldada pela decretação, na maioria dos entes, do estado de calamidade pública. Nessa linha, algumas regras previstas na LRF foram flexibilizadas e/ou postergadas.

50. Estão logo após descritas as principais diretrizes a serem seguidas nos trabalhos de acompanhamento da LRF a serem observadas pelos Tribunais de Contas na vigência do estado de calamidade pública:

51. Suspensão dos seguintes prazos:

51.1. prazos para o reenquadramento e disposições sobre as despesas com pessoal (art. 23);

51.2. prazos para reenquadramento e disposições sobre a dívida consolidada (art. 31);

52. Estão dispensados:

52.1. o atingimento dos resultados fiscais no exercício de 2020;

52.2. a limitação de empenho e movimentação financeira em decorrência do não atingimento do Resultado Primário e Nominal (art. 9º).

53. Ressalte-se que permanece em vigor o art. 42, que exige a existência de disponibilidades suficientes para fazer frente às despesas empenhadas e não pagas no último ano do mandato. Contudo a interpretação abrangente e sistemática dos dispositivos legais atualmente vigentes, em especial a Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionada como lei complementar, permite inferir que, se é possível a abertura de créditos adicionais extraordinários sem a indicação das fontes de recursos necessários para fazer frente aos gastos decorrentes de despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, como é o caso da pandemia Covid-19, natural supor que o endividamento decorrente dessa pandemia, em uma análise contextualizada, não há de impactar, em exame futuro, um eventual descumprimento do consagrado artigo 42 da LRF.

54. Assim, essas questões compreenderão a avaliação pelos Tribunais de Contas dos impactos decorrentes do enfrentamento dessa pandemia.

55. Permanece a obrigação dos entes de estabelecerem, em anexo da LDO, suas metas fiscais para o exercício de 2021. Entretanto, pode haver dispositivo nessa Lei prevendo a atualização dessas metas no momento de envio do Projeto da LOA ao respectivo parlamento, em virtude das rápidas e imprevisíveis mudanças de cenário, decorrentes da pandemia.

56. Ademais, por força da Medida Cautelar concedida em face da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6357 MC/DF, fica afastada a exigência de demonstração e compensação orçamentárias em relação a criação ou expansão referentes aos seguintes artigos da LRF, desde que as despesas decorram exclusivamente das ações de enfrentamento:

56.1. incentivo ou benefício de natureza tributária decorrente de renúncia de receita (art. 14);

56.2. ação governamental que acarrete aumento de despesas (art. 16);

- 56.3. atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17);
- 56.4. concessão de benefício, a quem satisfaça as condições de habilitação, prevista na legislação pertinente, expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados e reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real (art. 24).

5 – Transparência da gestão orçamentária e financeira

57. Diante das dificuldades apresentadas pela situação de crise provocada pela pandemia Covid-19, o poder público precisa de medidas eficientes e céleres nas aquisições e contratações de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos, destinados ao enfrentamento da emergência.
58. Entretanto, a Lei nº 13.979/2020, em seu art. 4º, §2º, define que:

“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.”

59. Nesse sentido a referida norma é taxativa sobre a obrigação dos entes federados de disponibilizar informações, em tempo real, dos gastos públicos, assim como dos contratos firmados. A transparência acima de tudo.
60. Também é importante ressaltar que os entes da Federação devem obediência à Lei Federal nº 12.527/2011, à Lei de Acesso à Informação (LAI) e à Lei Complementar Federal nº 131/2009, que determinaram que fossem disponibilizadas, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
61. Assim, os entes da Federação deverão divulgar, imediatamente, em sítio oficial específico, ou em seção específica do seu sítio oficial, as contratações ou as aquisições realizadas conforme a Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive as dispensas de licitação e as inexigibilidades.
62. O sítio oficial específico ou a seção específica do sítio oficial deverá conter, no que couber, além das informações previstas no § 3º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), aquelas relativas às contratações mencionadas, trazendo os seguintes detalhes:

- 62.1. nome do contratado;

- 62.2. número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil;
 - 62.3. prazo contratual;
 - 62.4. valor do contrato;
 - 62.5. respectivo processo de contratação ou aquisição.
63. O prazo para o cumprimento da obrigação do artigo 4º, §2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, é, no primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil, conforme preconiza o inciso II, §2º do Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, a seguir transcrito:

“Art. 2º O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, doravante denominado SISTEMA, deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima estabelecida neste Decreto, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

§ 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.”

64. Outra medida essencial para fortalecer a transparência da gestão, é a recomendação mencionada no item 3.2, deste Parecer Técnico, sugerindo que seja criada ação orçamentária ou classificação de fonte específica para as despesas relacionadas à Covid-19, sem restringir outras orientações que os respectivos Tribunais de Contas entenderem necessárias.
65. Assim, reforça-se que a maximização da transparência nas contratações públicas emergenciais será o maior aliado do gestor público para a boa governança e preservação do orçamento público, especialmente enquanto perdurar este estado de emergência na saúde.

CONCLUSÃO

66. Diante do exposto, a Comissão instituída pelo Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), por intermédio da Portaria CNPTC nº 4/20, sugere a esse Conselho Nacional que recomende aos Tribunais de Contas a observação das considerações acima expostas, ao realizarem suas auditorias e fiscalizações.
67. A Comissão agradece pelas contribuições ao conteúdo deste Parecer Técnico, oferecidas por João Eudes Bezerra Filho e Paulo Henrique Feijó da Silva, assim como pela revisão do texto, realizada por Antônio Marcos Cerqueira Navarro, Cláudia Maria Rocha Colavolpe da Silva e Maiana Moraes Brito Cerqueira Costa.

Goiânia/GO, 28 de abril de 2020.

Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo

Presidente da Comissão Especial

Conselheiro-corregedor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA

Jéu Campelo Bessa

TCE-AC

Jorge Pinto de Carvalho Junior

TCM-SP

José Raimundo Bastos de Aguiar

TCE-BA

Leandro Menezes Rodrigues

TCE-PR

Luiz Genédio Mendes Jorge

TC-DF

Marcos Portella Miguel

TCE-SP

Yuri Moisés Martins Alves

TCE-BA

SUMÁRIO

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 05/2020 – Diretrizes para a fiscalização da saúde e da merenda escolar durante a pandemia covid-19	66
APÊNDICE – PRINCÍPIOS NORMATIVOS E DIRETRIZES ADAPTADAS AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19	70
ANEXO I – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da saúde.....	86
ANEXO II – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da merenda escolar	89
ANEXO III – Ata 2ª Reunião da comissão designada pela portaria nº 5 do CNPTC, com os secretários gerais de controle externo dos Tribunais de Contas	102
ANEXO IV – Original e tradução para o português do documento Accountability in a time of crisis da INTOSAI (IDI)	130



CNPTC

PARECER TÉCNICO CNPTC Nº 05/2020 – Diretrizes para a fiscalização da saúde e da merenda escolar durante a pandemia covid-19

1. A pandemia da COVID-19 é um fenômeno sem precedentes na história mundial recente. Trata-se de uma **doença altamente contagiosa**: o primeiro caso foi registrado em Wuhan, China, no dia 31/12/2019, menos de quatro meses depois, até o dia 29/04/2020 já foram registrados 3,2 milhões de casos e mais de 200 mil mortes no mundo inteiro. De acordo com as estimativas da Organização Mundial da Saúde, esta é uma doença que leva a complicações que exigem **internação hospitalar** em até 15% dos casos e **cuidados intensivos** em até 5% dos casos, além de ter uma **taxa de mortalidade alta**, especialmente em idosos e pessoas com comorbidades (como hipertensão e diabetes, por exemplo). Isso gera um *stress* considerável nos sistemas de saúde do mundo, que, via de regra, não têm estrutura para atender tanta gente doente e necessitando de cuidados especiais ao mesmo tempo. Como ainda não há vacinas, nem protocolos médicos de tratamento, a solução utilizada no mundo inteiro para evitar o colapso dos sistemas de atenção à saúde é o **distanciamento social**. O desfecho dessa pandemia ainda é **imprevisível**: impera a incerteza do quando (ou se) voltaremos à situação de “normalidade” que vivíamos até fevereiro de 2020.

2. Esse ambiente dinâmico e em transformação deve ser acompanhado pelos Tribunais de Contas, sob o risco de perda de relevância para a sociedade, como apontam a **NBASP/INTOSAI-P 12 – Valor e benefício dos Tribunais de Contas** em seu princípio 5, que estabelece que os TCs devem ter “*sensibilidade a mudanças de ambiente e riscos de emergentes*” e as diretrizes de fiscalização contidas na **Declaração de Moscou**. Além disso, o combate à crise exige método, assim, as fiscalizações em um momento de crise também devem observar os **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público** da NBASP/ISSAI 100 e as normas específicas, conforme o objeto concreto de cada trabalho.

3. Partindo destes princípios normativos, este grupo de trabalho do CNPTC, criado pela Portaria nº. 05/2020 e presidido pelo Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE), sugere as seguintes **diretrizes de fiscalização adaptadas ao contexto da pandemia de COVID-19** para orientar as ações dos Tribunais de Contas, com atenção especial aos grandes temas **Saúde e Merenda Escolar**:

- 3.1. **Diretriz 1.** *Os Tribunais de Contas devem reestruturar periodicamente os seus planos estratégicos globais de fiscalização*
- 3.2. **Diretriz 2.** *Os Tribunais de Contas devem desenvolver planos de fiscalização contendo as ações específicas relacionadas à situação de emergência.*
- 3.3. **Diretriz 3.** *Os Tribunais de Contas, nas fiscalizações incluídas no plano de emergência, devem priorizar a fiscalização concomitante e garantir que os resultados das fiscalizações e as decisões*

sejam disponibilizadas em tempo hábil.

3.4. **Diretriz 4.** *Os Tribunais de Contas devem garantir que, no planejamento de cada fiscalização incluída no plano de emergência, seja possível identificar claramente seus objetivos, objetos e riscos associados, bem como reavaliar periodicamente esse planejamento.*

3.4.1. *Anexo I – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da saúde*

3.4.2. *Anexo II – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da merenda escolar*

3.5. **Diretriz 5.** *Os Tribunais de Contas devem buscar coordenação para sistematizar informações e diretrizes por meio de redes de controle, para evitar redundância de esforços.*

3.6. **Diretriz 6.** *Os Tribunais de Contas devem buscar ter uma participação colaborativa com os seus entes fiscalizados, mantendo sua independência.*

3.7. **Diretriz 7.** *Os Tribunais de Contas devem reforçar a transparência das suas bases de dados em momentos de crise.*

4. As **explicações e práticas identificadas** nos Tribunais de Contas para cada uma das sete diretrizes deste parecer, com seus respectivos princípios normativos, estão disponíveis no apêndice a seguir. Além dos Anexos I e II, que trazem a relação de possíveis objetivos, objetos e riscos associados à fiscalização da saúde e da merenda escolar durante o curso da pandemia de COVID-19, compõem este parecer:

4.1. *Anexo III – Ata da reunião de secretários-gerais de controle externo dos Tribunais de Contas, do dia 24 de abril de 2020.*

4.2. *Anexo IV – Tradução para o português do “Accountability in a time of crisis” artigo da INTOSAI-Development Initiative, de 21 de abril de 2020.*

5. Ao final de cada diretriz há, ainda, uma série de **ações sugeridas** que os Tribunais de Contas e suas entidades representativas podem implantar, a seguir elencadas:

5.1.1 *Os Tribunais de Contas podem fazer uma reavaliação imediata dos seus planos globais de fiscalização para 2020, levando em consideração os impactos imediatos da COVID-19 tanto no aspecto estratégico (mudanças na prioridade das ações estatais), quanto no operacional (impedimentos ou dificuldades para a realização de procedimentos in loco e reuniões presenciais);*

5.1.2 *Os Tribunais de Contas podem estipular prazos de média duração (de 3 a 6 meses) para a revisão periódica dos seus planos globais de fiscalização, levando em consideração o andamento da*

pandemia de COVID-19 e seus impactos.

- 5.2.1 *Os Tribunais de Contas podem elaborar um documento formal com o plano de fiscalização emergencial, relacionado apenas à fiscalização das ações estatais relacionadas ao combate da pandemia de COVID-19, e dar a devida publicidade do mesmo juntos aos entes fiscalizados e à sociedade em geral.*
- 5.3.1 *Os Tribunais de Contas podem dar preferência à utilização de procedimentos de fiscalização remotos, enquanto durarem as medidas de restrição de circulação e distanciamento social.*
- 5.3.2 *Os Tribunais de Contas podem criar fluxos processuais simplificados para dar celeridade aos processos de prestação de contas relacionados a ações de combate à COVID-19.*
- 5.3.3 *Os Tribunais de Contas podem realizar levantamentos específicos, por meio de grupos de trabalho internos, para identificar os impactos de médio a longo prazo da COVID-19 nas diversas áreas de atuação do Estado (receita tributária, educação, saúde, entre outras) para melhor planejar as suas fiscalizações futuras.*
- 5.4.1 *Os Tribunais de Contas podem: (i) analisar os possíveis objetivos e riscos associados elencados nos Anexos I e II; (ii) verificar se eles atendem aos seus próprios objetivos de fiscalização nas áreas de saúde e merenda escolar; e (iii) ter eles como ponto de partida para esboçar seu plano emergencial de fiscalização (que também abrangerá outras áreas).*
- 5.5.1 *As entidades representativas do controle externo podem criar grupos de trabalho específicos para estudar os impactos de médio e longo prazo da COVID-19 nas diversas áreas de atuação do Estado (receita tributária, saúde, educação, entre outras), contando com a presença do corpo técnico do Tribunais de Contas.*
- 5.5.2 *As entidades representativas do controle externo podem capitanear iniciativas de fiscalização que abranjam as ações das três esferas da federação de combate à pandemia de COVID-19, contando com a participação de todos os Tribunais de Contas.*
- 5.6.1 *Os Tribunais de Contas podem participar de fóruns relacionados a questões relacionadas à pandemia COVID-19 e participar das discussões junto com suas entidades fiscalizadas.*
- 5.6.2 *Os Tribunais de Contas podem divulgar junto às entidades fiscalizadas seu plano emergencial de fiscalizações, como forma de preservar sua independência deixando claro que a fiscalização continuará (dentro dos termos estabelecidos no plano), mesmo que haja uma discussão conjunta*

de algumas ações de combate à pandemia.

5.7.1 Os Tribunais de Contas podem criar portais da transparência temáticos para as ações de combate à COVID-19, como um portal para a divulgação do plano emergencial de fiscalização e publicação dos seus relatórios e/ou um portal para mostrar as despesas das entidades fiscalizadas com as ações de combate à pandemia.

5.7.2 Os Tribunais de Contas podem criar canais de ouvidoria específicos para receber denúncias relacionadas a ações de combate à COVID-19.

É o parecer.

Fortaleza, 30 de abril de 2020.



CNPTC

PRINCÍPIOS NORMATIVOS

NBASP/INTOSAI-P 12.5-35 Os Tribunais de Contas devem, no desenvolvimento de seu programa de trabalho, responder, conforme o caso, às principais questões que afetam a sociedade.

NBASP/INTOSAI-P 12.5-38 Os Tribunais de Contas devem assegurar que as expectativas das partes interessadas e os riscos emergentes sejam considerados nos planos estratégicos, de negócios e de auditorias, sem afetar sua independência.

DIRETRIZ ADAPTADA PARA O CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

1. Os Tribunais de Contas devem reestruturar periodicamente os seus planos estratégicos globais de fiscalização

Explicação:

A pandemia de COVID-19 impactou na condução do plano estratégico global de fiscalizações de todos os Tribunais de Contas do Brasil e das entidades fiscalizadoras do mundo inteiro (ver Anexo IV). Por um lado, os procedimentos fiscalizatórios *in loco* e que envolvam reuniões presenciais estão inviabilizados por tempo indeterminado. Por outro, as avaliações de riscos globais que deram base à priorização de objetivos e de objetos de fiscalização para esses planos estratégicos ficaram obsoletos repentinamente, devido à emergência de novos problemas urgentes e de alto impacto em todos os setores onde o Estado atua, não apenas na atenção à saúde.

Deste modo, os Tribunais de Contas devem reavaliar riscos e fazer uma nova priorização de objetos de fiscalização levando em consideração os impactos da COVID-19 no setor público como um todo (diretrizes 2 e 4 deste parecer). Isso implica em uma **reestruturação periódica dos seus planos estratégicos globais de fiscalização**.

Essa reestruturação do plano estratégico global deve levar em conta cenários de curto e médio prazo. Nos cenários de curto prazo, mês após mês, enquanto perdurar a fase crítica de infecções, os Tribunais de Contas devem suspender (ou, evitar ao máximo) as atividades de fiscalização *in loco* e reuniões presenciais, sempre obedecendo as determinações e orientações das autoridades sanitárias locais. Nos cenários de médio prazo

(três a seis meses), os Tribunais de Contas devem reorientar as suas fiscalizações como um todo levando em consideração os novos problemas que surgiram com a pandemia. Essa visão global dos novos problemas deve ser reavaliada constantemente (a cada dois ou três meses, por exemplo), dado o caráter extremamente dinâmico da evolução da COVID-19.

Práticas identificadas:

Na reunião *on line* com os secretários-gerais de controle externo dos Tribunais de Contas que aconteceu no dia 24 de abril de 2020 (**Anexo III**), percebeu-se que muitos Tribunais de Contas já estão reestruturando seus planos de fiscalização levando em conta o novo cenário que surgiu com a pandemia da COVID-19. Há a necessidade de se identificar claramente os novos problemas que surgiram, inclusive com a elaboração de um plano de fiscalização emergencial (diretriz 2) e garantir que as fiscalizações desses novos objetos observem as normas de auditoria (diretriz 4).

Ações sugeridas:

- 1.1 Os Tribunais de Contas podem fazer uma reavaliação imediata dos seus planos globais de fiscalização para 2020, levando em consideração os impactos imediatos da COVID-19 tanto no aspecto estratégico (mudanças na prioridade das ações estatais), quanto no operacional (impedimentos ou dificuldades para a realização de procedimentos in loco e reuniões presenciais);
- 1.2 Os Tribunais de Contas podem estipular prazos de média duração (de 3 a 6 meses) para a revisão periódica dos seus planos globais de fiscalização, levando em consideração o andamento da pandemia de COVID-19 e seus impactos.

DIRETRIZ ADAPTADA AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

2. Os Tribunais de Contas devem desenvolver planos de fiscalização contendo as ações específicas relacionadas à situação de emergência.

Explicação:

A pandemia da COVID-19, ao comprometer o funcionamento normal da sociedade instaura uma situação de crise que impacta diversas áreas, tais como saúde pública, econômico-fiscal e assistência social. Portanto, desenvolve-se um ambiente de pressão sobre os governos, compelindo-os a atuar de forma urgente.

Este cenário, por sua vez, produz um ambiente de maior liberalidade dos controles praticados pelos gestores e enfraquece o sistema de prestação de contas. Isto favorece o incremento potencial do risco de corrupção e ineficiência na aplicação dos recursos públicos.

Esta situação emergencial impõe uma dinâmica de atuação aos Tribunais de Contas de modo que o planejamento de suas ações tem que ser cada vez mais responsivo às mudanças, o que, associado à necessidade de proteção dos servidores e adoção de práticas inovadoras, não se coaduna com o fluxo ordinário seguido pelos seus Planos Anuais. Isto justifica o seu tratamento em **plano específico sujeito a regramento mais flexível e apto a proporcionar a resposta esperada** pelos usuários dos produtos destas ações.

Práticas identificadas:

Na reunião *online* com os secretários-gerais de controle externo dos Tribunais de Contas que aconteceu no dia 24 de abril de 2020 (**Anexo III**), foi relatado pela grande maioria dos Tribunais de Contas a suspensão de seu Plano Anual de Fiscalização, parcial ou totalmente. Ao passo que foi relatado em mesma medida a designação de comissões especiais para acompanhar as medidas de combate da COVID-19 por seus jurisdicionados com iniciativas de diferentes naturezas, desde ações orientativas até a deflagração de ações fiscalizatórias.

Percebeu-se, assim, um claro movimento dos Tribunais no sentido de destacar estas ações, embora sem formalização de um plano específico.

Ações sugeridas:

- 2.1 Os Tribunais de Contas podem elaborar um documento formal com o plano de fiscalização emergencial, relacionado apenas à fiscalização das ações estatais relacionadas ao combate da pandemia de COVID-19, e dar a devida publicidade do mesmo juntos aos entes fiscalizados e à sociedade em geral.



PRINCÍPIOS NORMATIVOS

NBASP/INTOSAI-P 12.5-36 Os Tribunais de Contas devem avaliar a mudança no ambiente de auditoria e os riscos dele emergentes e responde-los em tempo hábil, por exemplo por meio de mecanismos que abordem impropriedade financeira, fraude, corrupção, ineficácia e ineficiência.

NBASP/ISSAI 100.44 Os auditores devem assegurar que os termos da auditoria sejam claramente estabelecidos

NBASP/ISSAI 100.45 Os auditores devem obter um entendimento da natureza da entidade ou do programa a ser auditado

NBASP/ISSAI 100.46 Os auditores devem realizar uma avaliação de risco ou análise de problema, e revisá-la, se necessário, em resposta aos achados de auditoria.

DIRETRIZ ADAPTADA PARA O CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

3. Os Tribunais de Contas, nas fiscalizações incluídas no plano de emergência, devem priorizar a fiscalização concomitante e garantir que os resultados das fiscalizações e as decisões sejam disponibilizadas em tempo hábil.

Explicação:

Em situações de emergência os gestores precisam ser rápidos na adoção de ações de combate à crise, o que pode vir a causar elevação nos níveis de risco a que estão sujeitas as referidas atividades. Deste modo, o **tempo** é um dos principais fatores a serem considerados pelos Tribunais na fiscalização das ações praticadas com este fim.

Assim, os Tribunais de Contas devem utilizar **instrumentos de fiscalização adequados a um controle** concomitante, notadamente **acompanhamentos**, sob pena de não produzir relatórios hábeis à agregação de valor em momento de crise, caso venham a ser produzidos de forma intempestiva. Do mesmo modo em que devem os Tribunais lançar mão do seu **poder geral de cautela** na emissão de suas decisões, quando for pertinente, e, ainda nesse contexto, ampliar a prática de **emissão de alertas** como medidas cautelares em caso de identificação de riscos na consecução dos objetivos de combate à pandemia. Além disso, a fiscalização não atinge seus objetivos se não se conhece os seus objetos adequadamente, o que demanda **levantamentos** para conhecer este novo ambiente que está surgindo.

Por outro lado, os Tribunais devem adotar medidas que empreguem maior celeridade tanto as suas fiscalizações (por exemplo, a adoção de relatórios curtos), quanto às suas deliberações plenárias (por exemplo, estabelecimento de tramitação processual prioritária), de modo a garantir que as constatações da fiscalização estejam disponíveis durante a crise e que os problemas possam ser resolvidos imediatamente pelas partes responsáveis fiscalizadas.

Práticas identificadas:

Da reunião *online* com os secretários-gerais de controle externo dos Tribunais de Contas que aconteceu no dia 24 de abril de 2020 (**Anexo III**), percebeu-se que em sua maioria os Tribunais relataram a adoção de ações fiscalizatórias de natureza concomitante, predominantemente por meio de levantamentos e acompanhamentos. Estes ora com objetivos mais amplos, com vistas a acompanhar as medidas gerais de combate a COVID-19, ora com objetivo específico de acompanhar determinada contratação. Houve relatos, ainda, no sentido de emissão de alertas acerca da potencial ocorrência de determinados riscos, bem como adoção de medidas de simplificação de fluxos e de celeridade processual.

Ações sugeridas:

- 3.1 Os Tribunais de Contas podem dar preferência à utilização de procedimentos de fiscalização remotos, enquanto durarem as medidas de restrição de circulação e distanciamento social.
- 3.2 Os Tribunais de Contas podem criar fluxos processuais simplificados para dar celeridade aos processos de prestação de contas relacionados a ações de combate à COVID-19.
- 3.3 Os Tribunais de Contas podem realizar levantamentos específicos, por meio de grupos de trabalho internos, para identificar os impactos de médio a longo prazo da COVID-19 nas diversas áreas de atuação do Estado (receita tributária, educação, saúde, entre outras) para melhor planejar as suas fiscalizações futuras.

DIRETRIZ ADAPTADA PARA O CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

4. Os Tribunais de Contas devem garantir que no planejamento de cada fiscalização incluída no plano de emergência seja possível identificar claramente seus objetivos, objetos e riscos associados.

Explicação:

No âmbito dos Tribunais de Contas, seja em períodos de “normalidade” ou de crise, a **identificação de objetos** de fiscalização que sejam materialmente relevantes para os usuários previstos²⁹ de seus relatórios envolve:

- (i) o estabelecimento de **objetivos** para a fiscalização, que estão de alguma forma ou de outra ligados a uma análise independente (e imparcial) das ações estatais para, assim, contribuir com uma boa governança do setor público³⁰;
- (ii) para cada objetivo estabelecido, parte-se para a **identificação dos mais diversos riscos** de inconformidade³¹, de inoperância³² e de desinformação financeira³³ existentes nas diversas atividades do setor público relacionados a cada objetivo;
- (iii) para cada objetivo e partir desse elenco de riscos a ele relacionado, deve-se realizar a **priorização daqueles riscos identificados como mais críticos**, sob os mais diversos parâmetros de materialidade³⁴, para orientar as ações de fiscalização dos Tribunais de Contas, levando em consideração a sua competência legal para agir em determinadas situações³⁵ e sua capacidade operacional³⁶.

Com a emergência da pandemia da COVID-19, **os Tribunais de Contas devem refazer esse trabalho de**

²⁹ Os **usuários previstos**, na definição da NBASP/ISSAI 100, enunciado 25, são as pessoas, as organizações ou grupos para quem o Tribunal de Contas e seus auditores endereçam seus relatórios de fiscalização. As normas de auditoria colocam o Poder Legislativo como o principal usuário previsto (seguindo o modelo anglo-saxão de entidade fiscalizadora), mas muitas vezes acaba sendo o próprio Tribunal de Contas (o que pode ter baixo impacto na melhoria constante das ações estatais, que é o objetivo final da auditoria no setor público). Assim, para agregar mais valor às suas atividades, nos moldes dos princípios estabelecido pela NBASP 12, os Tribunais de Contas devem endereçar os seus relatórios aos mais diversos usuários previstos na estrutura do Estado e na sociedade em geral.

³⁰ NBASP/ISSAI 100, enunciados 18 e 20.

³¹ Não conformidade das ações estatais com as leis e normas identificadas como critérios, objeto da **auditoria de conformidade** (NBASP/ISSAI 400 e 4000).

³² Não conformidade das ações estatais com os princípios de economicidade, eficiência e eficácia, objeto da **auditoria operacional** (NBASP/ISSAI 300 e 3000).

³³ Não conformidade das informações financeiras estatais com o marco regulatório e a estrutura de relatório financeiro aplicável, objeto da **auditoria financeira** (NBASP/ISSAI 200 e NBC-TA/ISA).

³⁴ A **materialidade**, na definição da NBASP/ISSAI 100, enunciado 41, é tudo aquilo que é suscetível de influenciar as decisões dos usuários previstos dos relatórios de fiscalização. Pode ser considerada em termos de valor (montante de orçamento direcionado para uma ação, por exemplo), mas também pode assumir outros aspectos quantitativos e qualitativos (relevância social ou urgência e emergência de determinados problemas, por exemplo). Trata-se de um princípio geral, ou seja, deve ser observado nas fases de planejamento, execução e relatório de todas as fiscalizações.

³⁵ A título de exemplo. Do ponto de vista da **conformidade**, há alguns riscos de fraude que são evidentes, mas para os quais os Tribunais de Contas não possuem ferramentas para coletar evidências para materializá-los, como, por exemplo, formação de cartéis de fornecedores. Neste caso os Tribunais de Contas podem, no máximo, alertar o Ministério Público e a Polícia Judiciária sobre a existência de indícios de fraude, gastando um esforço considerável de fiscalização para tanto. Do ponto de vista do **desempenho**, as ações do gestor público são discricionárias, e qualquer decisão que ele tomar possuirá efeitos positivos e negativos. Assim, o papel do Tribunal de Contas não é o de questionar uma ação do gestor e propor outra, afinal o gestor público é a autoridade eleita com a legitimidade democrática para tomar essas decisões em nome da sociedade. Por outro lado, é dever do Tribunal de Contas alertar o gestor público, o Poder Legislativo e a sociedade sobre os riscos de falta de economicidade, ineficiência e ineficácia destas ações.

³⁶ O Tribunal de Contas não consegue fiscalizar tudo. A quantidade de pessoal disponível para a atividade de fiscalização e as ferramentas disponíveis para coletar e analisar evidências são os dois grandes limitadores do universo de ações do setor público que de fato são passíveis de serem fiscalizadas.

identificação de objetos de fiscalização, levando em consideração este novo ambiente de auditoria. Sugere-se que este trabalho siga, pelo menos, os seguintes quatro passos:

- (iv) Identificar os **novos objetivos** para fiscalização devido à emergência do novo problema e seu impacto nas diversas ações do setor público e nas atividades de fiscalização do Tribunal de Contas;
- (v) Dados os novos objetivos identificados, **identificar os novos possíveis riscos** de inconformidade, inoperância e desinformação financeira das ações estatais associados a cada um dos novos objetivos;
- (vi) Identificados os novos objetivos e os possíveis riscos a eles relacionados; **reclassificar este novo conjunto de riscos** para encontrar os mais críticos. Neste contexto, os parâmetros de materialidade utilizados para fazer essa classificação também devem ser readequados e levar em consideração: a) a preocupação constante de não se criar novos empecilhos burocráticos para a tomada de decisões do gestor público em um momento tão crítico, b) o redirecionamento do orçamento público para as ações de combate à COVID-19 e efeitos sociais e econômicos dela decorrentes; e c) o redimensionamento da capacidade operacional de fiscalização dos Tribunais de Contas enquanto as suspensões de procedimentos fiscalizatórios *in loco* e de reuniões de trabalho presenciais forem necessárias;
- (vii) **Revisar os passos (i), (ii) e (iii) periodicamente** (uma vez por mês ou a cada dois meses), dada a nova dinâmica de acontecimentos ditada pela evolução da pandemia.

Práticas identificadas:

Nos **Anexos I e II** apresentam-se possíveis objetivos e riscos associados para a fiscalização da saúde e da merenda escolar, respectivamente.

Ações sugeridas:

- 4.1 Os Tribunais de Contas podem: (i) analisar os possíveis objetivos e riscos associados elencados nos Anexos I e II; (ii) verificar se eles atendem aos seus próprios objetivos de fiscalização nas áreas de saúde e merenda escolar; e (iii) ter eles como ponto de partida para esboçar seu plano emergencial de fiscalização (que também abrangerá outras áreas).

PRINCÍPIOS NORMATIVOS

NBASP/INTOSAI-P 12.5-37 Os Tribunais de Contas devem se manter a par das questões relevantes que estão sendo debatidas em foros nacionais e internacionais, e participar, conforme o caso.

DECLARAÇÃO DE MOSCOU 10. As EFS podem ampliar seu impacto positivo ao estabelecer uma interação produtiva com o ente auditado e reforçar a cooperação e a comunicação com a comunidade acadêmica e o público em geral

DIRETRIZ ADAPTADA AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

5. Os Tribunais de Contas devem buscar coordenação para sistematizar informações e diretrizes por meio de redes de controle, para evitar redundância de esforços

Explicação:

A fim de evitar retrabalho e de potencializar o emprego dos insumos limitados no âmbito dos Tribunais de Contas, deve-se **atuar em cooperação mútua de forma coordenada**, bem como com outras instituições de controle diante do enfrentamento da crise, mediante compartilhamento de planos, metodologias, relatórios, materiais orientativos, bem como outras práticas nesse sentido, proporcionando a melhoria da gestão do conhecimento coletivo produzido no sistema de controle. Esta atuação conjunta e coordenada aumenta a sinergia dos Tribunais de Contas e tende a trazer um resultado nacional conjunto que é maior que a soma dos resultados dos trabalhos individuais.

Isso é especialmente importante em um país de dimensões continentais como o Brasil, em que o planejamento e o financiamento das ações estatais ocorrem nas três esferas da federação (União, Estados e Municípios), de maneira mais ou menos coordenada dependendo da política pública em questão. Assim, **a fiscalização de um objeto que se desdobra em três esferas precisa de uma atuação conjunta dos Tribunais de Contas que as fiscaliza**, sob o risco de se tornar um trabalho parcial e com recomendações não endereçadas a todas as partes responsáveis.

Para tanto, deve-se **fortalecer o papel de coordenação nacional das entidades de representação nacional do controle externo**, tais como Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas Municipais (Abracom).

Práticas identificadas:

Da reunião *on line* com os secretários-gerais de controle externo dos Tribunais de Contas que aconteceu no dia 24 de abril de 2020, percebeu-se a existência de projetos que miram nesses aspectos, como o “*Educação não pode parar*” e o “*Projeto Integrar*”, ambos patrocinados pelo Comitê Técnico da Educação do IRB e com ampla participação dos Tribunais de Contas. Resta criar ações nesse sentido para outras áreas afetadas pela pandemia de COVID-19, especialmente a atenção à saúde, preferencialmente sob a liderança e coordenação das entidades representativas do controle externos.

Ações sugeridas:

- 5.1 As entidades representativas do controle externo podem criar grupos de trabalho específicos para estudar os impactos de médio e longo prazo da COVID-19 nas diversas áreas de atuação do Estado (receita tributária, saúde, educação, entre outras), contando com a presença do corpo técnico do Tribunais de Contas.
- 5.2. As entidades representativas do controle externo podem capitanear iniciativas de fiscalização que abranjam as ações das três esferas da federação de combate à pandemia de COVID-19, contando com a participação de todos os Tribunais de Contas.

DIRETRIZ ADAPTADA AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

6. Os Tribunais de Contas devem buscar ter uma participação colaborativa com os seus entes fiscalizados, mantendo sua independência

Explicação:

A emergência da pandemia da COVID-19 está construindo um mundo novo: seus impactos são profundos em quase todos os aspectos da vida social e das ações estatais do mundo inteiro, e seus desfecho e intensidade ainda são imprevisíveis. Os objetos de fiscalização dos Tribunais de Contas serão impactados não só durante o curso da pandemia, mas sofrerão muitas modificações após o seu término. Os efeitos da pandemia sobre

a sociedade e as ações estatais em ambas as fases (durante e pós) ainda são muito incertos, no momento apenas sabe-se que serão grandes.

Deste modo, a **análise dos efeitos sociais, econômicos e ambientais de curto, médio e longo prazos da pandemia de COVID-19** tornou-se um assunto sobre o qual obrigatoriamente os Tribunais de Contas deverão se informar e estudar para aprimorar constantemente seus processos de fiscalização, não só com os seus pares (diretriz 5 deste parecer) como também junto com as entidades fiscalizadas. Caso não se faça isso, aumenta-se o risco das ações dos Tribunais de Contas ficarem obsoletas e inadequadas à nova realidade que está surgindo.

Nos fóruns de discussão em que os Tribunais de Contas participam com as suas entidades fiscalizadas sempre surge o alerta sobre o **risco de perda de independência** para realizar fiscalizações imparciais. Neste sentido, o artigo da INTOSAI “*Accountability in a time of crisis*” (Anexo IV) é bastante rico em exemplos e ações para mitigar este risco, tais como o reforço da necessidade, especialmente em tempos de crise, dos **Tribunais de Contas declararem claramente o seu papel e o que (objeto) e como (critérios) irão fiscalizar**. Isso reforça a necessidade de ampla divulgação do plano emergencial de fiscalizações (diretriz 2 deste parecer) e do escopo de cada fiscalização (diretriz 4).

Práticas identificadas:

Da reunião *online* com os secretários-gerais de controle externo que aconteceu no dia 24 de abril de 2020 (Anexo III), percebeu-se que muitos Tribunais de Contas já estão participando de fóruns de discussão junto com seus jurisdicionados, o que é louvável para conhecer este problema novo e que afeta a todos. Reforça-se a necessidade de mitigar os riscos à sua independência, observando os princípios da “*NBASP/INTOSAI-P 10- Independência dos Tribunais de Contas/Declaração do México*” e analisando as diretrizes do “*Accountability in a time of crises*” (Anexo IV).

Ações sugeridas:

- 6.1 Os Tribunais de Contas podem participar de fóruns relacionados a questões relacionadas à pandemia COVID-19 e participar das discussões junto com suas entidades fiscalizadas.
- 6.2 Os Tribunais de Contas podem divulgar junto às entidades fiscalizadas seu plano emergencial de fiscalizações, como forma de preservar sua independência deixando claro que a fiscalização continuará (dentro dos termos estabelecidos no plano), mesmo que haja uma discussão conjunta de algumas ações de combate à pandemia.



PRINCÍPIOS NORMATIVOS

DECLARAÇÃO DE MOSCOU 4. As EFS poderiam promover a cultura de disponibilização de dados, dos códigos-fonte e dos algoritmos.

DIRETRIZ ADAPTADA AO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

7. Os Tribunais de Contas devem reforçar a transparência das suas bases de dados em momentos de crise

Explicação:

No contexto da pandemia de COVID-19, os Tribunais de Contas devem continuar dando transparência aos dados contábeis e fiscais encaminhados pelos municípios e pelos estados para **fomentar o controle social**, que são os “olhos” do controle externo no recebimento dos diversos serviços públicos. Neste sentido, a transparência das grandes massas de dados sob custódia dos Tribunais de Contas é ainda mais essencial neste contexto de crise, isso dará mais base aos diversos atores do controle social, que poderão trazer informações valiosas aos Tribunais de Contas por meio das ouvidorias.

Na medida do possível, os Tribunais de Contas também devem utilizar essas informações coletadas para subsidiar suas atividades de fiscalização, observando o exposto na diretriz 4 deste documento.

Práticas identificadas:

Da reunião *online* com os secretários-gerais de controle externo que aconteceu no dia 24 de abril de 2020 (Anexo III), percebeu-se que muitos Tribunais de Contas já estão desenvolvendo ações nesse sentido, inclusive abrindo painéis de indicadores e canais de ouvidoria específicos para os temas relacionados à epidemia de COVID-19.

Ações sugeridas:

- 7.1 Os Tribunais de Contas podem criar portais da transparência temáticos para as ações de combate à COVID-19, como um portal para a divulgação do plano emergencial de fiscalização e publicação dos seus relatórios e/ou um portal para mostrar as despesas das entidades fiscalizadas com as ações de combate à pandemia.
- 7.2 Os Tribunais de Contas podem criar canais de ouvidoria específicos para receber denúncias relacionadas a ações de combate à COVID-19.



Portaria nº. 05/2020

Parecer Técnico da Comissão Especial com as diretrizes de fiscalização da saúde e da merenda escolar durante o curso da pandemia de COVID-19

Presidência

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE)

Coordenação Técnica

Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de Moraes (TCE-PR)

Redação Final

Diretrizes gerais

Nelson Nei Granato Neto (TCE-PR)

Denise Gommel (TCE-PR)

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa (TCE-RN)

Anexo I - Objetivos e riscos associados da fiscalização da Saúde

Ryan Brwnner Lima Pereira (TCE-MG)

Nikael de Carvalho Almeida (TCE-CE)

Anexo II - Objetivos e riscos associados da fiscalização da Merenda Escolar

Gustavo Gomes Martin (TCM-SP)

Leo Arno Richter (TCE-RS)

Anexo III – Ata da reunião dos secretários-gerais de controle externo do dia 24 de abril de 2020

Gleison Mendonça Diniz (TCE-CE)

Priscila Kelly Fernandes P. Borges (TCM-GO)

Anexo IV – Tradução do artigo “Accountability in a time of crisis”

Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de Moraes (TCE-PR)

Dagomar Henriques Lima (TCU)

Denise Gommel (TCE-PR)



ANEXO I – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da saúde

AVISO INICIAL

Este documento é parte integrante do **Parecer nº. 05/2020** do Conselho Nacional de Presidente dos Tribunais de Contas (CNPTC) e deve ser lido em conjunto com suas **diretrizes**, especialmente a quarta: *“Os Tribunais de Contas devem garantir que, no planejamento de cada fiscalização incluída no plano de emergência, seja possível identificar claramente seus objetivos, objetos e riscos associados, bem como reavaliar periodicamente esse planejamento”*.

Aqui, apresenta-se um **conjunto preliminar e não exaustivo de novos objetivos e riscos associados relacionados à fiscalização da saúde** que surgiram com a emergência da pandemia de COVID-19. Como a duração e a intensidade da pandemia ainda são imprevisíveis e seguirão dinâmicas locais particulares, **cada Tribunal de Contas deve fazer o seu próprio levantamento e priorização de objetivos e riscos associados**, podendo ter nas boas práticas levantadas a nível nacional como um ponto de partida. Reforça-se, também, a necessidade de **reavaliação periódica desse levantamento e priorização** de riscos como uma tarefa que está a cargo de cada Tribunal de Contas.

Além disso, enquanto as autoridades sanitárias locais recomendarem o distanciamento social como forma de combater a pandemia de COVID-19, cada Tribunal de Contas deve levar em consideração a sua própria capacidade operacional para reorientar os seus procedimentos de fiscalização para serem realizados de forma remota. Alguns Tribunais de Contas estão mais preparados para isso do que outros, assim, cada um terá a sua própria dinâmica.

Em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (COVID-19) e da situação de calamidade decretada pelo Governo Federal, foi editada a **Lei Federal nº. 13.979/2020**, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as **medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública** de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. O referido normativo estabeleceu, em seu art. 4º, as hipóteses de dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, estabelecendo regras excepcionais de contratação, em relação àquelas até então vigentes (Leis 8.666/1993, 13.303/2016, entre outras).

Os Tribunais de Contas devem **promover ações de acompanhamento dessas contratações** (diretriz 3 deste parecer) visando implantar uma sistemática de controle, com base nas informações obtidas por meio das

publicações dos extratos de dispensa de licitação em Diários Oficiais, bem como em dados oriundos de Ouvidorias, entre outras fontes. Recomenda-se que os Tribunais considerem a **revisão dos seus planos de fiscalização** de 2020, à luz da crise do Covid-19 (diretrizes 1 e 2). Espera-se que isso acrescente um novo enfoque nas ações de fiscalização e controle planejadas sendo importante avaliar:

*Quais ações de fiscalização podem ter o **maior valor agregado no curto prazo**, permitindo que o governo lide mais efetivamente com a crise,

*Quais ações de fiscalização são possíveis de executar, dada a disponibilidade de **dados**, as **habilidades** da equipe de fiscalização do Tribunal de Contas, o **risco à saúde** dos auditores e as restrições de movimentação, e

*Quais ações de fiscalização devem ser feitas levando em consideração a **capacidade limitada dos órgãos governamentais** em atender aos auditores com as informações necessárias e sem prejudicar as operações de emergência.

Várias ações de fiscalização podem ser realizadas durante a crise. Um acompanhamento das transações financeiras antes da demonstração financeira é um tipo de fiscalização em tempo real. Uma auditoria em tempo real pode ser definida como um acompanhamento realizado em concomitância com a implementação de programas governamentais para fornecer garantia em tempo real (ou quase em tempo real).

Exemplos desse modelo de fiscalização são a revisão da documentação de desembolso e compras, verificação física de ativos fixos e lojas médicas e auditoria da folha de pagamento relacionada a novos funcionários ou salários extras. Os Tribunais também podem verificar a conformidade de novas medidas e o gerenciamento de crises durante a crise. A pontualidade será crítica e o escopo do trabalho pode ter que ser restrito para permitir um relatório rápido.

Para tanto, há instrumentos de fiscalização que podem ser utilizados no decorrer da (crise e outros a posteriori que possam agregar valor de aprendizado, prevenção e aprimoramento na preparação para novas crises. A tabela a seguir resume alguns tópicos de ações fiscalização em potencial a curto, médio e longo prazo:

Tipo	Objetivos de curto prazo	Objetivos de médio e longo prazos
Financeira	*Verificar as transações financeiras que eventualmente farão parte das demonstrações financeiras - controles internos, registros, ativos, caixa e banco, transações com partes relacionadas à folha de pagamento.	*Analisar se as demonstrações financeiras, especialmente em órgãos e projetos importantes, estão de acordo com as normas contábeis aplicáveis.

Tipo	Objetivos de curto prazo	Objetivos de médio e longo prazos
Conformidade	<ul style="list-style-type: none"> *Verificar a conformidade dos processos de compras em regras críticas. *Verificar a conformidade com leis e regulamentos relacionados a crises. 	<ul style="list-style-type: none"> *Avaliar se as compras reais estão alinhadas com os contratos.
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> *Analisar as ações de gerenciamento de crise; estratégia, monitoramento, coordenação e eficiência no uso de recursos humanos e financeiros no nível da jurisdição do Tribunal *Analisar a implementação e eficácia de medidas de emergência de alta prioridade. *Avaliar aspectos do desempenho do sistema de saúde, tais como eficiência no manuseio de pacientes, utilização de equipamentos e proteção dos profissionais de saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> *Avaliar a eficácia das medidas de saúde *Avaliar a preparação para esta e futuras crises.

Outros tópicos que podem servir de inspiração para realizar fiscalizações em períodos de crise estão disponíveis no artigo da INTOSAI “*Accountability in a time of crisis*” (Anexo IV).

CNPTC

ANEXO II – Relação de possíveis objetivos e riscos associados à fiscalização da merenda escolar

AVISO INICIAL

Este documento é parte integrante do **Parecer nº. 05/2020** do Conselho Nacional de Presidente dos Tribunais de Contas (CNPTC) e deve ser lido em conjunto com suas **diretrizes**, especialmente a quarta: *“Os Tribunais de Contas devem garantir que, no planejamento de cada fiscalização incluída no plano de emergência, seja possível identificar claramente seus objetivos, objetos e riscos associados, bem como reavaliar periodicamente esse planejamento”*.

Aqui, apresenta-se um **conjunto preliminar e não exaustivo de novos objetivos e riscos associados relacionados à fiscalização da merenda escolar** que surgiram com a emergência da pandemia de COVID-19. Como a duração e a intensidade da pandemia ainda são imprevisíveis e seguirão dinâmicas locais particulares, **cada Tribunal de Contas deve fazer o seu próprio levantamento e priorização de objetivos e riscos associados**, podendo ter nas boas práticas levantadas a nível nacional como um ponto de partida. Reforça-se, também, a necessidade de **reavaliação periódica desse levantamento e priorização** de riscos como uma tarefa que está a cargo de cada Tribunal de Contas.

Além disso, enquanto as autoridades sanitárias locais recomendarem o distanciamento social como forma de combater a pandemia de COVID-19, cada Tribunal de Contas deve levar em consideração a sua própria capacidade operacional para reorientar os seus procedimentos de fiscalização para serem realizados de forma remota. Alguns Tribunais de Contas estão mais preparados para isso do que outros, assim, cada um terá a sua própria dinâmica.

Partindo do exemplo proposto pelo artigo da INTOSAI *“Accountability in a time of crisis”* (Anexo IV), elencam-se possíveis objetivos para a fiscalização da merenda escolar para análise dos Tribunais de Contas na tabela a seguir. Após, detalha-se cada um destes objetivos.

Tipo	Objetivos de curto prazo	Objetivos de médio e longo prazo
Financeira	<p>1) Verificar a disponibilização de recursos financeiros para execução das atividades da Alimentação Escolar.</p> <p>2) Movimentação financeira adequada dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao PNAE.</p>	<p>1) Analisar a suficiência de recursos financeiros para execução das atividades da Alimentação Escolar.</p> <p>2) Analisar periodicamente a movimentação financeira adequada dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao PNAE.</p>



Tipo	Objetivos de curto prazo	Objetivos de médio e longo prazo
Conformidade	<p>1) Assegurar que os gêneros alimentícios adquiridos estão compatíveis com o preço de mercado atacadista regional.</p> <p>2) Garantir que os alimentos utilizados nos kits de alimentação escolar distribuídos aos alunos com recursos do PNAE sejam adequados ao cardápio elaborado por nutricionistas.</p> <p>3) Incrementar os editais de licitações dos entes estaduais e municipais para que observem a padronização de especificações técnicas.</p> <p>4) Assegurar que não haja a participação de empresas impedidas de licitar.</p> <p>5) Verificar se houve aquisição de gêneros locais e regionais da agricultura familiar.</p> <p>6) verificar se as Entidades Executoras conferiram ampla publicidade ao fornecimento da alimentação durante a pandemia.</p> <p>7) Avaliar a efetividade das estratégias adotadas pelas EEx durante a pandemia, junto com as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER.</p> <p>8) Verificar se os procedimentos de planejamento e distribuição dos kits de alimentação foram executados conforme a cartilha de orientação do PNAE.</p>	<p>1) Adotar sistemática de verificação da compatibilidade das aquisições de gêneros alimentícios adquiridos com o preço de mercado atacadista regional.</p> <p>2) Verificar se os alimentos adquiridos para alimentação escolar são adequados ao cardápio elaborado por nutricionistas.</p> <p>3) Verificar o cumprimento de recomendações/determinações acerca da padronização de especificações nos editais de licitação para merenda escolar.</p> <p>4) Utilizar ferramentas tecnológicas para impedir a participação de empresas inidôneas em licitações.</p> <p>5) Verificar, por amostragem, a aquisição de gêneros da agricultura familiar em um período delimitado.</p>

Tipo	Objetivos de curto prazo	Objetivos de médio e longo prazo
Operacional	<p>1) Estimular a adoção voluntária de escolhas alimentares saudáveis.</p> <p>2) Estimular a transparência nas aquisições de gêneros para a alimentação escolar</p> <p>3) Analisar a operação da distribuição e utilização de vale-alimentação ou cartão magnético para a compra de gêneros alimentícios.</p> <p>4) Avaliar se foram adotadas medidas que viabilizem formas ágeis, eficazes e cooperativas de aquisição de bens, serviços e insumos no atendimento da alimentação escolar.</p> <p>5) analisar o impacto da suspensão das aulas em relação ao acesso ao programa suplementar de alimentação.</p> <p>6) Verificar se os procedimentos de controle das Entidades Executoras (EEx) comprovam, de maneira efetiva, a distribuição dos kits aos alunos.</p> <p>7) Avaliar a efetividade dos métodos de controle, no caso de distribuição de kits de alimentação.</p> <p>8) Avaliar a necessidade de distribuição dos gêneros já comprados e estocados.</p> <p>9) Avaliar os critérios de credenciamento de mercados locais.</p>	<p>1) Propor às secretarias a realização de testes de aceitabilidade para auxiliar no planejamento do cardápio pela nutricionistas.</p> <p>2) Fomentar a divulgação das aquisições da merenda escolar nas páginas eletrônicas de secretarias e/ou prefeituras.</p>

Ações sugeridas para o cumprimento dos objetivos propostos

a) Auditoria financeira:

a.1) Realizar comparativos orçamentários e financeiros dos saldos das contas antes e após a vigência da Lei Federal nº 13.979/2020, de 07-04-2020 e da Resolução CD/FNDE nº 02, de 09-04-2020, tanto em relação aos recursos repassados pelo PNAE, como as complementações de recursos aportadas pelas próprias Entidades Executoras (EEx), analisando os montantes movimentados no período quanto à manutenção/ampliação/redução do atendimento do Programa aos alunos da educação básica.

a.2) Em consonância com o proposto pela Nota Técnica SEI nº 12.774/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verificar se foi criado programa ou ação orçamentária específicos com o fim de propiciar maior transparência da utilização dos recursos e facilitar a futura prestação de contas.

b) Auditoria de conformidade:

b.1) Assegurar que os gêneros alimentícios adquiridos estão compatíveis com o preço de mercado atacadista regional.

Em períodos críticos é muito importante verificar se os preços pagos pelos produtos adquiridos estão de acordo com os preços vigentes no mercado. Também é preciso considerar as quantidades compradas, pois há uma regra no mercado em que os preços variam conforme a quantidade contratada: quanto maior a quantidade, menor o preço, ou seja, devemos considerar o ganho de escala.

Discrepâncias de preço podem indicar irregularidades ou problemas. Aquisições com valores abaixo do mercado podem indicar que o fornecedor entrega produtos com especificações ou qualidade inferiores às exigidas no edital. Compras com valores acima dos preços do mercado podem indicar desvios. Por isso, os Tribunais de Contas devem verificar se os preços pagos estão coerentes com aqueles praticados no mercado.

O preço de mercado dos itens da merenda escolar podem ser encontrados no boletins diários do CEASA de cada região. CEASA é a sigla e denominação popular das centrais de abastecimento, que são empresas estatais ou de capital misto destinadas a promover, desenvolver, regular, dinamizar e organizar a comercialização de produtos da hortifruticultura a nível de atacado em uma região de ação.

Essas centrais de abastecimento possibilitam que a produção do campo, proveniente de vários estados brasileiros e de outros países, alcance a mesa das pessoas com regularidade e qualidade. Para tanto, contam com duas unidades de negócios distintas e que são complementares: a [armazenagem](#) e a [entrepостagem](#). Dessa forma, as Companhias garantem a infraestrutura necessária para que atacadistas, varejistas, produtores rurais, cooperativas, importadores, exportadores e agroindústrias desenvolvam suas atividades com garantia de segurança, eficiência e serviços qualificados.

As centrais de abastecimento constituem fonte confiável para determinar se os itens adquiridos da merenda escolar estão com valores compatíveis aos praticados no mercado, pois na realidade, estes entrepostos de abastecimento regulam a oferta e demanda de gêneros alimentícios e, por conseguinte, o valor de mercado dos itens negociados.

Devemos ficar atentos às limitações nas bases de dados dos CEASA's regionais, pois há centrais que comercializam diversos produtos, inclusive itens não alimentícios, como por exemplo o CEASA de Alagoas, onde há cotação para produtos como aguardente e água sanitária; em outras, como no CEASA do Paraná, além de itens alimentares há cotação somente para flores.

No caso de não haver cotação para um item específico, pode-se comparar uma determinada aquisição com a compra efetuada por outro município ou ente federativo, desde essas compras sejam efetuadas dentro de um mesmo período de tempo, de forma a evitar distorções de preço advindas de sazonalidades ou variações de safra.

A dispensa de licitação a que se refere o art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Em regra, a autoridade responsável deverá justificar os preços de contratação por meio de algum dos parâmetros estabelecidos no § 1º do Art. 4º da referida Lei ou de outro igualmente idôneo previsto nos demais normativos, sendo possível a compra por preços superiores aos pesquisados, desde que objetiva e claramente justificado nos autos do processo.

b.2) Garantir que os alimentos utilizados nos kits de alimentação escolar distribuídos aos alunos em recursos do PNAE sejam adequados ao cardápio elaborado por nutricionistas.

O recurso federal só pode ser utilizado para a aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar. Qualquer outro produto ou serviço, como a alimentação em capacitação de professores, reformas, ou compra de materiais nas escolas, aquisição de gás e utensílios ou a remuneração de professores ou merendeiras devem ser financiados com recursos próprios dos municípios ou secretarias estaduais. Além disso, é importante verificar se os itens adquiridos estão contemplados nos cardápios definidos pelas respectivas secretarias de educação.

A despesa realizada pelas entidades deve corresponder a uma compra de gêneros alimentícios a serem utilizados para a alimentação escolar. A compra deve ser devidamente documentada. Por isso, os Tribunais de Contas devem solicitar às entidades os documentos relativos às despesas. E não esqueça que os valores desses documentos devem corresponder a débitos na conta bancária específica do PNAE.

É necessário, ainda, conferir se os produtos comprados são aqueles previstos no cardápio elaborado por nutricionista de cada secretaria. No caso prático, pode-se analisar se as notas fiscais apresentadas pela entidade trazem informações sobre compras de determinado tipo de produto. Mas esses alimentos fazem parte dos cardápios previstos? É comum que nos produtos de maior valor, o cardápio preveja, por exemplo, carne de primeira, mas a compra seja de carne de segunda. Ou ainda, que a Entidade Executora pague por ovo tipo grande, mas o fornecedor entregue ovo tipo médio.

b.3) Incrementar os editais de licitações dos entes estaduais e municipais para que observem alguma padronização de especificações técnicas.

Contratações sem padronização das especificações dos gêneros alimentícios adquiridos pelos diversos entes federativos resultam na alocação de recursos humanos e tempo disponível para realizar licitações semelhantes, com conseqüente esforço e retrabalho desnecessários para elaborar os editais das contratações pretendidas.

A padronização na especificação técnica de vários itens que compõem a merenda escolar, principalmente hortifrutigranjeiros, podem ser obtidas junto ao CEASA de cada região. Dentro dessas classificações existem escalas que caracterizam o tamanho e qualidade de cada item, tendo relação direta com a determinação dos preços, que apresentam grande diferenciação de valor, no mesmo dia, por classificação, permitindo maior transparência na negociação entre os licitantes e compradores. Como exemplo, em consulta ao site do CEAGESP verificamos que a abobrinha Italiana 3A vale duas vezes mais que a 1A e a Especial 3 vezes mais. Além disso, um edital que não especifica os itens a serem adquiridos acarreta o risco de fornecimento de um item com o menor preço possível, sem preocupação com a qualidade adequada em cada situação.

No caso de não haver especificação nos CEASA's de algum item da merenda escolar, notadamente produtos industrializados, pode-se consultar as especificações de produtos já homologados pelas secretarias de educação, ou alternativamente, consulta às especificações de produtores reconhecidos pelo padrão de qualidade oferecido no mercado.

b.4) Assegurar que não haja a participação de empresas impedidas de licitar.

Uma auditoria de conformidade com este objetivo é viável com a utilização de robôs, que facilmente detectariam a intenção de uma empresa inidônea em participar de determinado certame. Além disso, há robôs que rastreiam os editais e, com base nas palavras usadas, verificam se pode ter havido direcionamento para restringir a participação de concorrentes.

b.5) Verificar se houve aquisição de gêneros locais e regionais da agricultura familiar.

A [Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009](#), artigo 14, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

A lei teve como principal objetivo valorizar a produção local, por este motivo não existe uma lista fixa de produtos a serem adquiridos pelo PNAE, porém é importante fazer o mapeamento local e regional da oferta de produtos da agricultura familiar para verificar se a lei está sendo respeitada.

Um caso concreto ocorrido no município de São Paulo ilustra a importância dessa verificação. Em 2017 a Secretaria Municipal de Educação (SME) adquiriu óleo de soja da agricultura familiar, no valor de R\$ 2.000.000,00. O problema é que nem no âmbito local, nem regional há produção significativa de soja, tampouco o estado de São Paulo é um produtor relevante de soja.

A SME-SP comprou óleo de soja de uma cooperativa do estado de Rio Grande do Sul, em detrimento dos produtores regionais da agricultura familiar, desrespeitando o que determina a lei em referência.

b.6) Verificar se os procedimentos de controle das Entidades Executoras (EEx) comprovam, de maneira efetiva, a distribuição dos kits aos alunos.

Esse procedimento deve evidenciar, pelo menos: a composição per capita da cesta distribuída, a quantidade de kits distribuídos e a identificação pormenorizada dos beneficiários (que deve explicitar, ao menos: nome e matrícula do aluno, nome e CPF do responsável pela retirada do kit, data e local da distribuição) e seja capaz de evitar a duplicidade do benefício. Da mesma forma, quando os recursos forem recebidos por meio de cartão, os controles devem evidenciar o montante total e per capita do recurso distribuído e a identificação pormenorizada dos beneficiários (que deve explicitar, ao menos: nome e matrícula do aluno, número do cartão, nome e CPF do responsável pela administração do cartão).

b.7) À luz do que dispõe o artigo 3º, § 5º da RESOLUÇÃO Nº 02, DE 09 DE ABRIL DE 2020 do FNDE, verificar se as EEx conferiram ampla publicidade ao fornecimento da alimentação, fazendo constar a data, o local e o estudante contemplado, a fim de assegurar a regularidade do fornecimento.

b.8) Verificar se os procedimentos de planejamento e distribuição dos kits de alimentação foram executados conforme a [cartilha de orientação do PNAE](#), garantindo a participação dos Conselheiros da Alimentação Escolar.

c) Auditoria Operacional

c.1) Estimular a adoção voluntária de escolhas alimentares saudáveis.

É consenso que se alimentar de forma saudável é fundamental para o [desenvolvimento integral](#) de todos indivíduos. Segundo informações do [Guia Alimentar para a População Brasileira](#), do Ministério da Saúde, o Brasil alcançou, nas últimas décadas, importantes mudanças no padrão de consumo alimentar devido à ampliação de políticas sociais nas áreas de saúde, educação, trabalho, emprego e assistência social.

Em um país onde a [fome e a desnutrição ainda são graves problemas sociais](#), ao passo que [aumentam os casos de obesidade](#), o tema da educação alimentar e nutricional é central, e a escola é um agente fundamental nesse sentido, pois as instituições educacionais acompanham as diversas fases do desenvolvimento dos alunos desde a primeira infância, etapa em que começam a se moldar os hábitos alimentares que repercutirão por toda a vida.

Nesse contexto, é importante os Tribunais de Contas verificarem se as aquisições efetuadas pelas diversas entidades são diversificadas. De acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde, a chave para uma alimentação saudável é a preferência por alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias em detrimento de alimentos ultraprocessados.

Sob esse prisma, deve-se verificar se não há oferta de alimentos proibidos; se o cardápio está sendo seguido e se apresenta variedade de preparações e por último, mas não menos importante, verificar se não há excessos de produtos industrializados, mesmo que permitidos no cardápio como biscoitos, doces e bebidas prontas.

c.2) Estimular a transparência nas aquisições de gêneros para a alimentação escolar.

O objetivo geral desta auditoria é identificar como vêm sendo divulgadas ao público, com o uso de ferramentas das tecnologias da informação e comunicação, as aquisições de alimentos para o preparo da merenda escolar. Busca-se atingi-lo, por meio da verificação dos seguintes tópicos específicos: (i) identificar a divulgação das compras mensais dos municípios na home page do Tribunal de Contas da União – TCU, em atendimento à Lei n. 9.755/1998; (ii) identificar se os municípios jurisdicionados dispõem de websites institucionais e divulgam ao público informações sobre licitações; e (iii) caracterizar as informações divulgadas pelos municípios em seus sítios eletrônicos institucionais.

No caso da falta de um sistema ou banco de dados que reúnam todas as informações necessárias, pode-se utilizar a amostragem estatística aleatória para seleção dos entes a serem fiscalizados.

Nesse tópico, é importante mapear quais municípios jurisdicionados divulgam ao público suas compras e recomendar essa prática àqueles que não a executam.

c.3) Analisar a operação da distribuição e utilização de vale-alimentação ou cartão magnético para a compra de gêneros alimentícios.

Esta auditoria tem como objeto analisar a contratação de empresa fornecedora de meio de pagamento eletrônico, para gerir os recursos públicos destinados ao pagamento de fornecedores credenciados ou estabelecimentos autorizados, em razão de transações relacionadas às atividades da rede de ensino.

A distribuição de recursos pode ser operacionalizada por meio crédito de recurso financeiro por meio de Vale Alimentação para que as famílias possam realizar a compra de gêneros alimentícios ou crédito de recurso financeiro em cartões magnéticos de programas sociais existentes às famílias cadastradas, como por exemplo o bolsa família.

Para analisar a eficácia da contratação, deve-se primeiramente verificar se houve um levantamento dos alunos que precisam ser beneficiados, para dimensionar adequadamente o recurso que será distribuído para cada aluno, de forma a garantir o grau de nutrição adequado para cada faixa etária.

Outro ponto a ser verificado é se a secretaria de educação ou prefeitura transmitiu à contratada o rol de responsáveis legais autorizados a receber o benefício a ser utilizado na rede credenciada ou estabelecimentos autorizados. Cada responsável legal poderá receber mais de um vale ou cartão, dependendo de quantos alunos, sob sua responsabilidade, estiverem matriculados na rede de ensino.

Para que haja controle na distribuição do benefício, a secretaria de educação deve transmitir, minimamente, as seguintes informações relativamente aos estabelecimentos autorizados ou rede credenciada e aos responsáveis legais dos alunos, conforme aplicável a cada caso e conforme necessidade devidamente

fundamentada: (i) CPF/CNPJ; (ii) representante legal do estabelecimento; (iii) telefone de contato; (iv) endereço; (v) e-mail; (vi) data de nascimento; (vii) filiação; (viii) número e nomes dos filhos matriculados; (ix) representante legal em caso de pais menores de idade e; (x) autorização expressa para que seus dados (inclusive captação de foto, se for o caso) sejam tratados no âmbito exclusivo das transações de venda.

A empresa contratada deve se comprometer a tratar os referidos dados com responsabilidade, no âmbito exclusivo das transações de venda, conferindo total cumprimento à Lei Geral de Proteção de Dados e respectivas regulamentações aplicáveis. Deve-se verificar se o Edital prevê que constitui obrigação da contratada manter em sigilo os dados cadastrais dos responsáveis pelos estudantes.

Para a distribuição do benefício, deve-se verificar se foi criada conta de pagamento eletrônico, por meio da qual a secretaria de educação disponibilizará a quantia total destinada aos alunos. A secretaria de educação ou prefeitura deverá ser a titular da referida conta, mediante senha que lhe garanta o controle das movimentações, sendo autorizada à empresa contratada a gestão dos recursos nela existentes, exclusivamente para o repasse do valor total, junto aos estabelecimentos autorizados ou rede credenciada.

Importante destacar que a conta deverá possibilitar, tão somente, o repasse do valor total, sem a possibilidade de transferência ou saque. Em data a ser definida pelo ente federativo responsável, a conta será desativada e seu saldo, eventualmente existente, será restituído ao erário.

Um ponto importante a ser verificado é que a contratada não poderá cobrar valores de transferência (tais como TED, DOC e assemelhados) ou taxas de manutenção de conta dos estabelecimentos credenciados e, tampouco, dos responsáveis pelos alunos.

É necessário verificar se há a utilização de sistemas de controle a serem utilizados pela empresa a ser contratada, capazes de identificar o comprador autorizado (responsável pelo aluno); de capturar a nota fiscal emitida pelo fornecedor credenciado ou autorizado, apontando a venda dos itens que compõem a merenda escolar, destinando ao mesmo os valores correspondentes.

Dependendo dos valores envolvidos, das características do objeto e a necessidade de capacidade de atuação no segmento de meios de pagamentos, deve-se observar a obrigação de apresentação de autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil, consoante exigência da Lei Federal nº 12.865/2013.

Deve-se verificar a existência de dispositivo de envio periódico de relatório de gestão, com a identificação das transações de pagamento, contemplando a identificação dos estabelecimentos autorizados ou rede credenciada e dos responsáveis pelos alunos envolvidos nas respectivas transações de pagamento, os valores, as datas, a identificação e as quantidades compradas.

c.4) Avaliar se foram adotadas medidas que viabilizem formas ágeis, eficazes e cooperativas de aquisição de bens, serviços e insumos no atendimento da alimentação escolar, garantindo a participação de insumos provenientes da produção de pequenos agricultores.

c.5) Considerando o direito à alimentação dos alunos (artigo 208, inciso VII da Constituição da República e artigo 4º, inciso VII da Lei Federal nº 9.394/1996), analisar o impacto da suspensão das aulas em relação ao acesso ao programa suplementar de alimentação, realizando comparativos quantitativos (número de alunos atendidos antes e após pandemia, valor per capita no caso de distribuição da merenda por cartões ou vale alimentação) e qualitativos (garantia de manutenção de valor nutricional adequado dos alimentos fornecidos após pandemia, tanto no caso de distribuição de alimentos através de kits, como por cartões ou vales), avaliando a efetividade das ações promovidas pelas EEx.

c.6) Avaliar a efetividade das estratégias adotadas pelas EEx, junto com as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER presentes nos municípios e outros órgãos parceiros locais (entidades representativas, conselhos etc), quanto à participação das comunidades indígenas e quilombolas nos processos de compra.

c.7) Avaliar a efetividade dos métodos de controle, no caso de distribuição de kits de alimentação, quanto a conferência minuciosa das quantidades e especificações dos produtos, atestados de recebimento dos kits em cada ponto de entrega dos materiais, garantindo a efetiva distribuição aos alunos.

c.8) Avaliar a necessidade de distribuição dos gêneros já comprados e estocados, como forma de evitar o perecimento desses alimentos. Deve-se verificar a confiabilidade do sistema informatizado de gestão de armazenagem dos alimentos, se ele operacionaliza de forma otimizada todas as atividades e o fluxo de informações dentro do processo de estocagem. Essas atividades incluem recebimento, inspeção, expedição, armazenamento, separação, conferência, embalagem, carregamento, emissão de documentos, inventário, etc. Pode-se alternativamente verificar se as EEx só usa algum sistema informatizado para a estocagem, endereçamento e inventário e as atividades restantes são executados por outros métodos.

c.9) No caso de credenciamento de mercados locais com objetivo de habilitá-los para a venda de gêneros alimentícios pré-determinados às famílias dos alunos da rede pública de ensino, identificar se os critérios garantiram a equidade de participação.



PARECER CNPTC Nº. 05/2020

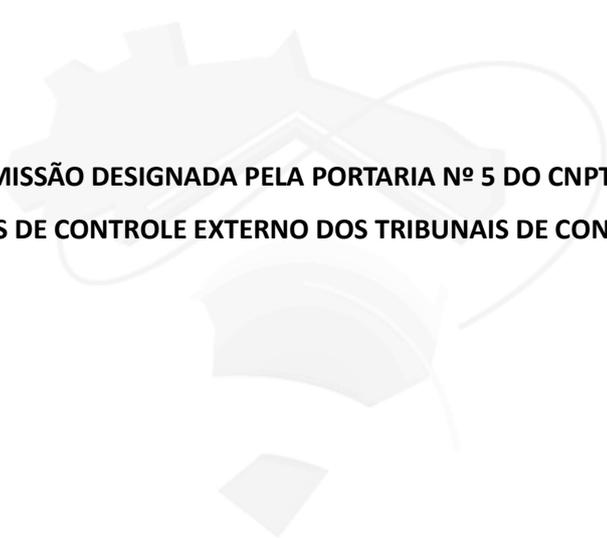
ANEXO III – Ata 2ª Reunião da comissão designada pela portaria nº 5 do CNPTC, com os secretários gerais de controle externo dos Tribunais de Contas

SUMÁRIO

ATA.....	104
SÍNTESE DA ATA.....	129



CNPTC



**ATA DA 2ª REUNIÃO DA COMISSÃO DESIGNADA PELA PORTARIA Nº 5 DO CNPTC, COM OS SECRETÁRIOS
GERAIS DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

CNPTC

1 **ATA DA 2ª REUNIÃO DA COMISSÃO DESIGNADA PELA PORTARIA Nº 5 DO CNPTC, COM OS SECRETÁRIOS**
2 **GERAIS DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, REALIZADA POR VIDEOCONFERÊNCIA EM 24**
3 **DE ABRIL DE 2020.**

4 Iniciada a reunião às 14h5m (quatorze horas e cinco minutos), o **Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**
5 **(TCE-CE)** abriu, explicando, inicialmente, que foi constituído, no âmbito do CNPTC, um grupo para orientar os
6 TCs sobre como proceder nas fiscalizações das contratações emergenciais e em relação à merenda escolar.
7 Nesse intuito, o objetivo da reunião foi conhecer, em rápidas palavras, o que cada tribunal tem feito para
8 fiscalizar as ações relativas a estas áreas para criar um “banco de boas práticas e experiências”. Como
9 exemplo, citou que no TCE-CE adotou-se a boa prática de fazer uma grande conferência online com prefeitos
10 para tirar dúvidas e esclarecer questões. Outras pessoas relataram ter sido disponibilizado um canal de
11 ouvidoria específica. Em São Paulo foi definido relator específico para estas áreas. Em suma, salientou que o
12 objetivo principal é trocar experiências. Na sequência, o **Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto**
13 **(Presidente do TCM-GO e do CNPTC)** agradeceu a todos e ponderou que o CNPTC está buscando mecanismos
14 para poder orientar os demais tribunais sobre aquilo que pode ser feito neste momento. Reconheceu e
15 agradeceu aos Conselheiros Severiano José Costandrade de Aguiar **(TCE-TO)**, Adircélio de Moraes Ferreira
16 Júnior **(TCE-SC)** e a todos os Presidentes de TCs pela participação efetiva em tudo que o Conselho tem feito.
17 Mencionou que o Conselheiro Ivan Lélis Bonilha **(TCE-PR e Presidente do IRB)** tem estado disponível para
18 todas as necessidades. Estendeu cumprimentos para a ATRICON e ABRACOM. Iniciando a série de
19 informações, sob a coordenação da Analista de Controle Externo Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira
20 Cavalcante de Moraes **(TCE-PR)**, adotou-se a ordem alfabética de Estados para manifestação dos
21 representantes dos respectivos tribunais. A manifestação do **TCE-AC** foi postergada para o final da reunião,
22 uma vez que ainda não havia representante na sala virtual. Não houve participação do **TCE-AL** por não haver
23 representante. Em seguida, assegurou-se a palavra ao representante do **TCE-AM**, Sr. Lobo, que informou ter
24 sido enviado ofício para o Governador solicitando informações quanto aos gastos e que fosse aberta uma aba
25 específica no Portal de Transparência relativa a eles, além de encaminhar para o TC as respectivas despesas.
26 Para a Secretaria de Educação enviaram um ofício pedindo informações das ações tomadas e o que será feito
27 após a quarentena. Para os municípios do interior, como o acesso é difícil, pediram informações quanto às
28 medidas/providências que estão sendo tomadas. Foi criado um comitê de acompanhamento e um robô para
29 coletar os dados nos portais de transparência. Foi elaborada uma Nota Técnica, feita pelo Departamento de
30 Saúde, com orientações sobre como proceder. Estão aguardando a resposta da área da saúde, que ainda não
31 ocorreu. Ontem (23/4/2020) foi aplicada multa ao Governador por não atender às solicitações. Em função da
32 complexidade e das locomoções que, em grande parte, ocorrem por via fluvial (barco), pediram ao Presidente
33 que as licitações e pregões presenciais fossem suspensos, salvo os relacionados à COVID-19. Receberam
34 informação sobre a dificuldade de acesso, que estava cerceando a participação de empresas. Além disso, foi

35 encaminhada nota sobre as contratações temporárias. Mencionou que o colega Irapuã finalizou um trabalho
36 para gerar um informativo visando evitar demissões no período da pandemia. A Conselheira da área de saúde
37 enviou vários ofícios, notificando o hospital (que é PPP), para saber o motivo de não terem sido
38 implementados todos os leitos de UTI. Todos os órgãos foram notificados. O Pleno pediu o afastamento da
39 Secretária de Saúde, por não atender às solicitações. O Controle Externo, Diretoria de Receita, está fazendo
40 diagnóstico da arrecadação do Estado para fazer um relatório. Também estão fazendo um informativo sobre
41 o descarte das máscaras, capas cirúrgicas, etc. Estão com dificuldade de receber informações da Secretaria
42 de Saúde. O informativo será elaborado em conjunto com a Secretaria Ambiental. O Tribunal quer fazer
43 levantamento dos médicos e leitos para saber por que não estão sendo contratados outros hospitais ou sendo
44 feitos convênios. Foi recomendada a suspensão de pregões e licitações que não sejam relacionados ao
45 combate ao coronavírus. Houve denúncias de compra de equipamentos e respiradores. Sobre preços de
46 mercado, há variação muito grande. Eles notificam, pegam informação, fazem análise e depois julgam. O
47 Pleno aprovou uma proposta de que a verificação dos trabalhos do hospital não seja presencial, e sim
48 remotamente, usando laudo do CRM, com acompanhamento do MPE, para não colocar em risco os técnicos,
49 uma vez que o hospital pode estar infectado. Foi criado um Comitê interinstitucional, composto pelo TC, MP,
50 TJ e Defensoria, para tomar decisões em conjunto para saber o que está sendo feito. Quanto à merenda
51 escolar, os municípios informaram esta semana. A Secretária estadual não respondeu à solicitação. Sabe-se
52 que foi contratada uma empresa para dar aulas no *Amazon Sat*. O município de Manaus criou bolsa para
53 passar às famílias. Sobre aquisição de Respiradores, só há, até agora, uma única base do MP que requisitou
54 informações sobre uma compra. O Conselheiro Edilberto mencionou que o Tribunal está numa relação
55 conflituosa, o que mostra como o Brasil é heterogêneo. Em seguida, tomou a palavra a representante do **TCE-**
56 **AP, Sra. Carla**, que informou que prepararam uma cartilha e estão trabalhando de acordo com a orientação
57 nela definida. Num segundo momento, estão constituindo comissão, atendendo ao MP de Contas, para
58 acompanhar as contratações diretas e as de pessoal. Informou que não há uma ação específica, que
59 pretendem acompanhar sem atrapalhar, fazendo o trabalho de orientação. Estão num processo de
60 constituição destas iniciativas e elaboração de um plano de trabalho. O representante do **TCE-BA, Sr. José**
61 **Raimundo**, informou que foi criado um Núcleo de Inteligência, que está acompanhando as publicações na
62 base de dados do Estado. Foi aberta uma primeira Auditoria com fundamento no acompanhamento destas
63 despesas. O Estado já aprovou uma série de leis e decretos exigindo o uso de máscaras. Foi feito acordo com
64 cada cidade para que fossem emitidos seus respectivos decretos. Em função das obras, também estão
65 pensando em realizar auditoria em hospitais de campanha; foram emitidas 5 (cinco) ordens de serviços e
66 precisaram remanejar o pessoal, excluindo-se gerente ou coordenador. Quanto à merenda escolar, foram
67 criadas leis e assinados convênios com duas redes de supermercados; assim, os alunos pegam vale-
68 alimentação diretamente nelas. Nas cidades que não têm a rede, o vale-alimentação será entregue
69 diretamente nas escolas, no valor de R\$55,00. Sobre a base de dados, mencionou que todas as licitações do

70 Estado, antes mesmo do edital ser publicado, já podem ser acessadas, pois na dotação, na reserva, eles já
71 sabem o que vai ser aberto. Acompanham a efetiva execução orçamentária e, por conta disto, emitem ofício,
72 evidenciando as falhas na execução. A forma de publicação anterior não permitia que se extraíssem dados
73 em tabelas comparativas. Houve ofício sobre erros no site e na página da transparência. Ainda sobre a
74 merenda, foi criado um grupo específico, coordenador por André Gonçalves, para compartilhar informações
75 de valores das compras dos itens. Informou que estão sendo abertas e realizadas muitas licitações, mas não
76 há execução financeira, por isso o Tribunal está fazendo uma planilha comparativa para ter uma referência de
77 preço pós pandemia. Ainda, com essa referência, estão tentando acompanhar os critérios que o Estado
78 definiu: se todos os estudantes tiveram acesso, etc. No **TCM-BA, o representante, Sr. Hélio**, relatou que
79 primeiramente o Tribunal abordou a situação com orientações e resposta a consultas de jurisdicionados. O
80 MP de Contas já emitiu recomendação para que municípios suspendam festejos juninos, ainda que previstos
81 no orçamento. Afirmou que o Tribunal está se organizando para preparar as ações para fiscalizar 417
82 municípios (17 inspetorias pelo interior). Em seguida, pelo **TCE-CE, o Sr. Carlos Nascimento** observou que o
83 TC não tem equipes específicas para educação e saúde. Auditoria concomitante tem separação em
84 Secretarias. Por conta da Auditoria relacionada às Contas, as demais eram fiscalizações ordinárias na saúde e
85 educação. Foi criado um grupo de trabalho, com equipe multidisciplinar, para acompanhar as despesas e as
86 dispensas visando: 1) estimular a transparência (houve reuniões com TCU, AGU para organizar informações
87 primordiais para o gestor tornar público); a ideia é fazer um ofício conjunto com único pedido de informação
88 de disponibilização dos sites, para que estas estejam separadas na transparência. O TC tem Portal de
89 Licitações no qual as informações da COVID devem ser entregues; este grupo, com estas informações, vai
90 levantar dados e divulgar relatório de análise da transparência para dizer o que está ocorrendo em relação à
91 divulgação das informações e para acompanhar os diários oficiais, sites e imprensa (ações já em execução), e
92 2) verificar, por meio das informações estratégicas, o risco de que as contratações não atinjam a finalidade
93 pretendida. Foram adotados critérios objetivos de “ranqueamento” do risco para ir para a terceira etapa: 3)
94 auditoria em objetos com maior custo benefício das fiscalizações. Este grupo pode solicitar informações, por
95 e-mail institucional e ofício, para aumentar a celeridade das comunicações, se identificado o risco de não se
96 atingir o objetivo das contratações. Foram feitas reuniões com outras entidades e pensaram em criar um
97 repositório comum para ver o que as instituições têm de informações e banco de dados para, a partir daí, ver
98 se poderiam aplicar certos critérios. Algumas unidades de campo pensaram em critérios de atuação. O
99 pessoal somente vai procurar o que de fato interessa aos critérios úteis e com benefício maior na atuação do
100 TC. Havia critérios de “ranqueamento”, mas em momento anterior. Em seguida, falou o representante do
101 **TCDF, Sr. Francisco**, informando que regularmente fazem conjuntos de fiscalizações, que foram
102 interrompidas, até para se resguardar a integridade física dos auditores. O TC está trabalhando por meio de
103 análise de risco de contratação e materialidade. Elegem algumas despesas para fiscalizar desde a motivação
104 até a contratação e execução. Usam como critério o risco da contratação. Já possuem metodologia

105 desenvolvida, com cruzamento de 25 bases de dados (servidores, receitas, cadastro de empresas). Usando
106 os critérios de risco e materialidade as despesas a serem realizadas são analisadas. Não fazem fiscalizações
107 concomitantes para evitar o risco de paralisar a gestão. Assim, escolhem as despesas que tenham maior risco.
108 O Plenário tem resolução específica para balizar a fiscalização no momento da pandemia, com orientações
109 estratégicas. Usam informações eletrônicas, só vão in loco se necessário, não vão interferir na gestão (Lei nº
110 13.979/2020); na fiscalização que enseje responsabilização irão inverter o ônus da prova; não é suficiente que
111 haja indício de irregularidade, mas que o auditor a comprove (Lei nº 13979/2020). Quanto aos
112 encaminhamentos possíveis, já tiveram experiência com ações específicas com grupos de trabalho e de
113 monitoramento, e o resultado foi pouco. A gama de trabalho foi pouca. Entenderam, por bem, manter as
114 equipes, suspenderam as fiscalizações em curso e determinaram novas fiscalizações. Que há destaque
115 específico para os gastos urgentes e os relacionados à COVID19. Estão atuando de forma coordenada. O que
116 um controle externo fiscaliza outro não fiscaliza e vice-versa. Ressaltou quanto às dificuldades relacionadas
117 às demandas do MP de Contas e dos Parlamentares, que observam uma publicação no Diário e pedem para
118 fazer fiscalização. Em resposta, estão reiterando que, se não houver indícios de irregularidades, eles não
119 fiscalizam. Pensaram em medidas cautelares, que sempre foram na linha de irregularidade, porém,
120 entenderam que não há razão para emití-las. Depois de certo tempo viram que não fazer a fiscalização foi
121 mais adequado, e que, às vezes, não emitindo a medida cautelar os jurisdicionados adotam postura mais
122 cautelosa. No **TCE-ES, o Sr. Rodrigo** mencionou que o Tribunal tem adotado três iniciativas: 1) buscar um
123 mecanismo de orientação, um website sobre a crise, e reunir jurisprudência sobre o assunto (guias de
124 orientação). Na primeira ação, foi aberto um canal de comunicação para que os jurisdicionados
125 encaminhassem perguntas para equipe responder, salvo casos mais complexos que vão para consulta
126 (processo normal); 2) autuar dois processos de acompanhamento, um para o Estado e outro para os
127 municípios, para ver os desdobramentos do impacto na crise fiscal, previdenciária e econômica. São
128 fiscalizações para analisar a crise e gerar projeções, cenários, para poder orientar sob estes prismas e, 3)
129 fiscalizar no processo de controle externo, acompanhamento, com equipe de auditores, para verificar todas
130 as contratações públicas no Estado; nos municípios, em especial, naquelas de caráter emergencial, a equipe
131 usa banco de dados do TC, especial para contratações emergenciais, bases compartilhadas e NIE. Informou
132 que utilizam informações de portais de transparência e sistemas para aferir a existência de contratações com
133 potenciais riscos de fraude ou corrupção. E, com base nisto, já existem alguns casos mapeados, sobre os quais
134 já solicitaram informações, mas que ainda não há nada concluído. Para o controle de gastos, desvio, etc., e 4)
135 as demais fiscalizações do orçamento, no plano anual, foram todas suspensas, dado o regime de teletrabalho
136 adotado. Não estão analisando merenda escolar. Os parâmetros do núcleo, trilha de fiscalização, avaliam se
137 as empresas atuavam no mercado, se chegaram agora, etc. Economicidade: estão com muita cautela em
138 relação a isto, devido aos preços voláteis. No **TCE-GO, o Sr. Vitor** mencionou que o Tribunal suspendeu todas
139 as fiscalizações in loco e que as eletrônicas continuaram. Só as de contato físico foram canceladas. Criaram

140 um grupo de trabalho pela Secretaria, com 17 servidores, para fiscalização de compras emergenciais.
141 Verificam se há possibilidade de suspender cautelarmente sem impacto. O grupo faz esta avaliação antes de
142 propor. No viés de fiscalização tempestiva e concomitante, há um grupo orientando e emitindo alertas. Com
143 base em fontes próprias de dados, irão lançar na semana que vem o Observatório Cidadão, que será
144 compilado numa linguagem simples, passando as informações para sociedade acompanhar. SIAFI, dados
145 internos, monitoramento do diário oficial. Estratégia de divulgar para toda a sociedade. O volume é grande,
146 muitas compras, e talvez, convidando o cidadão, possam conseguir trabalhar com mais segurança. Os dados
147 do sistema orçamentário são diários, conseguem ver todos os empenhos do dia anterior. O grupo não vai
148 atuar com o acompanhamento. Tem unidade que faz análise prévia de processo. O grupo vai fazer alertas,
149 comunicados, para tomarem ações. Esse grupo vai fazer tudo. A metodologia tradicional precisaria de alguns
150 dias. Eles vão ter metodologia mais simplificada, com foco em erros grosseiros nessa análise rápida; passam
151 para o Conselheiro Relator e encaminham para a Pasta. Após o retorno é que fazem análise profunda. O grupo
152 está conseguindo olhar todas as fiscalizações. Quanto ao levantamento da Saúde, o Tribunal vai avaliar o grau
153 de transparência e a qualidade das informações da saúde e das organizações sociais. 100% das unidades são
154 OS, que, se não for transparente não é possível ao Tribunal observar o que é feito com o recurso. Por isto,
155 tem metodologia, em trabalho home office, como cidadão navegando nos portais e verificando, conforme
156 critérios, o que se espera que seja divulgado. Fomento de transparência. Espera-se que os gestores abram as
157 informações para o cidadão: o que contratam, quantos médicos, quais medicamentos, etc. Por serem 21
158 unidades hospitalares, querem um grupo maior. Trabalham para estabelecer um Diagnóstico. O Observatório
159 Cidadão é outra estratégia. Contratações do Estado, associadas ao coronavírus, para que o cidadão
160 acompanhe. Espera-se que as demandas da Ouvidoria cheguem em volume maior. Em relação ao projeto de
161 educação, entende que este não pode parar, por ser um projeto nacional. Há um banco de preços e serviços
162 contratados. No TCMGO, o **Sr. Rubens Custódio** foi escolhido para apresentar informações. Antes, porém, a
163 **Sra. Priscila** usou a palavra para agradecer aos demais Secretários que estão em outras comissões pela ajuda.
164 Agradeceu, ainda, ao Cons. Joaquim de Castro, Presidente do CNPTC, pelo apoio e incentivo à criação das
165 comissões especiais, ao Leonardo da ATRICON, ao pessoal do IRB, ao Comitê de Auditoria, à ANTC e ao CNPTC.
166 Na sequência, o **Sr. Rubens** explanou que, a exemplo dos outros, suspenderam atividades de fiscalização in
167 loco. Estão trabalhando nos estoques de processo. A área de informações estratégica está acompanhando as
168 contratações emergenciais, e já perceberam queda nas prestações de contas. Informou que existem layouts
169 de contratos e dispensas que são enviados, o que trás um risco para fiscalização. A extração de dados é
170 automatizada, e que alguns municípios maiores (capital e outros), seguem as publicações nos Diários Oficiais
171 da União, Estados e Municípios. Relatou que são feitas remessas eletrônicas de dados ao TC, das notas fiscais
172 eletrônicas (há convênio com a Receita Estadual), e que ainda é feita análise do portal de transparência dos
173 municípios; busca-se traçar um perfil do contratado (quanto tempo funciona, etc.) e de preço (existe
174 dificuldade de ver preço, com raras exceções está tudo acima do preço de mercado, a exemplo de máscara,

175 termômetro digital, etc.). A ideia é que, se for constatada distorção, os relatórios sejam remetidos para a
176 Unidade Técnica. Sobre a merenda, no PAF já tem foco sobre a questão, contudo foram suspensas as ações,
177 mas estas compõem o Projeto Integrar e vão ser levantados dados do PNAE para insumos alimentares para
178 família. A Secretaria descentraliza para unidades escolares e isto dificulta; que estão no escuro, mas em
179 contato com as controladorias municipais têm conseguido acesso aos processos. Informou que o Tribunal
180 está avaliando como irá atuar para não prejudicar a gestão. Sobre a Base de dados, internamente há um
181 banco de preços públicos. São verificadas as notas fiscais eletrônicas (têm acesso às compras dos municípios),
182 e em pesquisa mais ampla, o perfil da empresa (matriz de risco, quadro societário). Relatou que neste
183 momento não se quer ver as formalidades do processo, quando as contratações forem publicadas. No **TCE-**
184 **MA, o Sr. Fábio Alex** mencionou que o Tribunal tem sido, primeiro, orientativo, por meio de Nota Técnica,
185 para todos os municípios, com o intuito de saber como ter qualidade de gasto. Suspenderam fiscalizações em
186 curso. Todo o TC está em teletrabalho. Além disto, desenvolveram um hot site para concentrar os dados, em
187 que Estado e municípios podem informar. Estava tudo muito desconexo, as informações estavam uma em
188 cada Secretaria. Agora estão centralizadas no hot site. Recomendaram, por ofício, para centralizar as
189 informações do coronavírus no Portal de Transparência do Estado. Atuam muito com a rede de controle (MP);
190 estabeleceram algumas metas para controle preventivo e viram alguns problemas para agirem no controle
191 repressivo. Terão uma Resolução para aprovar um grupo com 15 auditores para acompanhar todos os gastos.
192 Já existem dados para fiscalizar, obtidos por sistemas de captura, da receita estadual. Vão publicar a Resolução
193 para autorizar a fiscalização extraordinária. Irão emitir Nota Técnica e Decisão Normativa para suspender
194 formas de licitação presencial que não sejam relacionadas à COVID-19. Todas as atividades de atendimento
195 externo devem ser suspensas nos órgãos públicos. Observaram que havia 120 licitações para acontecer neste
196 período, algumas foram suspensas, mas o TC vai determinar que as licitações presenciais sejam suspensas.
197 Além disto, estão capturando informações dos portais de transparência; mudaram forma para COVID-19, e
198 criando rede de controle para se municiar com documentos para posteriores medidas, via Polícia Federal. Há
199 autorização para, caso os relatórios apontem indícios de crime, passar às autoridades policiais. Quanto às
200 fraudes, não estão vendo economicidade porque não conseguem examinar. Como critérios, observa-se que
201 há empresas criadas recentemente, só para fornecer EPI, nesta linha a fraude é mais gritante, havendo valores
202 extremamente altos, empresas de familiares de administradores públicos e outras irregularidades. Pelo **TCE-**
203 **MG, a Sra. Flávia Alice** informou que, excluindo-se as fiscalizações que estejam na fase final, todas as demais
204 previstas estão suspensas. Os municípios não estão sendo demandados. A presença in loco está suspensa.
205 Que teria saído hoje (24/4) o hot site para organizar o material e o ambiente de orientação. Foi criada,
206 também, nos canais que o TC já dispunha, uma categoria COVID19, nos canais da ouvidoria, protocolo, ou
207 outro sistema, e tudo chega para a equipe que está destacada para se dedicar ao tema (desde Notas Técnicas,
208 jurisprudência e tudo que chega) para dar resposta célere e justificada. A partir destas demandas eles
209 também fazem cartilhas, notas técnicas ou consultas. Sessões virtuais só voltam dia 13/5. Alguns pontos que

210 demandam tese institucional, só depois. Mas a equipe já propõe minutas. O Tribunal está atuando mediante
211 eixos temáticos, a saber: 1) gestão financeira orçamentária; como impactará as Contas do próximo ano e
212 emissão das certidões; 2) aquisições em geral; 3) transparência; o Estado já deixou destacados os gastos com
213 a COVID; 4) contratação de pessoal: na semana que vem a ideia é colocar no hotsite as informações dos
214 municípios. Ainda que eles estejam com esforço próprio, é difícil, o TC está trabalhando para ser esta
215 plataforma. Os dados recebidos têm um deslocamento temporal de 50 dias da ocorrência da contratação.
216 Fizeram uma entrada mais simples para terem dados mais recentes. Merenda – vai aderir ao programa “a
217 educação não pode esperar”. Veio o convite e vão fazer. No âmbito do esforço nacional estão atuando com a
218 rede de controle. Nota da rede sobre transparência já vai sair nos próximos dias. Estão vendo os municípios,
219 que são muitos, via rede. Fica difícil fazer a gestão e a orientação, nos grupos de acompanhamento têm mais
220 ou menos 50 auditores. No mais há análise dos processos parados, para limpar estoque e voltar com
221 fiscalização tempestiva. Têm acompanhado as reuniões do Governo do Estado sobre o COVID, que tem dado
222 abertura, mas colegas relataram dificuldades. Foi aprovada lei estadual para enviar dados, que não tinham
223 marcação; o que se quer é separar gastos para atuar em cima disto, com uma nova plataforma para receber
224 dados, que possibilite que sejam vistos de forma isolada; estão vendo nos diários e fazendo amostragem.
225 Querem automatizar a busca. Esta seleção, primeira amostragem, foi feita via rede de controle. Pelo **TCE-MS**,
226 falaram os **Senhores Gláucio Hashimoto e Haroldo Oliveira de Souza. Haroldo**, pela área da saúde,
227 mencionou a existência de divisões temáticas no TC. Saúde e educação têm áreas específicas. Até o início
228 tinham PAF, com base em materialidade e risco, escolheram alguns objetivos. Com a pandemia, suspenderam
229 no home office os processos que tinham. No início, o Relator deliberou fiscalização por meio de
230 acompanhamento para análise qualitativa das ações, pelo nexos causal e estimativas de preços, para verificar
231 a situação antes da pandemia e como pretendem que fique depois. Fizeram projeto para estender
232 acompanhamento nos principais municípios. Critério de casos confirmados. Há seis municípios do interior
233 com casos de morte. 13 auditores irão se dividir. Para conseguir fazer o trabalho, tentarão fazer associações.
234 Também estão com a diretriz de não atrapalhar a gestão e não querem que desatinos aconteçam. **Gláucio**,
235 pela educação, falou inicialmente sobre a merenda escolar. No início de março começaram as auditorias para
236 ver transporte, merenda, uniforme, mas, em razão da paralisação das aulas, as fiscalizações foram suspensas.
237 No Estado, o transporte foi suspenso, mas municípios estão com problemas porque a empresa não está
238 recebendo e estão com dificuldade. Na merenda, os contratos que vinham sendo geridos se mantiveram, não
239 houve contratações esporádicas. Os municípios dividiram por cotas de aluno e estão distribuindo por mês,
240 ou por semana. Pensou-se em incluir a agricultura familiar, para comprar deles, para que esta não fosse
241 extinta. Irão compartilhar uma cartilha e documentos. Pelo **TCE-MT**, falou o **Sr. Roberto**, que informou o
242 seguinte: o Tribunal tem três frentes: 1) cooperação: vai ao encontro do que foi orientado na resolução
243 conjunta; 2) não interferência: o TC está procurando não interferir muito para não atrapalhar as ações que
244 estão sendo destacadas para a COVID; e 3) atuação no processo, com destaque orçamentário. O Cons.

245 Presidente criou um grupo de trabalho, composto por auditores para que o TC efetivamente apoiasse os
246 Poderes no combate à COVID. Aplicou questionário na rede municipal de Cuiabá e Várzea Grande para ter
247 noção do que estavam enfrentando, e revelou os baixos leitos de UTI; viram, ainda, que na rede havia 87
248 respiradores em manutenção. O grupo agiu na presidência e destacou valor de R\$500mil em parceria com o
249 SENAI, que tem uma força tarefa no Brasil (Ministério da Saúde e empresas) pra o SENAI entrar com o
250 conserto e outros participantes entrassem com ajuda financeira. O TC fez Termo de Fomento; os respiradores
251 estão sendo recuperados para serem entregues à rede de saúde. Na sequência, como a parceria é total,
252 busca-se, por meio de um Termo de Compromisso com os Poderes Executivos, concentrar a regulação destes
253 leitos por uma só Secretaria, com a Secretaria do Estado. Na segunda frente, de não interferência, o Tribunal
254 está em pleno trabalho remoto, na sua gama de fiscalização; os resultados não são nem um pouco parecidos
255 com aqueles realizados de forma normal de trabalho. O que se vai fazer daqui para frente quanto ao controle
256 externo destes gastos, que estão acontecendo de forma mais aberta, será com base na Lei nº 13.979/20, que
257 foi “relaxada” para permitir que as ações tivessem mais efetividade, o que pode custar um preço. O TC está
258 elaborando uma Resolução para orientar aos jurisdicionados quanto à necessidade de que a Lei nº 4320 seja
259 utilizada no que diz respeito ao orçamento, destacado em outro canal orçamentário, para que o TC tenha
260 certa facilidade para fiscalizar este aspecto num futuro próximo. Ressaltou que o Tribunal está aberto à
261 cooperação, que é um parceiro nesta situação, e que o jurisdicionado pode demandar que receberá ajuda.
262 Pelo **TCE-PA**, falou a **Sra. Ana Paula Cruz Maciel**, que explicou que o Tribunal, no trabalho remoto, está na
263 contramão de muitos. No início, o Governo do Estado convidou o TC e o MP para participarem de uma
264 comissão para acompanhar as despesas da COVID-19 (MPF, MPE, Procuradoria e Controladoria do Estado),
265 contudo, estariam com problemas com a comissão, já que tudo que solicitaram ao Estado não foi atendido e
266 não receberam a documentação solicitada. As despesas de enfrentamento da COVID não estão sendo
267 encaminhadas via processo eletrônico. Estão impossibilitados de ir a campo, não têm acesso ao processo
268 eletrônico e nem recebem documentação. Por outro lado, há um ponto positivo, porque o controle juntou
269 forças e houve muita troca de banco de dados e informações. Paralelo a este grupo, iniciaram o planejamento
270 das fiscalizações concomitantes. O plano anual foi suspenso. O grupo do núcleo de informações estratégicas,
271 com representantes das áreas, juntou todos que são relacionados a estas despesas, por agora, estão
272 terminando um planejamento específico para estas fiscalizações, com base na resolução da ATRICON. Estão
273 compilando a legislação para fazer da forma mais padronizada para facilitar a comparação com o resultado.
274 Informou que há dificuldade para formar um banco de dados, já que o Estado do Pará é grande, tem uma
275 regional no sul e outra no oeste que prestam apoio. Logo no início do ano estava complicado o isolamento,
276 eles chegaram a ir ao hospital de campanha. O foco será: transparência e hospitais de campanha (o que o
277 técnico participou); quanto ao grupo de controle, está focando na montagem e aquisição dos hospitais de
278 campanha. Sobre a merenda, está havendo distribuição via vale de R\$80,00. O grupo sentiu dificuldade
279 porque não conseguiu evidenciar como seria a entrega visto que não consta nem CPF do aluno beneficiário.

280 O valor vai para a escola, que não tem qualquer controle. Aderiram ao projeto “a educação não pode esperar”.

281 Esta ação vai ser referência para a execução das fiscalizações. Informou que este plano deve ser finalizado na

282 segunda-feira. Pelo **TCM-PA**, estava presente a **Sra. Camila**, que explicou que lá não existe Secretário de

283 Controle Externo. O Tribunal está dividido em sete Controladorias e apoio de Assessoramento Técnico.

284 Emitiram duas Notas Técnicas – ajustes nos sistemas para recepcionar as dispensas da Lei nº 13.979/2020.

285 Além disso, o Núcleo de Informações Estratégicas criou alguns robôs. Emitiram algumas Cautelares – relativas

286 a pregão presencial ou outras despesas que não tinham relação com a pandemia. Estão com três Notas em

287 elaboração. Vão notificar os gestores pela resolução conjunta, quanto às providências de boas práticas, para

288 criar um banco específico, para ver o que os municípios estão fazendo. E também querem aferir a

289 transparência, para ver se estão ajustados, com site específico ou destacando o orçamento. Quanto à

290 legislação, têm elaborado Instruções Normativas, (parte geral, como decretar calamidade pública, etc.).

291 Relatou que será produzida alguma norma/orientação sobre pessoal, suspensão de contrato de professores,

292 etc. Pelo **TCE-PB**, o **Sr. Luzemar Martins**, representando o **Sr. Francisco**, observou que desde 2017 o TC faz

293 acompanhamento em 10 divisões que cuidam dos municípios; examinam todos os atos. Informou que 60

294 auditores utilizam sistemas de captura e sistema de portal de licitações (avisos de licitação). Na área

295 municipal, contam com informações e visitas aos portais de transparência de 223 municípios. A atenção está

296 focada na região metropolitana e em Campina Grande, maior município do interior. Sobre os Portais de

297 Transparência, só a capital criou área específica das ações relacionadas à COVID, em que as ações estão

298 concentradas. O TC realizou duas sessões plenárias virtuais e expediu ofício circular orientando aos

299 municípios que destacassem em seus portais as informações sobre as despesas no enfrentamento da

300 pandemia. O Governo tem concentrado as informações, o empenhamento e o registro, e o TC acompanha

301 semanalmente os relatórios que são encaminhados ao Relator das Contas (atualizados aos domingos e na

302 segunda o Relator os recebe e toma providências). No primeiro relatório foi solicitado um ofício em que

303 fossem relatadas as discrepâncias nas informações; no segundo, emitiram alerta sobre aquelas que

304 continuaram. Na área estadual, existem duas divisões que acompanham as Contas de Governo de modo

305 macro (execução orçamentária) e as providências a cargo do Governador (normas, portarias, etc.). Há, ainda,

306 uma Divisão e Secretarias (desenvolvimento humano, comunicações, segurança). Sobre a dispensa de

307 licitação, o TC tem boa interação com outros órgãos de controle – Secretaria de Fazenda – integração –

308 entrega de materiais, materiais licitados e fornecidos. Matriz de risco – materialidade, procedimentos

309 selecionados, bases do “Infocontas”, com critério de risco na pessoa jurídica e quadro societário, com

310 parentesco na administração ou já punidas, ou mesmo empresas com ex-sócios com histórico ligado a

311 corrupção. Conjunto de indicadores, trilhas de auditorias, para filtrar procedimentos de maior risco e

312 fiscalização mais rápida. Criaram plantão técnico para responder questionamentos. Assessoria técnica na TI,

313 Nota Técnica para orientar como lançar as receitas e despesas. Para identificar o que se relaciona com a COVID

314 e, no âmbito do Estado, uma série de critérios para ver a evolução. Sobre o impacto econômico, estão se

315 preparando para verificar o primeiro quadrimestre, avaliar o impacto na arrecadação e sugerir medidas para
316 colaborar com o poder público e preservar o erário. Pelo **TCE-PE**, falou a **Sra. Adriana Arantes**. Observou que
317 no início o Tribunal foi mais orientativo. O comitê era mais deliberativo e orientativo, formado pela
318 Procuradora-Geral, MPC, uma equipe multidisciplinar de auditoria, que oferecia orientação para identificar
319 os problemas e propunha soluções e encaminhamentos. O Tribunal atua tanto por meio de orientações
320 quanto de expedição de Resoluções sobre: compras coletivas, merenda escolar (traz dispositivos obrigatórios
321 nos procedimentos de distribuição e, anexa, há uma cartilha de orientação). Foi estabelecido um modelo de
322 transparência (o que se exigirá das OS, quanto às dispensas, e o formato que eles devem adotar no registro
323 dos sistemas deles, entre outros aspectos, por meio do sistema de coleta de dados, para obrigar envios pelo
324 sistema na nova Lei nº 13979/2020. Que há o indicador relativo ao Índice de Transparência Municipal – no
325 qual fizeram mudanças para incluir a alteração advinda da Lei Federal (que exige portal com seção específica).
326 Recomendações: 1) que não enviassem reajustes para despesa de pessoal; 2) contingenciamento de gastos
327 com a crise; e 3) revisar as licitações em andamento – diferenciar licitações para COVID (desejáveis, e que se
328 quer apoiar aquelas que podem ser descartadas, seja para suspender ou para redimensionar o objeto). É um
329 ponto de controle, se o objeto era supérfluo. Comentou que uma crise está se aproximando e que deve ser
330 levada a sério. Implantaram um processo de consulta eletrônica. Nas atividades de fiscalização suspenderam
331 atividades de campo, reduziram as solicitações de documentos relativos às despesas mínimas e essenciais, e
332 têm focado em processos internos. Consideram oportunista contratar aquilo que não é para o enfrentamento
333 do coronavírus, ou outra despesa necessária (que guarde correlação e precise efetivamente ser realizada).
334 Iniciaram um acompanhamento para a saúde estadual e da capital, mas estão construindo um modelo porque
335 há um volume muito grande de contratações. Tem equipe de saúde doente, com COVID. Quando se constata
336 dificuldade de fornecimento de documentos conversam com os responsáveis para alinhar o fluxo e obter a
337 documentação, sem atrapalhar a gestão. O Controle Interno participou e o problema foi harmonizado. Isto,
338 aliado à cobrança de informações nos portais da transparência, fez com que voltassem a receber os dados
339 das despesas. Não usam preço como referência – salvo para alguns itens (cama, celular), mas quanto aos
340 itens da saúde não há referência de preço. Sobre Organizações Sociais (OS), informou que o TCE tem
341 Resolução que regulamenta a transparência que deve ser praticada pelas OS de saúde, que devem seguir
342 tabelas próprias, para que se possa trabalhar nas bases de dados. Vão formar grupos para elaborar Resoluções
343 para indicar ao gestor o que deve obedecer e cumprir. Possibilidade de realização por videoconferência –
344 estão enfrentando a questão numa outra comissão do CNPTC. A dúvida maior do TCE-PE refere-se à inversão
345 do ônus da prova – se o processo está bem instruído e tem transparência e justificativa, e começaram a
346 receber Representação sobre outros critérios. Continuando, o **Sr. Fabio**, também do **TCE-PE**, informou que
347 estão falando com outros órgãos de controle, tiveram depoimentos “pesados”, comentando sobre oscilação
348 de preços e que a tentativa do TC em estabelecer preço de referência pode ter consequência danosa ao
349 processo. Ainda falaram sobre market place e segurança. Pelo **TCE-PI**, ficou incumbido o servidor **Bruno**

350 **Cavalcanti**, que mencionou que o Tribunal iniciou o trabalho remoto em março. Estão no fechamento do
351 primeiro trimestre do ano. Conseguiram selecionar as ações de controle. Têm diretoria especializada, com
352 divisão de política pública de saúde e redirecionaram para uma atuação voltada à fiscalização dos gastos de
353 enfrentamento da COVID. Tem 176 auditores, precisaram fazer um reforço na equipe. Hoje, são 10 auditores
354 fazendo a força tarefa na fiscalização dos gastos. Quanto ao trabalho em si, têm experiência com medidas
355 cautelares; o esforço em instrução é pequeno e conseguem fazer o trabalho preventivo. Irão trabalhar com
356 levantamento. Têm dificuldade com o Poder Executivo. Verificaram a possibilidade de Representação pela
357 equipe ou com o auxílio do MPC; que 23 processos foram suspensos por falhas no edital. Viram a forma de
358 atuação por medida cautelar com bons olhos. Alguns Conselheiros acham que não haveria necessidade da
359 licitação presencial neste momento. Também publicaram Orientações Técnicas. Sobre a merenda – têm
360 divisão especializada em educação e não faziam trabalho específico quanto a isto. Viram que o Governo
361 estava distribuindo vale e tentaram ver se cabia ação de controle, contudo, percebeu-se que o recurso não
362 era estadual e sim do FNDE, portanto não era da sua competência. No **TCE-PR**, os **Srs. Rafael Ayres e**
363 **Alexandre** fizeram a apresentação. A CGF é responsável pela fiscalização dos municípios e Inspetorias cuidam
364 do Estado. No âmbito municipal, o TC já fazia fiscalização na saúde, presencial e remota, e a atuação é dividida
365 por processo de trabalho, com unidades especializadas em auditorias e uma outra em acompanhamento, as
366 quais tinham como escopo a área de merenda e saúde. As fiscalizações foram interrompidas. Toda a
367 fiscalização foi repensada. Suspenderam o PAF. Se o serviço não será mais prestado, como ele será pago?
368 Estão pensando sobre estes contratos. Instituíram grupos temáticos para tratar de áreas específicas (licitação,
369 contrato, pessoal, etc.). Tinham jurisprudência que se aplicava a outro momento. Estavam chegando
370 demandas dos municípios que não se aplicavam e, como as sessões do pleno estão suspensas, tiveram que
371 se adaptar. O primeiro teste do virtual será segunda-feira (27/4). Com este grupo, começaram a responder
372 algumas questões, que foram disponibilizadas em um hot site. Trabalho temporário, (se encerra os contratos
373 ou não, etc.). Enfrentaram a situação (adiamento de pagamento etc.). Começaram a rever a jurisprudência
374 do TC. Se o Executivo poderia repassar ao menos o duodécimo (havia uma consulta dizendo que não podia,
375 somente no final do ano, o que agora não faz mais sentido). Estão trabalhando com perguntas e respostas no
376 site. Depois, terão que enfrentar os casos mais de perto. A equipe fez pesquisa em outros TCs, referendando
377 o que foi feito. Outras questões específicas foram sendo colocadas no site também. Os servidores estão
378 fazendo instrução processual. Quanto às ações de fiscalização da saúde e merenda escolar, estão suspensas.
379 Como estão tratando do tema, cada jurisdicionado está fazendo de um jeito. Estão fazendo levantamento
380 para harmonizar a questão e, nesta fase não querem atrapalhar. Levantar informações sobre os principais
381 contratos continuados que os municípios têm; irão analisar como estão sendo renegociados. Tarifa técnica
382 baseada na presença; como se dará isto. Acompanhamento que tem que ser feito agora, sobre a forma como
383 os municípios estão fazendo contingenciamento, como estão planejando isto. Estão falando sobre critério
384 de materialidade e tipo de municípios para estas questões. Possíveis encaminhamentos: em modo remoto

385 estão vendo assistência social, porque há municípios que estão recebendo valores. Há um grupo de 25
386 pessoas envolvidas no acompanhamento das licitações, dispensas, sob a ótica da materialidade e relevância,
387 para cada uma delas foi feito um planejamento. Pelo **TCE-RJ**, o **Sr. Sérgio Lino** explicou que tiveram que
388 centralizar para enfrentar o desafio de ser menos invasivos e, ainda, tratar de alguns casos de oportunistas.
389 Aconteceram casos na cidade do Rio de Janeiro. Reviram a estrutura de controle externo. Tiveram que
390 reforçar uma equipe para acompanhamento das contratações nos portais. O grupo está alimentando a equipe
391 de informações estratégicas. Aplicam tipologias conhecidas, mas acrescentando empresas recentes,
392 participação societária e capacidade operacional. Também usam notas fiscais eletrônicas, em cooperação
393 com a Receita Estadual. Verificam se as mercadorias foram realmente compradas, e se sim, se foram
394 entregues. Em um caso observado, o Fisco falou que a empresa nunca comprou a mercadoria que está
395 fornecendo. Também usaram informações da Ouvidoria; passaram a usar informações de redes sociais,
396 principalmente as locais dos municípios. Adotaram modelo de controle centralizado, baseado em
397 acompanhamento para a área estadual. Há acompanhamento do pessoal especializado ligado a TI, outros
398 insumos e pessoal de educação, específico para área da COVID, que está participando do trabalho do IRB, que
399 instaurou, em conjunto, verificação em todos os municípios. O critério de seleção (Resolução nº 302),
400 significância, rotação de ênfase, funciona bem; emitem manual de seleção de objetos de auditoria. Fizeram
401 um manual de revisão, constando a COVID-19. Várias auditorias foram paralisadas porque demandavam visita
402 in loco. Atuaram muito em merenda antes. Começaram com as ações de orientação, que foram expedidas
403 muito cedo. Está para sair uma Nota com a rede de controle do Rio, que é ativa. Tiveram, como novidade,
404 ação conjunta com o MPE, da qual resultou um Termo de Cooperação específico sobre a COVID, que permite
405 ações mais fortes e troca de informações em tempo real. A presidência e a chefia do MP têm troca intensa, o
406 que resultou em ações conjuntas (vão ver Hospital do Maracanã, que está com irregularidades gritantes). Este
407 grupo centralizado vem atuando muito em Representações, nestes casos identificados pelos critérios da
408 Resolução 302, levando em conta a dificuldade de ver no que vale a pena atuar nas ações de pandemia. Sobre
409 a economicidade, o Núcleo tem ajudado a área fim, na verificação de preço. Com as notas eletrônicas e bases
410 nacionais, como o Comprasnet, conseguem fazer alguma coisa. Deliberação específica – pela dificuldade de
411 obter informações sobre as dispensas, que estão sob controle dos órgãos, solicitam que eles as mandem
412 imediatamente para o Tribunal, via sistema de informação. Não compareceu representante do **TCM-RJ**. Em
413 seguida, a **Sra. Anne Carvalho (TCE-RN)** comentou que, em relação à fiscalização de merenda e saúde o TCE-
414 RN não tem áreas temáticas específicas. Que já desenvolvia fiscalização nessas áreas dentro das diretorias
415 que cuidam do Estado e dos municípios, mas não de maneira especializada. Atualmente, as fiscalizações
416 passam por uma revisão, iniciada em 1º de abril, e que a opção não foi suspendê-las integralmente, mas
417 analisar melhor em cada área o que poderia ser aproveitado. Grande parte da equipe foi redirecionada para
418 trabalho de orientação e controle, concomitantes. Em relação à orientação, fizeram reuniões com gestores,
419 Conselhos de Saúde, Secretários Municipais de Saúde, Federação dos Municípios, Federação das Câmaras

420 Municipais, o SEBRAE, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), abrangendo várias áreas de atuação
421 do Tribunal e, assim, detectaram os principais pontos de dúvida, trabalharam no que era possível e editaram
422 quatro Notas Técnicas incluindo, principalmente, os sistemas de transparência, com suspensão de aplicação
423 de sanção por falta de envio de dados ao Tribunal, mas que elaboraram uma dinâmica de transparência com
424 os jurisdicionados para que eles continuassem enviando as informações; que das reuniões realizadas foram
425 designadas várias ações: Notas Técnicas sobre transparência, contratação, impactos na LRF, atos de pessoal;
426 discussões com os RPPS sobre a compensação previdenciária, que pudesse gerar recursos adicionais aos
427 municípios nesse momento; que reestruturaram, a partir do debate com o SEBRAE, o Portal Licita Fácil, que
428 reúne todas as informações de editais recebidas de gestores para facilitar a consulta dos pequenos negócios;
429 que alteraram o sistema para ter marcador específico de que tipo de contratação está relacionado à pandemia
430 e geraram informativo que vai direto para o SEBRAE para que divulgue aos pequenos negócios os editais, para
431 manter em atividade a economia local; que, além das orientações, foram designadas equipes específicas para
432 as ações de fiscalização, primeiramente montando um grupo geral, coordenado pela Secretaria de Controle
433 Externo, com representantes de várias áreas, sendo definidos eixos de atuação; que desse grupo geral,
434 discutiu-se a importância de designar equipes de fiscalização em cada área para acompanhar as contratações,
435 não especificamente para ver a merenda, embora no Estado já estão se concretizando ações quanto à
436 distribuição de kits do que se tem em estoque nas escolas, além de se discutir a possibilidade de distribuição
437 de vouchers. Estão, também, avaliando a adesão ao programa “A Educação não pode esperar”, em função de
438 limitações operacionais, mas definindo a estratégia. As equipes já estão em teletrabalho. Existe uma diretriz
439 geral da Resolução Conjunta nº 01/2020, relativa à execução do controle concomitante, mas com a cautela
440 necessária, que em relação aos fluxos e critérios estão trazendo a lógica da NBASP nível III, com
441 acompanhamentos concomitantes, e critérios de conformidade previstos na Lei nº 13.979/2020, e com a
442 avaliação de normativos relacionados específicos. Já tiveram trabalhos com aspectos operacionais, não de
443 economicidade, notadamente de eficiência e eficácia. Que houve um trabalho voltado para um hospital de
444 campanha em que foi discutida a otimização de recursos; que havia duas iniciativas e verificaram que as
445 estruturas poderiam ser otimizadas; que houve aspectos de conformidade, ou seja, quebras na transparência,
446 critérios mesclados; que, para a seleção das contratações, estão avaliando o risco de distorção na avaliação
447 do objetivo e a solução para a demanda em combate; que estão incluindo discussões de interesse social,
448 vendo notícias, blogs, imprensa e o que vem sendo mais discutido; que em relação aos critérios de
449 materialidade, em cada uma das áreas, a equipe está montando uma estratégia no Estado e outra nos
450 Municípios; que há, ainda, um forte aspecto de julgamento profissional das equipes; que estão tentando
451 estruturar melhor estes critérios de seletividade; que a Unidade de informações estratégicas vem
452 trabalhando para adequar melhor os critérios, as trilhas, o observatório de despesa pública, analisar as
453 contratações, utilizando a lógica do sistema “Alice” para pré-selecionar e dar uma informação mais trabalhada
454 para as equipes de fiscalização; que sobre o fluxo geral dessas ações, basicamente há duas possibilidades,

455 uma é na avaliação feita pela equipe em se detectar grandes distorções, encerrar no ciclo de auditoria o
456 contato com os jurisdicionados e fazer o registro, ou quando há distorções, é feita a processualização da ação
457 de acompanhamento, tal como Representações que serão apreciadas pelo Relator, pelo Pleno do Tribunal,
458 num rito chamado seletivo e prioritário, nos casos que requerem uma resposta mais célere, e que já existe
459 regulamentação; que hoje existem vinte (20) auditores envolvidos nas comissões de acompanhamento das
460 contratações nas diversas unidades de controle externo, além da equipe de supervisão e gestão. Na
461 sequência, o **Sr. Marcus Cezar (TCE-RO)** falou que em 13 de março começaram uma inspeção especial para
462 avaliar as ações de combate à COVID-19; que dividiram as ações com a fiscalização da saúde, com a
463 elaboração de quatro Notas Técnicas de orientação, com alertas que saem diretamente da Secretaria Geral
464 para o Governo do Estado, quando se trata da aquisição ou contratações de serviços, além de Ofícios
465 circulares, assinados em conjunto pelo Presidente e pelo Procurador Geral de Contas; que, em relação à
466 fiscalização, estão com dezesseis (16) auditores compondo a equipe; que agora estão nas barreiras sanitárias,
467 com uma equipe de três (3) auditores visitando as fronteiras do Amazonas, Acre e Mato Grosso; que em
468 relação à saúde, por área temática, estão atuando em várias frentes, tais como em estruturas hospitalares de
469 alta e média complexidade, visitas in loco, melhorias da canalização de oxigênio, máquinas de tomografia e
470 de ultrassom para melhorar a parte de infraestrutura e pessoal dos hospitais; que conversaram in loco com
471 diretores, enfermeiros, médicos; sobre a infraestrutura, houve verificação tanto no âmbito municipal quanto
472 no estadual; que estão trabalhando também com governança para integrar as diversas secretarias; que existe
473 trabalho com as barreiras sanitárias e demandas de leitos, solicitando ao Governo do Estado uma estratégia
474 quanto ao fornecimento de leitos, baseado em estudos econométricos da Universidade de Rondônia,
475 considerando a tendência de casos de COVID-19; que estão buscando uma estratégia para expansão da rede
476 de leitos, tanto clínicos, quanto de UTI; com relação à linha de finanças, estão trabalhando com uma decisão
477 monocrática, provocada por uma representação, de forma que o Tribunal determinou ao Estado e aos
478 Municípios que refizessem a reestimativa de receitas neste momento de queda de arrecadação e
479 reavaliassem as despesas, ou seja, identificar as que fossem necessárias e as que pudessem ser postergadas;
480 quanto à educação, foi formada uma equipe com quatro (4) auditores para avaliar a merenda escolar e
481 endereçar recomendações ao Estado e aos municípios, visto que o governo está com um programa de
482 transferência de renda aos alunos em vulnerabilidade; que estão atentos à rede de ensino, com
483 recomendações para uma futura retomada pós-pandemia; que estão verificando também o sistema prisional,
484 como a segregação de presos, os de alto risco, questões sanitárias, EPIs para os policiais penais, concluindo o
485 monitoramento nesta semana e; em relação à assistência social, o Governo do Estado está trabalhando em
486 duas áreas: uma de distribuição de renda e a outra de fornecimento de cestas básicas e kits, de forma que,
487 ao final, foram identificadas outras fontes de recursos na parte orçamentária, que poderiam maximizar o
488 número de pessoal nestes programas específicos; que a partir desta demanda do Tribunal, o Governo do
489 Estado começou sua articulação na assistência social, pois até então estava inerte; que no hot site do Tribunal

490 as ações estão dispostas de forma adequada com os relatórios técnicos e as decisões monocráticas; em
491 relação às aquisições, foi demandado à Unidade de inteligência alguns critérios como materialidade,
492 aquisições acima de um ou dois milhões, histórico das empresas e compras não relacionadas à COVID-19,
493 para encaminhar toda semana trilhas estaduais e municipais, de forma que o Tribunal possa selecionar de
494 forma assertiva qual área vai atacar; que, por meio da inteligência, conseguiram informações relacionadas à
495 compra de kits de testes e acionaram o Controlador Geral para tomar medidas, tendo em vista que o mercado
496 está pedindo pagamento antecipado em média de 30%; que por meio de Nota Técnica tornou-se possível ao
497 Tribunal oferecer orientação, indicando medidas para salvaguardar o erário quanto ao pagamento
498 antecipado, com posterior encaminhamento do ofício ao Relator, de forma que sejam notificados, na
499 sequência e via ofício, o Governador e o Secretário de Saúde. Em seguida, o **Sr. Jonathas Coutinho (TCE-RR)**
500 comentou que foi criado um comitê, composto por três (3) auditores, coordenado por um Conselheiro, com
501 atividades destinadas ao acompanhamento célere das medidas de enfrentamento, monitorando de acordo
502 com as redes de informações e canais de informações diversos, as contratações por tempo determinado de
503 servidores, aquisições e licitações; que o Estado é pequeno e não tiveram ainda grandes ações sendo
504 realizadas, mas as notícias apontam que as contratações estão acontecendo e, em virtude da baixa
505 transparência no estado, essas informações acabam não sendo contempladas pela rede oficial de
506 informações do Tribunal; que possuem um sistema que monitora todas as licitações e contratos dos
507 jurisdicionados; chegam a imprensa divulga notícias de que houve aquisições de ventiladores, EPI, contudo
508 estas informações não constam no sistema, daí o Tribunal acaba por executar ações de forma reativa; que de
509 forma célere, tentam identificar um processo, ver situações fora da curva da normalidade, para não interferir
510 e não atrapalhar; que nesse formato de ação estão trabalhando há duas semanas e conseguiram monitorar
511 cinco (5) processos que agora serão alvo de fiscalização; que pediram cópia dos processos que serão
512 encaminhados para análise quanto aos critérios de seleção de fornecedores e preço; que estão preocupados
513 com a flexibilização trazida pela Lei nº 13.979/20, e estão solicitando planos de ação de todos os municípios
514 afetados pela COVID-19, de forma que sejam analisados e devolvidos aos gestores, com sugestões de
515 melhorias, compondo, assim, um pilar da atuação; que além disso, procuram dar orientações informais, por
516 telefone, e-mails, reuniões virtuais; que tiveram uma atuação formal respondendo a uma consulta da Câmara
517 de Boa Vista sobre a utilização de um recurso que está em um fundo para a compra de EPI e doação para o
518 Estado e para o Município e, dessa forma, orientaram que a melhor alternativa seria desvincular o recurso do
519 Fundo e transferir para a Prefeitura realizar a gestão em saúde; que pediram uma parceria com a CGE para
520 encaminhar as ações que estão fazendo, relacionadas à COVID-19, mas a obtenção de informações é difícil e
521 ainda não receberam nenhuma informação da CGE; que em relação à educação têm atuação ordinária, que
522 chamam de “ordenada”, mas que foi suspensa por causa da COVID-19; que, por meio da proposta do comitê
523 técnico de educação do IRB, já há indicação de que irão aderir ao Acordo de Cooperação, que será prioritário
524 para o Tribunal; ainda, abordou que tudo relacionado à COVID-19 é prioridade na fiscalização: análise dos

525 planos de ação, emissão de Notas Técnicas, e, apesar de ainda não terem emitido nenhuma, orientaram por
526 meio de ofício circular; que participaram de reuniões com a CGU e, na escala de prioridades, em terceiro lugar
527 veio o estoque de processos e, como não estão conseguindo identificar tantas atuações, a maior parte da
528 equipe continua trabalhando no estoque, porém, quando chegam atividades de nível prioritário, a ideia é
529 trabalhar nelas; que, além disso, as orientações estão sendo passadas de acordo com as notas técnicas do
530 CNPTC, e que as dificuldades já foram bem mencionadas; que o hospital de campanha ainda não entrou em
531 atuação em razão de omissão do Governo do Estado; que estiveram com uma equipe em campo, mas o
532 General responsável, coordenador da operação, foi acometido pelo coronavírus, e foi quem recebeu os
533 auditores; que hoje as visitas in loco estão suspensas para evitar exposição. Posteriormente a **Sra. Andrea**
534 **Couto (TCE-RS)** falou quanto à merenda e à saúde; que faziam fiscalização nas duas temáticas, mas não de
535 forma específica; que as auditorias de saúde que avaliavam o desempenho não estão acontecendo nesse
536 período e que a auditoria de merenda está voltada agora para a questão da distribuição da merenda, tanto
537 na capital como no Estado; que há limitações e estão atuando de forma remota; que verificaram no município
538 de Porto Alegre que a assistência social é a responsável pela distribuição de cestas básicas para as famílias
539 em vulnerabilidade, e que é difícil verificar se as cestas básicas estão chegando aos alunos; que em relação à
540 saúde e questões envolvidas com a COVID-19 houve movimentos, tal como orientação aos municípios para
541 realização do registro contábil dos recursos destinados ao combate do coronavírus; que estão desenvolvendo
542 um painel no BI Auditoria para que os colegas possam ter informações de forma fácil, pois estão trabalhando
543 por acompanhamento e a ideia é disponibilizar no portal informações para o controle social; que foram
544 desenvolvidas algumas consultas padronizadas no “Licitacom”, que geram alertas para auditores, sendo que
545 o único critério é o objeto da licitação estar relacionado com a COVID-19 ou ter classificação no sistema C,
546 pela Lei nº 13979/20; em seguida, avaliam se devem fazer algum tipo de questionamento; que trabalham
547 muito com requisição e comunicados de auditoria, que os coordenadores emitem uma espécie de alerta para
548 que o gestor tenha ciência do que está sendo acompanhado e adote as providências que entender
549 necessárias; que os critérios de análise das licitações são basicamente os que já são feitos no “Licitacom”;
550 que os critérios do “sistema Alice” e mais alguns são informados ao auditor quanto a eventual questão
551 relacionada com a empresa, afinal são muitos critérios do “Licitacom”, que em situações extremas poderiam
552 culminar com pedidos de tutela de urgência, mas que isto tem sido evitado; tiveram um caso de contratação
553 de empresa agropecuária para realização de exames, mas o MPE determinou a suspensão do contrato e,
554 embora o TC não tenha feito intervenção, estão monitorando; que a ideia é verificar a relação do objeto da
555 contratação com a pandemia, de forma que a própria equipe de auditoria esteja atuando e fazendo contatos;
556 que em relação à prevenção e à orientação, há pessoas envolvidas na esfera municipal, que estão fazendo o
557 acompanhamento em paralelo com as outras atividades e, na esfera estadual, estão envolvendo as equipes
558 da Secretaria da Saúde, Defesa Civil e Assistência Social, que são as áreas do Estado que mais atuam no
559 enfrentamento da pandemia, sendo monitoradas mais de perto; a coordenadora, **Sra. Crislayne (TCE-PR)**,

560 comentou que é nítido que os tribunais que já tinham ferramentas de acompanhamento de editais estão
561 mais avançados para a realização do trabalho concomitante em relação àqueles que não tinham por isso
562 estão com maior dificuldade, por não terem sistemas de captação de informação. Na sequência, o **Sr. Marcelo**
563 **Brognoli da Costa (TCE-SC)** abordou que no TCE-SC a relação com o Poder Executivo é boa, no que diz respeito
564 à troca de informações; que participaram de reuniões com as Secretarias de Saúde, Administração,
565 Administração Prisional, CGE e MP, e que foi criado um grupo de whatsapp em que há troca de informações,
566 e são apontadas as necessidades e apresentadas propostas de soluções; que eventuais documentos que
567 norteariam elaboração de decreto ou qualquer material submetido à tomada de decisão eram previamente
568 analisados pelo grupo, ou seja, muitas coisas foram decididas em conjunto, sendo uma mistura de ação de
569 controle e gestão; que, após isso, houve um arrefecimento, principalmente em relação à contratação de um
570 hospital de campanha, quando se observou na minuta do edital um prazo de abertura distinto; que, em
571 seguida, houve uma Representação, de forma que o TC atuou e fez apontamentos para os Secretários da
572 Saúde e Defesa Civil quanto a esta contratação; que, neste caso, a Assembleia demandou ofício para discutir
573 uma comissão especial, de forma que as manifestações do TCE-SC fundamentaram o cancelamento da
574 contratação; que, a partir daí, recuaram em participar do grupo e estão fazendo a análise das licitações que
575 estão ocorrendo via sistema ESFINGE, pela remessa eletrônica das dispensas; que tiveram atuação forte na
576 orientação, por meio de perguntas e respostas, inclusive compartilhadas no grupo, e que o material está em
577 atualização constante, na medida em que as perguntas são encaminhadas; que não existe uma comissão
578 específica na área de controle para o tratamento da COVID-19; que fazem reuniões frequentes com propostas
579 de encaminhamentos; que muitas coisas com rito ordinário em consultas encaminhadas ao TCEE-SC têm sido
580 realizadas como orientação técnica, com parecer conjunto da Diretoria de Controle com a área específica
581 demandada, seja na saúde, pessoal ou contratos; que o TCE-SC não tem uma divisão temática, e sim por
582 origem da matéria, seja licitação e contratos, Contas de Governo, de forma que congregam, de acordo com a
583 necessidade, uma equipe orquestra as soluções e encaminhamentos; que a Diretoria de Auditorias Especiais
584 tem desenvolvido um trabalho interessante, que dá encaminhamento das tratativas do IRB e CNPTC, e que
585 aderiram a essas demandas para realização dos controles, mas fizeram estudos, com levantamento para
586 projeção de contaminação, de forma que os dados apontados, regionalmente e por municípios, destacaram
587 média de idade, óbitos por questões respiratórias, circulatórias e neoplasias, para assessorar o gestor na
588 tomada de decisão, ou seja, pelo levantamento pode informar melhor ao gestor onde seria mais grave e mais
589 célere o contágio, pois a população estaria mais situada na área de risco; que este estudo foi repassado para
590 a Assembleia e o Governo do Estado, e para a área municipal; que o TCE-SC tem uma interação muito boa
591 com a Federação Catarinense de Municípios, que compartilha documentos inerentes a decretos de estado de
592 emergência, normativos municipais sobre a contratação temporária, o que fazer com profissionais da
593 educação e professores efetivos em municípios que não conseguem fazer aula virtual; que estão centrados
594 muito na orientação; que toda ação do TCE-SC em processo acabou por frear alguns procedimentos; que não

595 houve levantamento de desvio por ora, pois não é a preocupação atual do TCE-SC e, por se tratar de ano de
596 eleição municipal, apesar da diminuição nas consultas relacionadas a este tema, houve acréscimo nas
597 consultas relacionadas à pandemia, com forte incremento em denúncias e representações. Informou que,
598 assim que o foco nas eleições for retomado, o controle social deve ressurgir e que alguma ação para tentar
599 inviabilizar uma candidatura será grande; que há trabalhos da auditoria operacional na área de saúde, ou
600 seja, se é melhor um hospital gerido por OS ou diretamente; que, no aspecto da merenda, o TCE-SC tem
601 atuado em acolhimento às demandas que surgem, como cesta básica e outros, como o esgotamento de
602 repasses de valores e demais situações distintas; que desejam atuar na Federação para compreender a
603 realidade total dos municípios e oferecer orientação abrangente; que receberam a convocação da Assembleia
604 para cessão de servidores para a comissão, frente ao equilíbrio fiscal e econômico; que muitas atividades
605 foram cessadas e que houve suspensão de remessa de dados ao TC, exceto daqueles relativos aos atos de
606 licitação; que se pensa em rever o procedimento para receber dados de orçamento e pessoal; abordou, ainda,
607 sobre matriz de risco e a Controladoria Geral do Estado, sobre a orientação aos jurisdicionados quanto às
608 contratações e pagamentos antecipados; e, por último, a sessão virtual. Em seguida, o **Sr. Ismar Viana (TCE-**
609 **SE)** destacou que o TCE-SE, mesmo antes da publicação das notas técnicas do IRB, ATRICON e CNPTC, adotava
610 uma linha de intervenção somente quando fosse necessário; que no TCE-SE não há uma Secretaria Geral de
611 Controle Externo, pois o modelo é pautado no critério geográfico, e que há seis áreas técnicas; que há uma
612 Unidade de Informações Estratégicas, da qual é coordenador; que o TCE-SE demandou esta unidade para
613 obter informações e traçar critérios com base na Lei nº 13.979/2020, de forma que o relatório pertinente só
614 irá ser emitido, efetivamente, quando forem preenchidos os critérios, de forma que cada unidade técnica faz
615 o devido acompanhamento, emitindo um juízo de valor, se for o caso de fazer o acompanhamento ou não,
616 para concretizar o instrumento de fiscalização; primeiro verificam se as dispensas e os pregões guardam
617 relação temática com as atividades de enfrentamento a essa situação de emergência de saúde pública;
618 analisa-se, ainda, se as dispensas e os pregões foram publicados em site específico, levando em conta os
619 normativos da Lei nº 13.979/20, que dispõe que deve haver a imediata disponibilização em site específicos e
620 a publicação em portal oficial; entenderam que podem identificar excesso na parcela de contratação, sendo
621 provável que o gestor se valha da situação de anormalidade para fazer a contratação em quantidade superior
622 ao que é efetivamente necessário; que até agora foram feitos dois relatórios deste levantamento e em um
623 deles foi identificada a contratação de um hotel e, após o relatório, o Estado revogou a contratação; que a
624 revogação por si só não induz à perda de objeto; que se for detectado algum ato irregular, trabalham na
625 perspectiva da responsabilização; que os relatórios de acompanhamento podem resultar em Representações
626 com pedidos de Cautelares. O TCE-SE priorizou estas ações para não tumultuar a gestão; que foram
627 publicados atos suspendendo diligências e citações, mas não com base na Lei nº 13.979/2020, mas sim com
628 fundamento nos processos em curso; que há seis áreas e algumas delas optaram por não realizar o controle
629 concomitante e sim atuar nos processos em curso; que há muitos servidores em teletrabalho; que uma

630 Unidade Técnica tem por foco a merenda escolar, e está demandando às unidades gestoras para focarem nas
631 contratações; que houve autorização de auditoria operacional na receita para verificar a redução e o repasse
632 do duodécimo aos órgãos e Poderes; que, em regra, há relatórios e levantamentos feitos pelas Unidades
633 Técnicas vinculadas à Diretoria Técnica do Tribunal e os acompanhamentos das unidades vinculadas
634 diretamente aos Conselheiros; e que, por fim, foram colocados dois auditores para verificar os portais da
635 transparência e denúncias em veículos de comunicação. Posteriormente, o **Sr. Paulo Sugiura (TCE-SP)**
636 abordou que, na merenda e saúde, estão atuando nas Contas de 654 prefeituras do Estado e nas Contas do
637 Governador, com foco em ensino e saúde de forma concomitante, além da análise de atos jurídicos, que são
638 os contratos que chegam ao TCE-SP, independentemente do tema; que, com base na Lei nº 13.979/20, a
639 pontuação na matriz de risco é alta, mas se isto não cair na matriz já possuem uma orientação para ter foco
640 nas contratações baseadas na COVID-19; que na primeira quinzena de março, já que estão no epicentro da
641 epidemia, os Poderes (Ministério Público, Executivo e Assembleia) se reuniram de forma que, cada um na sua
642 área, pudesse cumprir seu papel; que coube ao TCE-SP a colaboração com a Assembleia Legislativa, para
643 padronizar, no momento de reconhecimento da calamidade pública, quais seriam as obrigações mínimas que
644 os municípios deveriam seguir, inclusive quanto às contratações, e que recomendação por meio de Decreto
645 Legislativo de calamidade pública seria realizada para compor um setor ou uma pasta específica nos portais
646 de transparência desses órgãos; que trabalharam durante esse tempo em comunicados sobre contratações,
647 transparência e controle; que produziram um comunicado dirigido aos Conselhos de Saúde e Controles
648 Internos para relembrar o papel deles no acompanhamento e na fiscalização das despesas relacionadas à
649 COVID-19, além de uma Nota Técnica de procedimentos de verificação e orientação para fiscalização; que
650 estão trabalhando sobre o conteúdo e as determinações da Lei nº 13.979/20 e da Lei de Acesso à Informação
651 (LAI), buscando uma forma de detalhar mais as informações, pois as instruções permitem que a fiscalização
652 possa trabalhar de forma remota; em razão de os servidores estarem em isolamento, por força de Decreto,
653 até 10/5, acreditam que o período de isolamento irá se estender; que há 426 municípios, incluindo a capital,
654 com Decreto de calamidade pública, ou seja, cerca de 70% dos municípios, incluindo a capital, mais o Governo
655 do Estado, decretaram calamidade pública; que o foco está voltado à COVID-19; que as informações de
656 captura do governo e dos municípios, de forma eletrônica, permitem que trabalhem gerencialmente, criando
657 no software gerencial (BI) painéis gerenciais de compras dos materiais e produtos; que é sensível falar nesse
658 momento quanto à oscilação de preço, sobre o que seria exorbitante, pois estar caro ou não depende da
659 análise conjuntural e do que está no contrato ou no ato de dispensa, pois ainda não há um parâmetro quanto
660 ao preço de mercado; que estão trabalhando remotamente e não suspenderam as prestações de contas,
661 apenas as seções e prazos processuais, mas já retomaram; que foi emitida uma Resolução instalando, em
662 caráter excepcional e temporário, o Plenário virtual, com primeira sessão prevista para o dia 28/4; que a
663 fiscalização suspendeu a prestação de contas física, mantendo-a de forma remota; que uma solução que estão
664 avaliando é tentar organizar os portais de transparência para segregar com elementos a mais, tipo local de

665 destinação, nota de empenho, nota de liquidação, sem onerar; que possuem o sistema AUDESP para a captura
666 de contratos; que para acompanhar as despesas da COVID-19 o sistema de coleta contábil determinou que
667 as despesas tivessem um código de aplicação específico da COVID-19 para facilitar o filtro das despesas
668 relacionadas à pandemia; que no primeiro momento serão avaliadas a economicidade e a legalidade, pois a
669 verificação ou inspeção física não está recomendada, nem permitida nesse momento; e que a situação é
670 sensível, pois estão há quarenta (40) dias em isolamento, mas não pararam; a coordenadora, **Sra. Crislayne**
671 **(TCE-PR)**, abordou que, como São Paulo é o epicentro, imagina-se que o volume de contratações é maior, até
672 por ser o Estado que concentra o maior PIB brasileiro e, em seguida, perguntou quais têm sido os contratos
673 de maior risco, em que tipos de objetos de contratação foram verificados problemas. O **Sr. Paulo Sugiura**
674 **(TCE-SP)** falou que ainda não dispõem do levantamento desses contratos de maior risco, até porque há
675 determinação do Relator para que sejam acompanhadas todas as despesas relacionadas à COVID-19, para se
676 priorizar este tipo de contratação. Quanto ao mérito da escolha do local, a fiscalização não vai avaliar, ou seja,
677 por que foi escolhido um ou outro local, ou por que um ginásio foi convertido em hospital de campanha, pois
678 não compete à fiscalização, e não farão essa ingerência ao Poder Executivo, mas será avaliada a
679 economicidade, os preços serão comparados dentro da realidade e da conjuntura da economia, considerando
680 que houve uma oscilação de preço muito grande e falta de produtos por semanas, caracterizando uma
681 situação realmente terrível; a coordenadora, **Sra. Crislayne (TCE-PR)**, sugeriu que São Paulo desse um
682 feedback ao grupo, se possível semanalmente, para compartilhar as dificuldades que estão passando. Em
683 seguida, o **Sr. Lívio Fornazieri (TCM-SP)** elogiou a apresentação de todos e preparou a sua em powerpoint
684 para facilitar o acompanhamento; que o TCM-SP se dividiu por coordenadorias de fiscalização, sendo uma
685 específica em educação, cultura e esportes; que o valor liquidado em educação no ano passado foi de 12
686 bilhões de reais; que há uma coordenadoria que trata de saúde e assistência social e que na saúde foram
687 empenhados 11 bilhões de reais; que se estruturaram criando uma Câmara Técnica, envolvendo o Prefeito,
688 Secretários, Câmara Municipal e Tribunais de Contas e, dessa forma, alguns assuntos foram tratados nas
689 reuniões ocorridas nos dias 23 e 24/3, decidindo-se sobre a doação de gêneros alimentícios que estavam para
690 vencer e a criação de um catálogo de alimentação para distribuição de valores para as crianças, por não
691 estarem se alimentando na escola; que foi aprovada uma lei autorizando, quanto ao transporte escolar, que
692 as peruas fossem usadas na saúde para levar pacientes aos hospitais, o que poderia ser uma ideia para outras
693 localidades; quanto à manutenção dos contratos terceirizados, os pagamentos estão sendo feitos pelas
694 diversas secretarias dos municípios, descontando-se os custos que não estão incidindo no momento por falta
695 de execução dos contratos, mas para garantir que os terceirizados não sejam demitidos; que o contratado
696 precisa apresentar o seu corpo de funcionários e mantê-los posteriormente, e que há justificativas para isso;
697 que foi decidida a utilização dos valores de depósitos judiciais que não estão sendo utilizados pelo Tribunal
698 de Justiça, postergação de pagamento de precatórios, postergação de pagamento de parcelas da dívida com
699 a União e desvinculação dos Fundos Municipais; que com as desvinculações e adiamentos, o município tem

700 17 bilhões de reais em caixa; que estão atentos a propostas não republicanas (ex.: o serviço funerário é todo
701 da prefeitura, não existindo particular atuando nisso e a prefeitura está fazendo uma concessão, não
702 parecendo ser o melhor momento para se fazer isto); que foi criada uma Relatoria especial, somente para
703 lidar com as questões da COVID-19, que ficou com sob a responsabilidade do próprio Presidente; que foi
704 criado um grupo especial, que trabalha essas questões da COVID-19; que, quando a Câmara Técnica faz
705 propostas o grupo especial é acionado e estuda o tema que está sendo proposto para verificar se existe
706 alguma infringência à legislação ou não; que foi criado um subgrupo estratégico para, além de definir o que
707 fazer, definir como atuar nos moldes como os TCs fizeram com os cadernos de encargos da copa do mundo
708 de 2014; que estão observando o que outros TCs estão fazendo; verificando normatizações não só no
709 Município, mas nos Estados e na Federação, além de tentar criar marcos jurídicos, pois muita coisa está
710 acontecendo e estão preocupados em deixar o jurisdicionado e o Relator com segurança para não cometer
711 erros; que, em relação à educação, será feita uma auditoria com os cadernos para educação infantil, ensino
712 fundamental, médio e de jovens e adultos; que o material será entregue pelos correios na casa dos
713 estudantes; que o objetivo é verificar se o material impresso e o conteúdo digital são aderentes ao currículo
714 municipal, como está prevista a correção das atividades propostas pelos professores e como esse período
715 será considerado para o cumprimento de carga horária escolar; que, em relação à merenda, além do que já
716 foi falado sobre os gêneros alimentícios, será mapeado e verificado se o auxílio merenda está funcionando e
717 como está sendo distribuído; que a demora de duas semanas para uma criança que depende da merenda
718 escolar é muito tempo; que será verificada a divulgação com transparência dos gastos com alimentação; se o
719 que a Secretaria Municipal de Educação está comprando corresponde aos itens do cardápio escolar, as
720 aquisições de gêneros da agricultura familiar e orgânicos, além da destinação dos recursos do FNDE e do
721 PNAE; que, em relação à saúde, possuem um sistema chamado “Radar”, por meio do qual são mapeadas
722 algumas situações por critérios de relevância, risco e materialidade; que trabalham muito em São Paulo com
723 o acompanhamento concomitante, de forma que 25% de sua atuação é em editais, o que continuam fazendo,
724 assim como na execução de contratos; que a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) publicou um edital de
725 serviço de chamada pública para prestação de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas e que o
726 procedimento normal seria analisar o edital e identificar irregularidades e que, quase sempre, é sugerida a
727 suspensão do certame para que o edital possa ser refeito, só que, nesse caso especificamente, em vez de
728 suspender, estão recomendando outros mecanismos mais céleres previstos na Lei nº 13.979/20; um outro
729 caso, como exemplo, foi que um dos Conselheiros apresentou denúncia verbal sobre a compra de um milhão
730 de unidades de máscaras cirúrgicas com preço acima do mercado; foi feito um levantamento inicial, e se
731 constatou que o preço era verdadeiro, que o preço anterior era R\$0,10 por máscara, mas que os fornecedores
732 antigos abandonaram a ata, preferindo sofrer sanções, para poder vender por preços maiores no momento;
733 que, em vez de fazer um acompanhamento, podendo sugerir a suspensão do fornecimento, entenderam por
734 não fazer o acompanhamento concomitante, mas uma análise da contratação, de forma que a prefeitura

735 pudesse apresentar suas justificativas e, em seguida, verificar o que realmente aconteceu, ou seja, se foi
736 entregue ou não, podendo-se também verificar qual foi a notícia inicial e o que aconteceu depois; que o TCM-
737 SP editou um documento com várias recomendações, ações de enfrentamento, a ser divulgado, no máximo,
738 na próxima semana, com mais de 50 páginas, nas áreas da saúde e assistência social (considerando o pessoal
739 de rua e idosos); que foi feito um estudo muito interessante sobre a situação do serviço funerário do
740 município de São Paulo, seja da falta ou da perspectiva de colapso do serviço funerário no município; que na
741 área da saúde também fizeram esse enfrentamento com vários itens, como respiradores, EPIs e assim por
742 diante; que foram estudadas medidas anticíclicas e de equilíbrio fiscal, embora a situação do município não
743 seja ruim, mas que esta fase pode se alongar por mais quatro ou cinco meses; que está sendo cobrada
744 transparência relacionada aos gastos com a COVID-19, pois na área da saúde existem contratos de gestão e a
745 prefeitura alega que, quanto ao que for adicionado aos valores dos contratos de gestão originais, haverá
746 dificuldade de dar transparência, e é justamente nisto que acreditam que pode haver muitos problemas, pois
747 há muito repasse de dinheiro para as Organizações Sociais, mas não existe quase nenhuma transparência e
748 prestação de contas desses valores; que estudaram também operações urbanas, cujos valores devem ser
749 aplicados em seu próprio âmbito; então, há um estudo referente à desvinculação também dos recursos
750 excedentes; e, por fim, que há outras iniciativas do TCM-SP que foram disponibilizadas ao grupo, como
751 boletins informativos diários com notícias de jornais internacionais para acompanhar as medidas que estão
752 acontecendo em outros países; que foram criados boletins com atos normativos do município e governo de
753 São Paulo, assim como do Governo Federal, assim como o “ÍRIS”, que é o átomo radar, uma versão web
754 disponível para toda população, imprensa, com a aba COVID-19, em que qualquer pessoa pode verificar os
755 gastos relacionados à COVID-19, embora alguns gastos ainda não tenham sido incluídos, mas, pela cobrança
756 que está sendo feita, a prefeitura deve se movimentar neste sentido. Na sequência, a **Sra. Dênia Luz (TCE-TO)**
757 falou que exporia um levantamento das principais ações que estão sendo feitas no Tribunal; que foi criada
758 uma comissão com ação orientativa para direcionar as ações do controle externo; que foi emitido Ofício
759 solicitando a criação de Portal da Transparência com as informações sobre a COVID-19; que, em paralelo, as
760 equipes de fiscalização também estão atuando para verificar se as orientações estão sendo praticadas e, caso
761 não estejam, já fazem uma propositura para o Relator, visando dar mais efetividade à sua atuação; que foram
762 emitidas Notas Técnicas; que, quanto à alimentação dos sistemas, como o SICAF e LCO, nos quais todas as
763 licitações e contratos são registrados, houve orientação para que o prazo de cinco (5) dias fosse reduzido para
764 quarenta e oito (48) horas e, embora nem todos tenham adotado este prazo, está sendo feito um
765 acompanhamento diário; que o Tribunal está orientando e, ao mesmo tempo, cobrando quanto às suas
766 orientações; que foram emitidos alertas; que perguntas e respostas sairão na próxima semana; que já foi
767 criado um hot site, a ser lançado também na próxima semana, assim como uma Portaria sobre as fontes de
768 recursos, identificando todas as receitas e despesas provenientes da COVID-19, com código próprio e
769 detalhamento para acompanhamento; quanto à atuação do TCE-TO, já trabalhavam com a análise dos editais

770 e contratos; que todo o corpo técnico vai priorizar a COVID-19; quanto à merenda, já faziam auditorias e no
771 momento estão trabalhando na análise de editais, como por exemplo, um para aquisição de kit de
772 alimentação escolar, com análise de preços dentro da esfera estadual e que, no mesmo período, verificaram
773 discrepâncias entre um edital de aquisição de cestas básicas entre dois órgãos (Secretaria de Ação Social e
774 Secretaria de Educação), com os mesmos itens, mas com uma oscilação de preços enorme (mais de 50%), daí
775 pediram justificativas; que trabalham pedindo esclarecimentos e, dependendo de cada caso, é analisada qual
776 seria a proposta de encaminhamento mais viável, a exemplo de uma Cautelar, pois já houve casos, assim
777 como objetos que não tinham nenhuma relação com a COVID-19, como um edital para aquisição de carros
778 de luxo para um órgão e, embora fosse uma ata de registro de preços, o TCE-TO atuou e o certame foi
779 suspenso; que verificaram o caso de dedetização com valores exorbitantes, ou seja, situações sem relação
780 com a COVID-19, mas que utilizavam a sua legislação, além de outras situações que não utilizavam a legislação
781 da COVID-19, mas que no contexto atual não seriam interessantes; a coordenadora **Crislayne (TCE-PR)**
782 perguntou se todos os acompanhamentos que são feitos têm processos e Relatores ou fazem o
783 acompanhamento prévio e só abrem o processo quando notam alguma coisa. A **Sra. Dênia Luz (TCE-TO)** falou
784 que a distribuição dos órgãos é por listas, que são vinculadas aos seis Relatores, que fazem proposições e
785 decidem se será aberto um processo ou se é suficiente pedir esclarecimentos para realização de uma análise
786 prévia. A coordenadora **Crislayne (TCE-PR)** lembrou que está aberta uma consulta pública no site do IRB
787 sobre a tradução de duas normas da INTOSAI, uma sobre os princípios das atividades de fiscalização e outra
788 sobre a avaliação de políticas públicas e, assim que for respondida/aprovada, um dos pontos a serem vistos
789 é a vinculação do processo de fiscalização, ou seja, quem fará o julgamento depois, pois na P-50, a orientação
790 é que não se faça isso. Além disso, falou que recebeu do Sr. Dagomar Henriques (TCU) vários documentos e
791 que o TCU faz um trabalho por meio do “sistema Alice”, mas o que eles olharão especificamente não será a
792 economicidade, mas se o objeto tem vínculo com o problema da calamidade; que foi criado um setor
793 específico no TCU para juntar as informações dos repasses do Ministério da Saúde para os municípios; que
794 querem criar um grande portal informativo para verificar as distribuições, até porque já conseguiram detectar
795 pelas transferências municípios que receberam verba para combater a COVID-19 sem ter nenhum caso, então
796 eles querem saber para onde está indo esse dinheiro e como os municípios estão gastando, daí,
797 provavelmente, teremos um grande repositório, em que poderão ser consultados os documentos. Em
798 seguida, o **Sr. Jeú Campelo (TCE-AC)**, comentou que no TCE-AC já havia trabalhos sobre merenda e saúde no
799 Estado e, por coincidência, houve um fato sobre a merenda no qual a polícia civil atuou, inclusive com prisão;
800 que em relação à saúde estão atuando com o estoque de medicamentos e que, embora estas fiscalizações
801 não tenham continuado, sugeriram outras demandas referentes à saúde e à merenda; que dividiram o que
802 estava sendo feito antes e depois da pandemia; que estão em teletrabalho e os prazos ficaram suspensos até
803 o dia quinze de abril; que após esse prazo houve liberação para fazer o trabalho normalmente, desde que
804 fosse com cuidado; que a equipe ficou muito reduzida e a maioria ficou no teletrabalho; que estão

805 trabalhando na auditoria apenas aqueles que não optaram pelo teletrabalho; que em relação à fiscalização
806 no momento da pandemia, estão com um trabalho principalmente na merenda, na saúde e com foco nos
807 órgãos que apresentam qualquer despesa relacionada à pandemia; que, na merenda, como houve esse
808 problema criminal, com denúncia e manchete, e resultou em prisão pela não entrega da mercadoria, o Estado
809 fez dispensa para comprar “sacolões” e entregar aos alunos; que antes disso tinham começado a trabalhar
810 visitando Secretários e Sub-Secretários de Educação para acompanhar as entregas nas escolas, com trabalho
811 in loco, tanto no Estado quanto na Prefeitura de Rio Branco; que em relação à saúde, o trabalho que está
812 sendo realizado agora é igual ao da maioria; que todo o atendimento foi direcionado para um hospital que
813 estava em reforma, acompanhada por dois auditores da área de engenharia; que no Estado quiseram fazer
814 um hospital de campanha mas não tinham projeto básico, daí foi pedido o acompanhamento desde o início
815 quanto a esse trabalho; que em relação aos objetivos das fiscalizações, no primeiro momento, seria só
816 acompanhar, mas se algo irregular fosse verificado, haveria intervenção; que assim como outros assuntos que
817 foram abordados pelos colegas, estão acompanhando as licitações pelo “Sistema Lecon”, que obrigam a
818 publicação no site do TCE-AC para acompanhamento, após 48h da assinatura dos contratos (ou ata
819 equivalente); que se houver algo de errado é feito um alerta ao gestor ou para quem for responsável; que
820 estão acontecendo alguns casos, como a falta de água na cidade, em que se alega fazer uma dispensa pela
821 questão da compra de produto químico, pois as ruas estavam sendo desinfetadas com cloro e alguns
822 produtos, mas que também estão acompanhando isso; que estão acompanhando nomeações de cargos em
823 comissão, pois alguns municípios estão acima do limite permitido pela LRF e podem se valer da calamidade
824 para contratar em áreas que não sejam referentes à pandemia; que há uma autorização do Presidente do
825 TCE-AC para que sejam acompanhados os recursos e as despesas referentes à pandemia; que há uma
826 determinação dele autorizando a área técnica a fazer a fiscalização e que, a cada acompanhamento, seja feito
827 um relatório, que deverá ser enviado ao Presidente e, assim, ele pode abrir ou não o processo de acordo com
828 a demanda do Tribunal (por exemplo o do “sacolão”, que, embora não tenha havido nenhum problema,
829 consideraram melhor abrir um processo, em virtude de não poderem ir fiscalizar o interior do Estado para
830 ver como ocorreu a entrega e se foi feita às pessoas necessitadas); informou que vão criar um hot site, que
831 será publicado na próxima semana para melhorar a transparência. A **coordenadora Crislayne (TCE-PR)** falou
832 que compartilharia todas as anotações no grupo de *whatsapp*, e que serviriam de base para o relatório do
833 comitê, que foi de onde se originou a ideia de reunir os Secretários de Controle Externo; que o documento
834 do comitê será o oficial, inclusive podendo ser usado posteriormente para publicação na página dos
835 Secretários no site do IRB; além disso, agradeceu imensamente a todos pela disponibilização de suas agendas
836 com quase 5 (cinco) horas de reunião e que a troca de boas práticas foi fundamental; em seguida, a **Sra.**
837 **Priscila Borges (TCM-GO)** agradeceu a disponibilidade de todos, em nome do Conselheiro Joaquim,
838 Presidente do CNPTC, inclusive por outras demandas do CNPTC, e que há interesse em produzir materiais que
839 sirvam para todos os Tribunais, e que existe, sempre, um alinhamento e uma aproximação entre os

840 Presidentes e a área técnica, daí a importância da participação de todos e de outras entidades, tais como o
841 IRB e ATRICON informou por fim, que ao final dos trabalhos das comissões, os materiais serão
842 disponibilizados e enviados para todos. A reunião foi encerrada às 19h03min (dezenove horas e três minutos),
843 da qual, para constar, lavrou-se a presente Ata. Goiânia, 24 de abril de 2020.



SÍNTESE DA ATA

Propostas de encaminhamentos para fiscalização da saúde e da merenda escolar durante a pandemia do coronavírus pelos Tribunais de Contas, 1 a 843.



ACCOUNTABILITY IN A TIME OF CRISIS

How Supreme Audit Institutions
and development partners can learn
from previous crises and ensure effective
responses to Covid-19 in
developing countries



A paper compiling findings and examples from epidemic and disaster related audits, including the Ebola-crisis in Sierra Leone and Liberia.

The paper identifies possible actions for SAIs and development partners respectively to mitigate the risks posed by Covid-19. The focus is on developing countries, with some particular references to the most challenging contexts.

The paper is developed in a partnership comprising:

- the INTOSAI Development Initiative (IDI),
- the Audit Service Sierra Leone (ASSL),
- the General Auditing Commission of Liberia (GAC) and
- the African Organisation of French-speaking Supreme Audit Institutions (CREFIAF).

Issued: 21 April 2020

Acknowledgements

This paper draws on a range of inputs. A special thanks goes to David Goldsworthy, Kevin Summersgill, Oskar Karneback, Edmond Shoko, Mirza Jahani, Susanne Wille, Stephen Diero Amayo and Anne Barry for contributions. Any misrepresentations of their arguments are the responsibility of the IDI.

Contents

Executive summary and recommendations for SAIs and development partners.....	4
1 Introduction	7
2 Lessons learned from audits of the Ebola epidemic, health systems and disaster management in developing countries.....	8
2.1 <i>Ebola-related audits.....</i>	8
2.2 <i>Audits of health systems in challenging contexts</i>	10
2.3 <i>Emergency humanitarian aid audits and investigations.....</i>	11
2.4 <i>Disaster management audits.....</i>	11
3 How can SAIs add value in relation to Covid-19?.....	13
3.1 <i>Remind government entities about basic rules and regulations</i>	13
3.2 <i>Ensure dialogue with stakeholders on the situation and expectations.....</i>	15
3.3 <i>Clarify the mandate</i>	16
3.4 <i>Consider audits that can add value as the crisis unfolds</i>	17
3.5 <i>Revise the audit plan in light of the national situation and potential impact of Covid-19 ...</i>	18
3.6 <i>Financial audit risks and topics to consider</i>	19
3.7 <i>Compliance audit risks and topics to consider</i>	19
3.8 <i>Performance audit risks and topics to consider</i>	20
3.9 <i>Epidemic-related donor support and risks to consider</i>	20
3.10 <i>Ensure timely reports with balanced conclusions in a time of crisis</i>	22
3.11 <i>Protect auditors and use innovative methods</i>	22
3.12 <i>Consider a pre-audit role for the SAI.....</i>	23
3.13 <i>Cooperate and share resources with other SAIs</i>	23
4 What safeguards could be considered by development partners when funding Covid-19 responses?.....	24
4.1 <i>Overview of expected development partner spending</i>	24
4.2 <i>Safeguards at different stages and for different types of funding.....</i>	24
4.3 <i>Donors can help ensure SAIs can audit the use of emergency funds.....</i>	30
4.4 <i>Potential role of SAIs in auditing off-budget development partner-funds.....</i>	32
5 Resources.....	33
5.1 <i>Audit report examples.....</i>	33
5.2 <i>Audit guidance</i>	33
5.3 <i>Related resources.....</i>	34
Appendix 1: Ebola-audit reports findings	35

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS FOR SAIs AND DEVELOPMENT PARTNERS

The Covid-19 crisis is global and has massive impact on all countries in areas such as public health, employment, economic growth and social protection. The crisis requires urgent actions by governments, and it can sometimes be difficult to balance this carefully with accountability, transparency and integrity.

We know from previous pandemics and disasters that emergency situations can lead to basic control systems being suspended or bypassed, combined with weakening of accountability systems and oversight. This can cause increased levels of waste, mismanagement and corruption at a time when government resources are under pressure.

In particularly challenging contexts the coronavirus-crisis will potentially have greater negative effects than in other countries, as the health systems and government resources to deal with the crisis are severely limited. There is a higher risk of delayed responses and misuse of funds, as well as negative social effects.

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS CAN PLAY AN IMPORTANT ROLE DURING THE CRISIS

Previous audits of epidemics, disasters, emergency aid and health systems in developing countries show how Supreme Audit Institutions (SAIs) can play an important role during and after the current crisis.

The Ebola-related audits of Sierra Leone and Liberia documented substantial waste and abuse of funds, and points to key lessons learned for the Covid-19 crisis. One such lesson is that if governments and donors are not clear on the role SAIs should play in auditing emergency funds, it creates space for misunderstandings and reduced accountability. The audits also demonstrate the importance of clear emergency procurement procedures and strong national crisis management. The latter is also confirmed by audits of disaster management in various countries, which have shown that national crisis management often suffers from lack of preparedness, overall plans and coordination.

There are several important ways SAIs can contribute to the current crisis response:

- **Being a “critical friend” and remind key actors about basic rules and regulations that must be adhered to even during an emergency.** This can be done through direct communications with government and other implementing agencies as well as through public statements.
- **Maintain dialogue with stakeholders in and outside of government on the potential role of the SAI.** An active dialogue with stakeholders such as the government, development partners and civil society organisations is required for the SAI to understand the overall response to the Covid-19 crisis, the main risks, and how the SAI can add most value through its audit work. As the crisis unfolds, the SAI needs to continuously assess what type of audit actions are most useful, and to balance various stakeholders’ needs and expectations. The SAI has a responsibility to ensure audit and assurance activities do not impede the government’s response. SAIs also have a role in highlighting and explaining to Parliament how swift government actions increase risks and have potential long-term consequences, as well as informing on how the SAI seeks to play a constructive role in mitigating these risks.

- **Clarify its role and mandate as needed.** The SAI may not initially have the mandate to audit all funds mobilized for the crisis, for example through multilateral aid channels or for military purposes. Audits of these funds can potentially be critical for the overall national response, and the SAI mandate needs to be clarified and potentially expanded for the SAI to play a meaningful role.
- **Embark on audits that can add value as the crisis unfolds.** Real-time audits¹ may be particularly helpful, for instance looking into payment controls, procurements, payrolls and management of medical stores. This could contribute to quick feedback on how emergency policies and procedures are working and close loopholes for malpractices. The SAI can also consider real-time audits of compliance with new protection measures or the effectiveness of the national crisis management. SAIs should also consider areas of great consequences that may be forgotten during the crisis, for example already entrenched gender disparities and protections for the most vulnerable citizens. After the crisis, the SAIs can contribute to learning and preparedness for new crises, through audits of the effectiveness of the government response to the Covid-19 crisis. See Chapter 3 for lists of possible financial, compliance and performance audit topics in the short, medium and long term.
- **Report on time and taking the situation into account.** The national crisis may require the SAI to analyze and report audit findings in ways that consider the unique situation, while maintaining international audit standards. Aiming for short, special audit reports can enable the SAI to issue timely and relevant reports outside the normal audit cycle.
- **Protect staff and adopt innovative ways of working.** Any audit activities should be designed with SAI staff safety in mind, and include protective measures such as social distancing. To avoid putting auditors at risk of unnecessary exposure, the SAI needs to consider greater use of online and telephone-based data collection. Field audits may only be possible if staff can be issued with personal protection equipment.

DEVELOPMENT PARTNERS CAN RESPOND THROUGH REINFORCING GOOD GOVERNANCE AND CAREFULLY SELECTING SHORT-TERM SAFEGUARDS

The immediate response by development partners to Covid-19 is likely to involve increased contributions to global pooled funds, increased country and regional expenditures in health, social security, humanitarian aid and economic sectors. Each sector and funding channel brings with it different risks related to effective use of funds.

As shown by previous audits of crises, emergency situations create environments where executives may try to weaken accountability and oversight systems in general, and specifically in relation to the use of emergency funds. This may be a short-term or longer-term decline in accountability. Development partners need to work together to try to resist such attempts, otherwise there could be very little accountability for the use of emergency funds, allowing misuse and corruption to prosper. Development partners may also usefully encourage establishment of high-level mechanisms to unblock barriers to audit, such as efforts to deny access to accounting records.

What measures can development partners apply to ensure a rapid response without compromising on accountability? Effective emergency response requires accountability and transparency to be modified, but not removed. Existing systems should be used and strengthened,

¹ A real-time audit can be defined as an audit conducted during the implementation of government programmes to provide real-time (or close to real-time) assurance.

with increased focus on sound internal controls, rather than developing new systems. Streamlining real-time controls should be balanced by transparency requirements and an increased and credible expectation of subsequent accountability. This should come through audit, oversight, sanctions, investigations and prosecutions.

The following responses may help development partners to better safeguard emergency funds:

- **Immediate messaging to strengthen and reinforce behaviors:** Development partners should encourage key national stakeholders² and other implementing agencies to send clear messages setting expectations about the use of and accountability for emergency funds, including
 - i. Clearly communicated emergency expenditure rules
 - ii. Proper use of public money including approval authorities and evidence for payments
 - iii. Primary role of management to ensure key controls are in place
 - iv. Reinforcing the expectation that emergency funding will be subject to scrutiny and oversight, ensuring audit is visible and mandated, and the rule of law is enforced
 - v. Focusing audit on real-time verification of the operation of internal controls
- **Short-term safeguards for emergency funding:** Put in place appropriate safeguards relevant for different sector risks and funding modalities, as illustrated in chapter four. Largely these should seek to strengthen internal control systems, transparency, accountability and public participation. In countries with very limited capacity, it may be necessary to mobilize additional support to maintain and strengthen capacity to ensure control systems continue to function effectively.
- **Medium-term safeguards:** Encourage governments to take action on relevant prior audit reports, bringing key findings and recommendations into policy dialogue, and encourage SAIs to stay visible and conduct follow-up audits on implementation of prior recommendations.
- **Ensuring SAIs can audit the use of emergency funds:** Off-budget funding, through parallel systems, project implementation units, NGOs, INGOs and international institutions creates the risk that funds will fall outside the audit mandate of the SAI. Development partners should consider how funds will be audited at the outset rather than after funds have been spent. SAIs may be unable to give a coherent view of the propriety and effectiveness of the national response if they have no mandate to look at a large part of the response. Effective audit may require establishing arrangements for cooperation between different auditors at the outset, which can be a useful mutual learning opportunity. Especially in challenging contexts, development partners should ensure they do no harm, by being aware of the risk that using SAIs with very limited capacity to audit donor funds may divert resources away from the audit of national budgets.

² Finance and Planning Ministries, internal and external auditors, anti-corruption agencies, oversight bodies.

1 INTRODUCTION

The advent of Covid-19 has brought about a global health and economic crisis which affects every country in almost every sectors. For countries in challenging contexts, it will potentially lead to serious humanitarian and social crises as well. To cope with the pandemic, governments and development partners are re-allocating substantial funds and putting in place new large-scale measures. The Covid-19 crisis requires urgent action by governments and the international community, and it can be challenging to balance the need to react swiftly with due consideration for accountability, transparency and integrity. Experience from previous pandemics and disasters also tells us rapid responses can bring increased levels of waste, mismanagement and corruption at a time when government resources are under critical pressure.

In challenging contexts,³ the Covid-19 crisis may have greater negative effects than in more developed countries, as the health systems and government resources to deal with the crisis are severely limited. There is also a higher risk of delayed responses and misuse of funds, leading to infections going undetected, treatment capacity not being scaled-up as required and economic measures being less effective.

SAIs can play a key role in the different stages of a crisis like Covid-19. They can provide advice on critical rules and regulations, and can conduct audits on whether funds are being used for the right purposes. This can have a deterrent effect and contribute to safeguarding government and donor funds. SAIs can also audit the implementation of new regulations and programmes (such as for infection control or economic stimulus), and thereby contribute to effective government actions. In the aftermath of a crisis, the SAI can provide assurance on the use of funds and assess the economy, efficiency and effectiveness of the national responses. Reports can be used both for accountability and for identifying lessons for the future.

The idea for this paper was born out of a discussion between IDI, AFROSAI-E, CREFIAF and development partners on support to SAIs operating in challenging and complex contexts, particularly in Africa.⁴ It was recognized that there is a need to document and learn from the previous work of SAIs in auditing disasters and epidemics, which may assist SAIs and development partners in responding to the current pandemic.

³ Also referred to as “fragile states, situations or contexts”. Various definitions exist. OECD identifies five dimensions of fragility:

1. Political (weaknesses in political processes leading to a lack of political inclusiveness, transparency, corruption and political oppression);
2. Societal (a lack of social cohesion arising from inequality amongst different cultural and ethnic groups);
3. Economic (weak economic foundations leading to exposure to macro-economic shocks and/or high unemployment and limited human capacity);
4. Environmental (climatic and health risks leading to disasters and pandemics); and
5. Security (due to both political and social violence).

⁴ Annual meeting of the Accelerated Peer-support Partnership programme (PAP-APP) in early April 2020. The programme is supported financially by Austrian Development Agency, Ministry of Foreign Affairs of Iceland, Ministry of Europe and Foreign Affairs of France, DFID, SAI Qatar, Irish Aid and the European Commission.

2 LESSONS LEARNED FROM AUDITS OF THE EBOLA EPIDEMIC, HEALTH SYSTEMS AND DISASTER MANAGEMENT IN DEVELOPING COUNTRIES

2.1 EBOLA-RELATED AUDITS

During the Ebola outbreak in 2014-15, the SAIs of Liberia and Sierra Leone conducted real-time audits as well as audits in the aftermath of the outbreak.

In total, the SAIs audited funds of about US\$ 208 million spent on health-related procurements and economic stimuli for affected areas. The SAIs audited disbursements, procurements, payroll and asset management, in addition to the financial statements of the projects and entities responsible for managing the response to the epidemic.

The primary auditees were their respective health ministries and special government entities responsible for funding and managing the crisis.

Audit of Ebola Funds

Example from Sierra Leone

Period: May to October 2014

Funds audited: US\$ 8.6 million, donated by institutions and individuals mostly within Sierra Leone and from tax revenues; audit did not cover donor funds channelled through implementing agencies such as the UN and INGOs.

Auditees: Ministry of Health and Sanitation and the National Ebola Response Centre (NERC)

Audit objectives: Ascertain whether public funds allocated to the Ministry and NERC were utilised for their intended purposes. This included assessing whether:

- Donations received were receipted and banked promptly;
- Correct amount of incentives were paid to the right healthcare workers and on time;
- Expenditures were undertaken with due regard to the law, economy and efficiency, and were supported by sufficient and appropriate documentary evidence;
- Goods and services procured were done in accordance with the law;
- Value for money was obtained in the procurement contracts awarded; and
- Interaction between the Ministry and the National Ebola Emergency Centre was functioning well.



The audit reports of the two countries identified several findings likely to be relevant for the Covid-19 crisis. These include non-adherence to procurement procedures, duplicated payments and inadequate management of medical assets. These weaknesses contributed to substantial monetary losses and an inability to fully use the funds for their intended purposes of strengthening the national health systems and saving lives. The illustration on next page shows the main weaknesses highlighted in the audit reports of both Sierra Leone and Liberia. More detailed audit findings are included in Appendix 1.

Illustration: *Main findings of the Ebola-audit reports of Sierra Leone and Liberia*

FINDINGS	• IMPACT & RISKS
Absent or incomplete documentation to justify fund disbursement and procurement	<ul style="list-style-type: none">• Unaccountable payments• High risk of fraud
Procurement procedures ignored and major lapses identified, particularly in sole-sourced contracts	<ul style="list-style-type: none">• Badly drawn up contracts• Unanticipated costs• Substandard assets• High risk of corruption
Overpayments, underpayments, pre-delivery and duplicate payments, and failure to withhold due taxes for contracts	<ul style="list-style-type: none">• Significant financial losses• Potential harm to government-supplier relations
Inadequate management of medical stores and fixed assets	<ul style="list-style-type: none">• Poor condition of supplies and assets• Slow distribution of drugs and equipment• Risk of theft
Government failure to act on previous audit reports	<ul style="list-style-type: none">• Long-known and long-unaddressed problems in financial management and internal controls exacerbating the crisis

The timely audit reports seem to have contributed to improvements. In Sierra Leone, a follow-up audit report showed significant improvement in the internal control of government during the crisis. In Liberia, a recommendation to strengthen coordination through a special unit was implemented.

The Ebola-audit reports point to the following lessons learned:

- Public expenditure laws should be clear on the use of public funds during an emergency situation. Unclear laws give room for non-compliance to for instance procurement procedures.
- If governments and donors are not clear on the role SAIs should play in auditing emergency aid, it gives room for misunderstandings and thereby higher risk for money not being controlled and loopholes for fraud and corruption.
- SAIs should be empowered and mandated to audit all funds provided to government in an emergency situation, given their overall responsibility for the national accounts.
- The laws governing functions of a SAI, should be broad enough to enable the SAI carry out any audit it deems necessary when the need arises.

- Strong national leadership is critical during a crisis,⁵ and the SAIs can add significant value by checking how operative the crisis management function is, whether there is a robust crisis management plan and relevant communication strategy, and the effectiveness of the systems and strategies.
- Strong crisis-related governance structures are critical to enable sound financial management. The SAI can add value by advising governments on required structures, such as a disaster management unit.

2.2 AUDITS OF HEALTH SYSTEMS IN CHALLENGING CONTEXTS

SAIs regularly conduct audits of health ministries and health-related topics. Though not specific to an emergency scenario, many of the findings are relevant for the Covid-19 crisis. A review of select health-related audits⁶ identified the following risks:

- Coordination between key actors may be inadequate, and national medical supply chains may be unclear and/or include harmful bottlenecks and gaps
- Health facilities may struggle to accurately assess needs for essential medicines and medical supplies
- Weak procurement and quality control systems may result in the receipt of poor quality or unsuitable equipment
- The slow release of funding from finance ministries to health ministries, and from health ministries to implementing agencies and facilities may significantly hinder procurement and distribution
- Central and regional warehouses may lack the capacity to receive and deliver orders well, store supplies securely and effectively, and monitor and evaluate distribution
- Distribution of supplies from central warehouses to regional facilities may be slow and ultimately cause harm for remote populations
- Hospitals and clinics may have a very limited number of qualified staff and some frontline workers may lack even basic training
- Healthcare referral systems may be unclear and/or inconsistent and citizens may lack proper understanding of symptoms, care options and available facilities
- Waiting times for serious illnesses may already be too long and result in unnecessary fatalities and higher treatment costs overall
- Essential medicines and equipment may disappear at various points along the supply chain only to reappear for sale elsewhere

⁵ For more general lessons learned of the management Ebola-crisis, see for instance this overview of key success criteria of Liberia's response in these two articles:

1) <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over>

2) <https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/>.

⁶ Including: SAI Tanzania, *Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania*, December 2014; SAI Gambia *Performance Audit Report on the Ministry of Health and Social Welfare Storage and Distribution of Drugs by Central Medical Store*, June 2018; SAI Kenya, *Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital*, November 2012.

2.3 EMERGENCY HUMANITARIAN AID AUDITS AND INVESTIGATIONS

Development partner reviews, audits and investigations into several humanitarian aid programmes show the following risks⁷:

- Collusion between networks of suppliers, often with family connections, to artificially inflate bids in response to tenders for emergency humanitarian goods.
- Diversion of goods⁸ from their intended users during distribution, especially at border crossings and through conflict areas.
- Perishable humanitarian aid shipments held up at ports and airports due to disagreements about tax and customs regulations.
- Goods deliberately mislabelled, substituting low value items for higher value items with equal weight (so that products can only be verified by opening each and every box).
- Fraudulent and duplicate invoices submitted for goods not provided.
- Price gouging as supplier collude to increase the price of key goods.
- Manipulation of cash and voucher schemes, including diversion of funds from intended recipients.

Ebola Fraud

Democratic Republic of Congo

“A former health minister in the Democratic Republic of Congo and his financial advisor were sentenced on Monday to five years of forced labour for embezzling more than \$400,000 from the country’s Ebola response funds, a court order showed.

The court convicted Ilunga and his financial advisor of forging receipts worth \$391,332 from a fake company, referred to as New Sarah pharmaceutical depot, to justify purchases of products already paid for by international donors. The pair diverted a further \$13,000 intended to pay for transport of life-saving goods to Ebola hotspots, the court found.”

Source: Reuters, March 23, 2020



2.4 DISASTER MANAGEMENT AUDITS

A disaster is defined as “A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic, or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”⁹ As such, the Covid-19 epidemic can be regarded as a disaster.

During the last decade several SAIs have conducted audits of how disasters were managed, including the handling of disaster related aid.¹⁰ These audits have assessed preparedness as well as management during and after disasters. Common findings across many of the audits are as follows:

- Non-compliance with provisions of the disaster management laws and regulations.
- Lack of preparedness and inadequate institutional mechanisms for dealing with disaster.
- Absence of national disaster management plans.

⁷ Source: A donor representative.

⁸ Especially by military and armed militia.

⁹ Definition by UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction).

¹⁰ This includes the SAIs of Bhutan, Indonesia and Uganda.

- Ineligible expenditures from disaster management funds as well as wasteful expenditures.
- Poor coordination amongst agencies responsible for disaster management, leading to overlap and duplication of efforts.
- Lack of effective information dissemination.
- Lack of a central database system on disaster management.
- No emergency operation centres.
- Inadequate prioritisation of intervention areas.
- Slow and inadequate response.

Ebola Aid Fraud

The Red Cross identified more than \$5m of aid money lost to fraud and corruption during the Ebola epidemic in West Africa.



ICRC

“Auditors found overpriced supplies, salaries for non-existent aid workers and fake customs bills. As Ebola spread across Liberia, Sierra Leone and Guinea, the Red Cross Federation in Geneva was dispersing cash donations to the national Red Cross societies in each of those countries - altogether a sum of about \$100m.

An investigation by Red Cross auditors has revealed that in Liberia \$2.7m disappeared in fraudulently overpriced supplies, or in salaries for non-existent aid workers. In Sierra Leone, Red Cross staff apparently colluded with local bank workers to skim off over \$2m while in Guinea, where investigations are ongoing, around \$1m disappeared in fake customs bills”.

Source: <https://www.bbc.com/news/world-africa-418615523>, November 2017

From the audits of disasters and development support, the reports have brought up the following lessons learned:¹¹

- There needs to be a national emergency plan as a minimum. This can serve as a starting point to guide officials in a disaster management situation.
- It is useful to have a central body responsible for the coordination of the emergency efforts. Actors in disaster management need to coordinate their activities well for crisis management to be effective. Disjointed activities could end up doing more harm than good.
- Communication to the general public and to parliamentarians needs to be regular, consistent and fact based. Sensitisation needs to be ongoing and all efforts should be made to counter the spread of false information. Communities should be consulted and must participate in disaster management to the extent possible.
- Time is of the essence, therefore wherever action is to be taken, it needs to be swift, but follow applicable laws and regulations (which may be emergency spending laws and regulations). This is particularly important for the release of funds and the purchase of vital supplies.

¹¹ See also “Audit of disaster related aid” <https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf>.

3 HOW CAN SAIs ADD VALUE IN RELATION TO COVID-19?

This chapter presents options for what SAIs can do to add value and be relevant in relation to the Covid-19 crisis. The options presented are drawn from lessons learned in chapter 2, as well as international standards and guidance in the INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP).¹² The chapter focuses on approaches *during* the crisis.

Each SAI needs to consider these roles in their own national context. SAIs need to remain mindful of the pressures Covid-19 is placing on governments and carefully consider the work they take on to not compromise the emergency responses to the crisis.

3.1 REMIND GOVERNMENT ENTITIES ABOUT BASIC RULES AND REGULATIONS

From its respected position, the Head of SAI can communicate directly to government, or in public, concerns about the current situation and remind key stakeholders about risks and minimum safeguards that need to be followed also in time of crisis. This can contribute to keeping good governance on the radar, when designing the response, and as such have a preventive effect. This can contribute to a form of the “Hawthorne Effect”, whereby individuals adjust their behaviour in response to their awareness of being observed.¹³

Especially for SAIs with limited ability to operate during the crisis, the issuing of a statement reminding budget holders and other senior staff of their responsibilities to maintain probity and accountability can be helpful. The textboxes below show examples of such messages, from the Auditor Generals of New Zealand and Sierra Leone. In the context of a Court of Accounts, direct messages might be difficult to share because procedures don’t usually provide for that. However, the SAI can have direct access to public accountants in entities directly in charge of responding to the crisis and the Ministry of Finance. The SAI then needs to find a nationally suitable way of communicating to these entities, for instance as a letter explaining the special situation.

¹² See www.issai.org.

¹³ See <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> for details on the Hawthorne Effect. See also Monahan and Fisher (2010) "Benefits of ‘observer effects’: lessons from the field", *Qualitative Research* 10(3); and McCarney, Warner, Iliffe, van Haselen, Griffin and Fisher (2007) "The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial", *BMC Medical Research Methodology* 7(30).

Examples of SAI communication concerning Covid-19

Message from the Controller and Auditor-General of New Zealand

In April 2020 the Controller and Auditor-General of New Zealand wrote a message to the chief executives of several public agencies about important governance matters to consider during the response to the pandemic. The contents of this letter contain useful matters for all chief executives and senior managers to consider.



*John Ryan
Controller and Auditor-General
of New Zealand*

Key issues raised included the importance of:

- maintaining strong governance and effective systems and controls, both in terms of response activity and in the rest of your business;
- getting the authority and approvals (including delegations) clear, documented and communicated especially in situations where emergency expenditure is being incurred or emergency powers exercised. Audit New Zealand has put out a reminder about our expectations when organisations are using emergency procurement procedures;
- tracking spending and reporting on it accurately, including appropriations and anything authorised under the Public Finance Act's emergency provisions;
- being aware of increased risk of fraud if controls are compromised while the pandemic takes priority. Ensuring management teams keep a close eye on the usual controls based on oversight, sign-off, separation of duties, and evidence of delivery;
- staying mindful of the increased risk of cyber fraud. This might include phishing attempts, attempts to hack home computers or work computers on home networks, and fake requests for approvals;
- being mindful of sensitive expenditure, particularly for items not usually part of normal spending – you need to be clear about what is (and is not) an appropriate use of public money;
- managing risks to normal service delivery while your organisation's attention is focused on the Covid-19 response, especially key projects and initiatives that may already have significant risk in delivery;
- accessing the expertise in your audit and risk committee for advice and support and increasing the focus on risk management generally; and
- having a back-up plan for senior staff (including yourself) and all those in critical roles, to protect your ability to continue to operate if anyone senior or in a critical role falls ill and in recognition of the extended period of disruption that is ahead of us.

See the original message [here](#)

Examples of SAI communication concerning Covid-19

Message from the Auditor General of Sierra Leone

April 8, 2020

“As part of its public education and information drive, the Audit Service Sierra Leone (ASSL) wishes to inform the general public about the procedures in the use of public funds under a national emergency situation including the manner in which imprest funds should be accessed and retired.

In order to ensure a prudent use of public funds under a national emergency situation, users of public funds are required to be mindful of public financial management and procurement rules and regulations when carrying out activities using public monies ;

1. There should be clearly communicated and, documented authority and approvals for all transactions.
2. All funds spent must be properly tracked and accurately reported including appropriations and all other sources of public funds for managing the emergency situation.
3. For Items not usually part of normal public spending, MDAs need to be clear on whether or not such spending is an appropriate use of public money
4. Section 40 of the 2006 Procurement regulations spells out the procedures to be followed under an emergency procurement, and section 117 highlights the approval arrangements to be followed for emergency procurement.
5. Part 10 of the Public Financial Management Regulations, 2018 deals exclusively with the establishment, utilization and retirement of imprests.
6. Section 117(1) of the Public Financial Management Regulations 2018 states that an imprest fund shall be established for making payments of petty expenditure that cannot be made through the ordinary payment Process required under the Act and these Regulations without undue inconvenience.”



Lara Taylor Pearce
Auditor General of Sierra Leone

See the full message on the ASSL webpage [here](#)

3.2 ENSURE DIALOGUE WITH STAKEHOLDERS ON THE SITUATION AND EXPECTATIONS

An active dialogue with stakeholders as the government, development partners and civil society organisations is required for the SAI to understand the overall response to the Covid-19 crisis, the main risks, and how the SAI can add most value through its audit work.

Government dialogue and advice

In a dialogue with government, the SAI needs to keep abreast of the modifications done to the public financial management system, such as new emergency approvals and procurement rules. This can be a basis for identifying potential risk areas.

The SAI could also take an advisory role, and prompt government to introduce Covid-19 specific budgeting and accounting codes in the financial management systems.¹⁴ It could also have an opinion on simplified public procurement and expenditure arrangements that could facilitate rapid

¹⁴ World Bank Blog, “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, Accessed 16 April 2020.

response to the current crisis without compromising the accountability framework in place. In many challenged countries, there are no or inadequate procedures provided for public spending in times of crisis. The SAI could as such add value by recommending the swift introduction of such procedures and regulations.

The principle of “audit-based advice” should still be underlined.¹⁵ When giving advice to the Executive, the SAI must ensure it does not stray into the executive’s territory and nullify their ability to audit the results of their advice.

During ordinary times SAIs in challenging contexts may struggle to get access to government records, and this may be even more challenging during the crisis. The SAI may experience crisis-related delays or restrictions in accessing data, and will need to find an effective way to raise audit issues with the appropriate authorities overseeing the crisis response. In addition to the regular dialogue with auditees, the SAI may need a high-level forum to ensure such issues are addressed properly. Such a forum may also be important for the SAI to understand how to do “no harm” through its audit work. The SAI needs to consider how much data it should request from government agencies in a time of crisis, especially if it does not have electronic access to government data.

Parliament dialogue

SAIs also have a role in highlighting and explaining to Parliament how swift government actions increase risks and have potential long-term consequences. The SAI needs to inform Parliament how it through audits assess the actions taken and seeks to play a constructive role in mitigating these risks.

Donor dialogue

In challenging contexts where a culture of accountability is weak, the SAI may be requested to contribute to various audits of donor-funded projects. When considering such requests, the SAI needs to make sure such audits do not compromise its capacity to conduct core audits of government funds and its own independent priorities of risks to audit. The SAI has to take into account limits in capacity both in the government and the SAI. An approach could be to include audits of donor-funded projects in the general audit assignment of a government entity. Development partners may also provide extra audit resources for the SAI, for instance as privately hired short term experts for specific assignments and under the management of the SAI (see also chapter 4.3).

3.3 CLARIFY THE MANDATE

The mandate of the SAI may need to be confirmed or temporary adjusted. In some countries the SAI may not automatically have the mandate to audit funds through multilateral channels (such as the UN) or other donor funds, as experienced in Sierra Leone and Liberia during the Ebola-crisis. Another challenge is that emergency laws in some countries may restrict the SAI’s mandate to audit – e.g that a lot of the spending through some government accounts, for example the military. Audits of these funds can potentially be critical for the overall national response, and the SAI mandate needs to be clarified and potentially expanded for the SAI to play a meaningful role.

¹⁵ Moscow Declaration, INCOSAI September 2019.

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf.

The development partners can contribute to a sufficient mandate for the SAI through dialogue with governments about funding. A possible solution is to provide the SAI with a temporary mandate to audit all development funds during the crises with a view to longer term legal enhancements that ensures such rights on a regular basis (see more in chapter 4.3).

3.4 CONSIDER AUDITS THAT CAN ADD VALUE AS THE CRISIS UNFOLDS

The 2020 audit plan will have to be revised for all SAIs in light of the Covid-19 crisis. For some it may entail a refocus on the planned audits, while it for others may entail a slow down or halt to audits until the situation has normalized. While the prioritization of audit entities and topics need to be based on materiality and risk, the Covid-19 also requires SAIs to take into account considerations such as:

- Which audits can have the greatest added value in the short term, enabling government to more effectively deal with the crisis,
- What audits are possible to execute given data availability, the skills of SAI audit staff, the health risk for auditors and movement restrictions, and
- What audits should be done taking into account the limited capacity of government agencies to serve auditors with the needed information and not impairing emergency operations.

Several audits can be done during the crisis. An audit of financial transactions before the financial statement is a type of real-time audit. A real-time audit can be defined as an audit conducted during the implementation of government programmes to provide real-time (or close to real-time) assurance. Examples of such an audit would be review of disbursement and procurement documentation, physical verification of fixed assets and medical stores, and audit of payroll related to new staff or extra salaries. The SAI can also audit compliance of new measures and crisis management during the crisis. Timeliness will be critical, and the audit scope may have to be narrow to enable a quick reporting.

There are also audits that can add much value after the crisis, to learn, prevent and enhance preparedness for new crises. The table summarize some potential audit topics in the short, medium and long term.

Audit type	Real-time audits - short term	Medium and long term
Financial	Audit of financial transactions that will eventually form part of the financial statements - internal controls, records, assets, cash and bank, payroll related party transactions.	Financial statements audit, especially of key agencies and projects.
Compliance	Compliance of critical rules in procurements processes. Compliance of crisis related laws and regulations.	Assess if actual procurement is in line with contracts. Compliance of crisis related laws and regulations.
Performance	Crisis management; strategy, monitoring, coordination and efficiency in use of human and financial resources at national and entity level. Implementation and effectiveness, of high-priority emergency measures.	Assess effectiveness of measures, in health and economic sector Assess preparedness for this and future crises.

Audit type	Real-time audits - short term	Medium and long term
	<p>Preparedness for receiving extra donor funds and managing procurements.</p> <p>Health system performance, such as efficiency in handling patients, utilizing equipment and protection of health workers.</p> <p>Effectiveness of purchase and provision of food.</p> <p>Efficiency of allocating grants, tax reliefs and other supports to businesses.</p> <p>Effectiveness and efficiency of cash transfer programmes to individuals who have lost livelihoods, older people, and those most affected by the crisis.</p> <p>Extent to which education provision is being made for at risk children and young people.</p>	<p>Assess effects on marginalized groups and on gender equality.</p>

3.5 REVISE THE AUDIT PLAN IN LIGHT OF THE NATIONAL SITUATION AND POTENTIAL IMPACT OF COVID-19

A starting point for revising the audit plan is to map out the current and anticipated impacts of the Covid-19 in the specific country, and the government measures established to address these challenges. The societal effects of Covid-19 are likely to vary in degree across countries and regions, as well as over time. In general, it can be assumed that the crisis will lead to:

- Health risks for the wider population, due to Covid-19, and potential difficulties for those with other health issues to access a health system which prioritizes. There are also multiple public health risks associated with long quarantines and lockdowns, including social unrest, mental illness and domestic or gender-based violence.
- Significantly reduced government capacity, with many staff themselves sick or locked down, and greater risks for sound public financial management
- Economic recession, possible austerity measures and reduced tax revenue, and increased public debt.
- Losses of livelihoods for many people who do not have regular or secure income.
- Negative social effects, especially for marginalised groups. Based on evidence from other crises like Ebola and ZIKA, the crisis can exacerbate also social and gender related challenges, ranging from increased care burden on women, increased gender- based violence and higher exposure to virus for women. Older people are particularly vulnerable to the virus, but also face substantial risks of isolation and difficulties in accessing markets, water, sanitation and socio-psychological support.

Government measures to map out include:

- National crisis management and coordination
- Emergency regulations and financial management procedures
- Infection control measures
- Health system capacity strengthening, including procurements
- Economic stimulus packages

- Social protection packages
- New loans or grants

3.6 FINANCIAL AUDIT RISKS AND TOPICS TO CONSIDER

The following risks related to financial transactions and statements can be relevant in the light of Covid-19:¹⁶

- By-passing the requirements of the applicable accounting standards in the light of the circumstances (emergency procedures, large volumes of public expenditure during or after the emergency)
- Weakening of internal control systems and routines, such as approval procedures
- Audit trails not kept
- Material misstatement due to uncertainty and unpredictability
- Fraud and corruption in emergency activities, such as non-existent assets, payments to non-existing workers (“ghost-workers”)
- Hacking and phishing increasing due to weakened cyber security
- Weaker banking systems and controls
- Inappropriate reporting of use of emergency provisions
- Lack of budgeting, oversight and accounting of epidemic-related funding provided by international development agencies aid
- Gaps and/or duplications in funding between executive units engaged in similar activities
- Not reconciled donors' and recipients' records and reports
- Non reporting of in-kind donation, such as masks and ventilators related party transactions

3.7 COMPLIANCE AUDIT RISKS AND TOPICS TO CONSIDER

In general, there will be an increased risks of non-compliance with laws, regulations and government procedures as a consequence of limited government capacities and possible relaxation of rules and procedures.¹⁷ It may not be possible to comply with all laws and regulations in emergency situations and auditors should take into account the need to circumvent some rules in exceptional circumstances to prioritize the saving of lives and the alleviation of human suffering. However, auditors should expect that, where it is reasonable, the deviations from rules should be documented and explained.

Some specific compliance related risks to consider:

- Procurements using emergency procedures not following basic procedures expected
- Non-adherence to procedures set for preventing infection, such as for hospitals and key government entities

Procurement audit example

Audit objective: To provide assurance that procurements of medical supplies were done in accordance with the set policies, procedures and regulations.

Scope: Procurement and distribution of medical supplies to various hospitals

Criteria: Procurement act and Disaster Management Regulations

Data: Source documents, tender documents, receipts, payment vouchers, record receipts of items, interviews and observations.

¹⁶ See also the ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid”. The risks assumed to be most relevant for the Covid-19 situation are listed below.

¹⁷ See for instance https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus.

- Compliance with the requirements of international agreements covering recovery, relief, rehabilitation and reconstruction measures and activities. For example, governments are required by United General Assembly Resolutions 46/182 of 1991 and 58/114 of 2004 to adhere to the humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and operational independence

3.8 PERFORMANCE AUDIT RISKS AND TOPICS TO CONSIDER

The national crisis management is of overall importance, and there are several performance related risks that can be considered addressed through short performance audits (may be in combination with compliance and financial audit):

- Lack of coordination of actions and clarity of roles and responsibilities, avoiding overlaps and confusion
- Poor strategies and follow-up of these at different levels, ensuring a lack of coherent approaches and efficiency
- Lack of systematic information gathering and data handling, leading to weak basis for strategies and priorities
- Poor communication by government entities to and the public that is clear, relevant and targeted
- Insufficient government structures for crisis management, leading in general to an ineffective response, including poor financial management

The health system may be overwhelmed and potential compliance and performance audit related topics to consider are:

- Implementation and effectiveness of infection prevention measures nationally, and in critical health institutions in particular.
- Distribution and utilization of new equipment, medicines and tests for the virus.
- Staffing levels in hospitals, and the management of staff who are themselves unwell.
- Implementation of new protocols for treatment and procedures for prioritization.
- Coordination of government efforts and private and non-governmental organisations' health services.

Various economic stimulus and social benefit packages may be designed in short time and thereby involve a number of risks. Audit topics to consider are:

- Implementation, timeliness and how well packages are reaching the target groups.
- Effect of packages in terms of stimulating the economy, protecting vulnerable groups and ensuring gender equality and inclusion.
- Management of roll-out of new measures ensuring clarity, fairness and low risks for misuse. There can be risks related to both the whole-of-government approach as in specific entities.

3.9 EPIDEMIC-RELATED DONOR SUPPORT AND RISKS TO CONSIDER

Donor support for the epidemic may be audited through both financial, compliance and performance audit methodology. The list here shows risks SAIs may consider related to epidemic

related aid in particular.¹⁸ See also chapter 4.1 for various forms of development support expected in relation to the crisis.

- 1) **Delays:** Development partner support is intended to be given promptly in a crisis in order to save lives and meet victims' needs. Delays may occur, for instance, in the distribution of materials, and can be caused by poor coordination, infrastructure challenges or unsuitable human and organisational resources.
- 2) **Unintended recipients:** Unintended recipients are organisations and people who are not entitled to receive aid. Inadequate demographic data may result in misleading information on victims and ultimately cause aid to be channelled away from needy individuals/communities.
- 3) **Undistributed funds and materials:** Inappropriate human or organisational resources, a lack of information on the procedure for requesting and distributing aid and damaged infrastructure can all cause aid to remain in storage. Another reason for non-distribution might be an inappropriate needs assessment, resulting in the delivery of aid or materials that are unnecessary or unsuitable for the culture or circumstances of the affected population.
- 4) **Insufficient fiduciary controls:** Rapid response to the epidemic is critical in efforts to minimise damage. To deliver services and goods swiftly, the procurement processes and flow of funds must be well-defined and include sufficient flexibility to accommodate unexpected events. These processes should have built-in mechanisms to detect delivery bottlenecks and make adjustments to processes during implementation.
- 5) **Fraud and corruption:** When substantial flows of aid arrive quickly, it provides an opportunity for cyber-attacks, hacking of bank accounts, fraud and corruption in the form of overstated needs and data manipulation, demands for kickbacks from suppliers and those applying to receive aid, as well as mark-ups and embezzlement or asset theft.
- 6) **Unrecorded aid:** Unrecorded aid is when funding is received but not recorded in the government or recipient's books. This could be due to collection agencies being unidentified, the existence of multiple accounts, a failure by the authorities to make available information on aid management mechanisms, and poor coordination among agencies.
- 7) **Damaged equipment:** During transportation items can become damaged or obsolete and no longer meet required standards for distribution, because of inappropriate storage or inadequate human and organisational resources to manage them.
- 8) **Unequal distribution of aid:** When agencies or groups are favoured in aid distribution at the expense of others, there is inequality. This may result in epidemic-related aid not reaching the population most acutely affected by the epidemic. For example, a particular region may receive more support than another as a political favour.
- 9) **Double funding:** There can be multiple flows of financial aid from development partners to recipients. Lack of transparency in these aid flows engenders the risk that aid organisations may receive aid funds from multiple sources (development partners) for any one given project. There may be a risk of double funding and misuse.
- 10) **Unspent aid:** Due to multiple significant aid flows there is an absorption risk, with unspent funds sitting in bank accounts.
- 11) **Information flows:** In the epidemic situation the dissemination of clear and objective information to the public and stakeholders is critically important to avoid misinterpretation or speculation. The timely receipt of feedback from the public and epidemic relief agents on

¹⁸ The list is based on the ISSAI 5520 "Audit of Disaster-related aid".

the ground to the government bodies implementing aid is equally important. Two-way communication is essential.

- 12) **Less donor presence and monitoring:** Donor representatives may only be able to monitor spending to a lesser extent, and be less present in the country, due to travel restrictions and health risks.

3.10 ENSURE TIMELY REPORTS WITH BALANCED CONCLUSIONS IN A TIME OF CRISIS

The SAI needs to choose ways of reporting that ensures audit findings are available during the crisis, and so that issues can be addressed by auditees promptly. Aiming for short and special audit reports can enable the SAI to issue audit reports outside the normal audit cycle and with timeliness.

When preparing audit reports, the SAI needs to show understanding of the specific context and needs of the country in crisis. There may be a situation where the SAI lacks audit evidence, due to challenges of data collection or lack of documentation available. The SAI then needs to make a strategic decision about issuing an opinion or delaying until further audit evidence can be gathered. Any audit report produced should be honest about the situation of the audit including standards followed.

Real-time audits can be highly politically sensitive. The SAI needs to consider what will be the best way to present the audit, to lay a good foundation for a public debate based on actual facts arising from the audit. Illustrative and simplified audit products is often useful to communicate audit results.

If the SAI is unable to gather sufficient appropriate audit evidence this should be reflected in any opinion or conclusion given. For financial audits, they should consider a modification of the audit opinion in accordance with the following paragraphs in ISSAI 1705:

- The auditor shall express a qualified opinion when the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, but the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive.
- The auditor shall disclaim an opinion when the auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, and the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be both material and pervasive.

Separate audit reports might be prepared for different parts of the epidemic phase (emergency response, rehabilitation or reconstruction activities). These reports may have a similar overall structure, with their content depending on the phase concerned. In all cases, reports should be addressed to the appropriate authority for follow up on the recommendations made.

3.11 PROTECT AUDITORS AND USE INNOVATIVE METHODS

To avoid putting auditors at risk of infection, the SAI needs to consider greater use of online and telephone-based data collection. Field audits may only be possible if staff can be issued with personal protection equipment. In many cases, SAI staff are likely to be locked down or working from home so new arrangements will need to be in place for managing and supporting staff at a distance.

SAIs can use the crisis to enhance its use of digital tools and communication in general. In challenging contexts, many auditors do not have sufficient ict-tools or access to internet. SAIs may reprioritize operational funds or seek external funding to cover internet costs as well as new ict-tools needed for staff to be productive in a period of lockdown. Many SAIs already use digital survey tools for collecting data, and this could be further developed to get relevant data on Covid-19 measures.

An innovative method of data collection could be to enhance cooperation with civil society organizations. Several organizations may have information on how well various Covid-19 measures are implemented and working, for instance on whether equipment is delivered or who is reached by economic stimulus measures.

3.12 CONSIDER A PRE-AUDIT ROLE FOR THE SAI

The role of the SAI may need to be adjusted depending on the most emerging needs for audits and controls. If the SAI has the mandate, it could conduct pre-audits or controls before expenditure is implemented. Especially in countries with limited internal control capacity, this can be a necessary function to enable government entities and donors to release funding and implement new measures quickly. At the same time, the SAI needs to consider whether such a role is desirable, taking into account the conflicting role versus post-audit and potential reputational risk. In many cases it would be best to let the internal audit function take this role.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) is an example of such a priority of SAI resources during the Covid-19 crisis.¹⁹ The office suspended a large proportion of its audits in the field and discontinued its publications. It reoriented its audit approach to do rapid spot-checks before expenditure was implemented and monitor the new measures by the federal government.

3.13 COOPERATE AND SHARE RESOURCES WITH OTHER SAIS

It is vital for SAIs to cooperate when facing global challenges. By sharing audit plans, methodologies and reports, SAIs can learn from each other and collectively build knowledge on how to conduct relevant audits related to the crisis. SAIs may also consider cooperative or regional audits related to the Covid-19. This can give a comparative assessment of national efforts, and enhance audit quality and learning of the crisis. For instance a comparative audit of the national crisis management done after the epidemic could be suitable for a cooperative audit. There may also be complex and cross-country risks that are well handled in a cooperative audit where competencies can be shared between SAIs, for instance audits of larger international procurements, illicit money flows and cyber crime.

¹⁹ See press release 24th March 2020: <https://www.efk.admin.ch/en/publications/general-communication/press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html>.

4 WHAT SAFEGUARDS COULD BE CONSIDERED BY DEVELOPMENT PARTNERS WHEN FUNDING COVID-19 RESPONSES?

This chapter looks at different sectors and channels through which emergency development funding is likely to be spent. It then suggests potential safeguards that could be put in place to improve the balance between the speed and effectiveness of spending. The chapter ends by looking at how donors can help ensure SAIs retain the rights and access to enable them to audit the use of emergency funds, and the pros and cons of using SAIs to audit off-budget donor funds.

4.1 OVERVIEW OF EXPECTED DEVELOPMENT PARTNER SPENDING

Covid-19 impacts all aspects of development. However, the immediate priority responses – where development partners have indicated they are channelling additional funds through rapid response mechanisms - can be divided into global pooled funds and country level and regional programmes focused on the health sector, social security & humanitarian assistance, and economic support. The table below gives examples of the needs being met and disbursement mechanisms used. This is helpful for identifying appropriate safeguards which balance humanitarian needs with good governance considerations.

	Health sector	Social security & humanitarian assistance	Economic support
Global pooled Funds	<ul style="list-style-type: none"> Support health and sanitation systems & health care provision (incl. equipment, supplies) Funds through UN, WHO, MDBs, Global Fund 	<ul style="list-style-type: none"> Social protection systems Humanitarian relief Food aid Funds through UNDP, UNHCR, UNICEF, WFP, INGOs 	<ul style="list-style-type: none"> Macroeconomic support to prop up the economy given falling tax revenues, high borrowing costs Funds through IMF Aid, loans, debt relief
Country level and regional programmes	<ul style="list-style-type: none"> Emergency healthcare supplies Support for hospitals, clinics, care centres & preventative health programmes Multi-donor pooled funding Funds through Government systems, as programmes & sector budget support 	<ul style="list-style-type: none"> Social protection for people losing jobs & collapse of informal sector Humanitarian relief for internally displaced people leaving urban areas for rural family homes Funds through Government systems or NGOs²⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> Technical assistance on macro-economic topics (provided remotely) Subsidy or economic stimulus programmes, e.g. for cash crops Front-load and top-up budget support mechanisms Macroeconomic support directly at country level

4.2 SAFEGUARDS AT DIFFERENT STAGES AND FOR DIFFERENT TYPES OF FUNDING

It is imperative that safeguards are proportional to the value of funds and risk of misuse, and do not disproportionately distract from the speed of response.²¹ They should strengthen and reinforce checks and balances within and outside the relevant system to reduce leakage and corruption. They

²⁰ E.g., where Government capacity or territorial coverage is limited.

²¹ There is a balance to be struck between the risk of being too slow and the risk that funds are misused and therefore ineffective.

should focus on strengthening existing systems rather than replacing them with temporary systems. Safeguards can be applied at three points in time: (1) immediate messaging to reinforce behaviours and create expectations, (2) short-term safeguards (3) medium-term safeguards.

Immediate messaging

“Past health crises in developing countries, including Ebola, SARS, and the Swine Flu, showed that accountability and transparency requirements may need to be modified during emergency situations, but should be not done away with.”²² Further, “wherever ex-ante [pre-expenditure] controls are reduced, these need to be replaced with clear, explicit, and *credible* expectations of ex-post [after-expenditure] controls”²³, including audit by the SAI.

The first and most important safeguard is to *strengthen and reinforce behaviours* of those responsible for delivering the response through the following five actions:

- i. Ensure governments and implementing agents are clear if and when emergency expenditure rules (including for procurements) are applicable, and what these are
- ii. Remind governments and implementing agents about integrity in the use of public money, the need to be clear about authority to approve contracts and spending, and to keep verifiable evidence of contracts entered into, payments made, fund flows, goods received and goods distributed
- iii. Ensure management teams physically check that key controls are actually being applied, such as controls based on oversight, sign-off, separation of duties, and evidence of delivery
- iv. Deter against corruption by maintaining an expectation that use of public money during the emergency will be subject to transparency, scrutiny and oversight, and those in authority will be held accountable in due course. This means ensuring that auditors and/or inspectors remain visible and engaged, and are not bypassed - they have the right, responsibility and access to records to audit emergency funding. This will be especially important in fragile and challenging contexts where the culture of accountability is already weak.
- v. Focus immediate audit and/or inspection work on real-time verification that internal control systems are being applied²⁴

A key role for development partners here is to encourage and facilitate this immediate messaging by relevant national stakeholders. These may include finance and planning ministries, internal and external auditors, anti-corruption agencies, inspectors and other oversight bodies. Donors should also build the above actions into the design of their own emergency responses.

Short-term safeguards

Additional short-term safeguards will likely focus on enhancing transparency, accountability and participation in the use of funds. They should be relevant to the nature of support being provided and the disbursement mechanisms used. Possible examples, which seek to address common issues identified from previous audits, are provide below.

²² World Bank Blog, “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, Accessed 16 April 2020.

²³ Ibid.

²⁴ This has the advantages that it strengthens existing systems and can form a basis for later audit work, but does not make the auditors part of the system that they will later audit.

Type of support and disbursement mechanism	Possible short-term safeguards
1. Contributions to Global Pooled Funds	<ul style="list-style-type: none"> • Implement regular and timely reporting²⁵ (by internal audit units or inspectorates²⁶, to senior management and Governing Boards) on the operation of five basic internal controls across countries & global/thematic areas²⁷: <ul style="list-style-type: none"> i. Whether emergency expenditure rules (including for procurement) are in place & followed ii. Whether authorities to approve contracts and spending are clear & followed iii. Whether basic documentation is maintained to record & evidence contracts entered into, payments, fund flows, good received & goods distributed iv. Whether management is checking that internal controls are being applied v. Whether external auditors' rights, responsibilities & access to records to audit the use of emergency funds have been ensured
2. Direct purchase of health care supplies (by development partners)	<ul style="list-style-type: none"> • Use Open Contracting or otherwise ensure publication of procurement approvals, decisions and other procurement information as a basis for future accountability and scrutiny • Use existing framework agreements, known/trusted suppliers and established price schedules where single sourcing is imperative – and record approvals for this • Pay particular attention to companies exploiting rising demand for goods such as Personal Protective Equipment (PPE), testing kits, ventilators and drugs to sell sub-standard and falsified products, and increase physical security around such goods to prevent theft for resale • Establish procurement support function (including health sector specialists) to help with bid specification, contract drafting, checking receipt of supplies, checking payments etc. • Set up and document temporary multi-stakeholder decision making structures for the approval of complex procurements above certain thresholds
3. Funding to Government hospitals, clinics, and care centres	<ul style="list-style-type: none"> • Request regular and timely reporting (by internal audit units or inspectorates, to senior management. & funding providers) on the operation of five basic internal controls across all major health care units: <ul style="list-style-type: none"> i. Whether emergency expenditure rules (including for procurement) are in place & followed ii. Whether authorities to approve contracts and spending are clear & followed iii. Whether basic documentation is maintained to record & evidence contracts entered into, payments, fund flows, good received & goods distributed iv. Whether management is checking that internal controls are being applied

²⁵ E.g. monthly updates

²⁶ Such a role could be taken on by external audit, but it is more appropriate for an internal audit or inspection unit to do this

²⁷ Depending on resources, this could be comprehensive of all countries and themes, or implemented as a rolling programme

Type of support and disbursement mechanism	Possible short-term safeguards
	<p>v. Whether external auditors' rights, responsibilities & access to records to audit the use of emergency funds has been ensured</p> <ul style="list-style-type: none"> • Request those receiving funds use Open Contracting²⁸ or otherwise ensure publication of procurement approvals, decisions and other procurement information as a basis for future accountability and scrutiny • Request those receiving funds use existing framework agreements, known/trusted suppliers and established price schedules where single sourcing is imperative – and record approvals for this • Require publication (e.g. on government websites and community notice boards) of fund transfers and distribution of goods and services throughout the delivery chain, as a basis for monitoring and accountability • Request those receiving funds pay particular attention to companies exploiting rising demand for goods such as Personal Protective Equipment (PPE), testing kits, ventilators and drugs to sell sub-standard and falsified products, and increase physical security around such goods to prevent theft for resale • Consider feasibility (as and when lockdowns and social distancing are lifted) of engaging civil society groups in monitoring whether funds, goods and services sent from further up the delivery chain are received at major health care units • Consider temporary reallocation of some administrative, finance, procurement, audit and managerial staff from Ministry of Finance and other entities to implement the above and enable additional funding to be spent effectively • Consider temporary hiring of administrative, finance, procurement, audit and managerial workers laid off in other sectors to support financial administration in the health sector • Request establishment or strengthening of anti-corruption hotlines and display details in all health care units to allow citizens to report instances of corruption and spread of mis-information²⁹ • Consider user-oriented focus by gathering data based on experiences and health outcomes across health care units, to feed into dialogue on effectiveness of emergency health spending
4. Funding for preventative health care programmes	<ul style="list-style-type: none"> • Consider open book arrangements³⁰ for all spending related to Covid-19 preventative health care programmes as basis for accountability • Request those receiving funds use Open Contracting or otherwise ensure publication of procurement approvals, decisions and other procurement information as a basis for future accountability and scrutiny

²⁸ Open contracting is about following agreed principles for government procurement which enables stakeholders to follow the money across the entire chain of public contracts from their planning to their tendering and award and onto their delivery and implementation. The principles include public right of access to procurement information, and sufficient government publication of procurement information to enable the public, including media and civil society, to understand and monitor as a safeguard against inefficient, ineffective, or corrupt use of public resources. See <https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/> for further details.

²⁹ U4 Anti-Corruption Centre, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020

³⁰ Arrangements where funding is provided conditional on the funders having full access to the accounting records and systems used to manage the funding.

Type of support and disbursement mechanism	Possible short-term safeguards
	<ul style="list-style-type: none"> Request those receiving funds use existing framework agreements, known/trusted suppliers and established price schedules where single sourcing is imperative – and record approvals for this
<p>5. Funding for Government social protection systems</p>	<ul style="list-style-type: none"> Consider linking emergency disbursements to a proportion of the increase in social protection payments: an estimate of this made upfront, then final amounts calculated and settled in future after audit of payments. Base initial estimates (of the increase in claimants and value of payments) on a range of independent forecasts Consider use of blockchain platforms to transfer cash or vouchers direct to recipients (who may not have photo ID, debit cards or bank accounts) via tap and pay cards, combined with smartphones issued to local vendors Request regular and timely reporting (by internal audit units or inspectorates, to senior management & funding providers) on the following: <ol style="list-style-type: none"> Whether there is evidence of the assessment of eligibility for new claimants Whether a sample of payments have been correctly calculated Whether the funds have been received by the claimant
<p>6. Funding in-country humanitarian relief for displaced persons through Government systems or NGOs</p>	<ul style="list-style-type: none"> Request those receiving funds use Open Contracting or otherwise ensure publication of procurement approvals, decisions and other procurement information as a basis for future accountability and scrutiny Request those receiving funds use existing framework agreements, known/trusted suppliers and established price schedules where single sourcing is imperative – and record approvals for this Invite tenders for emergency supplies (food, blankets, tents, jerry cans etc.) from different cities and countries, to limit the chance of price collusion between supplier networks Require publication (e.g. on government websites and community notice boards) of fund transfers and distribution of goods and services throughout the delivery chain Consider feasibility (as and when lockdowns and social distancing is lifted) of engaging civil society groups in monitoring whether funds, goods and services sent from further up the delivery chain are received at major distribution centres and at temporary camps. Include particular focus on extent of completeness of delivery, quality, and whether contents of boxes match to what was paid for³¹. Consider use of blockchain platforms to transfer cash or vouchers direct to recipients (who may not have photo ID, debit cards or bank accounts) via tap and pay cards, combined with smartphones issued to local vendors Invest in logistics networks to increase the proportion of supplies that get through difficult points, such as cross borders and through conflict affected areas. Consider linking payments for logistics services to delivery success rates, as verified by community monitors. Engage early with tax and customs authorities to agree emergency rules to allow humanitarian aid to pass quickly and duty free through customs points

³¹ E.g., lentils and salt have the same weight, but salt is cheaper. Suppliers have been known to fill lentil boxes with salt, leading to malnutrition in camps.

Type of support and disbursement mechanism	Possible short-term safeguards
	<ul style="list-style-type: none"> • Request regular and timely reporting (by management, internal audit units or inspectorates, to senior management. & funding providers) on: <ol style="list-style-type: none"> i. Average price being paid for a common basket of emergency supplies each month ii. Proportion of different goods paid for that are reaching end users in different locations iii. Average time taken for shipments to clear customs, and average level of duty being paid
7. Remote technical assistance on macroeconomic topics	<ul style="list-style-type: none"> • Use existing framework agreements, known/trusted advisors and previous fee rates where single sourcing is imperative – and record approvals for this • Ensure the engagement is agreed with key officials in the relevant Government Ministry, and that they have the capacity and technological tools for meaningful engagement
8. Front-load or top-up sector budget support in relevant sectors	<ul style="list-style-type: none"> • All points relevant under (3-6) above, plus: • Consider releasing funds in front-loaded tranches, with the timing and rate of release factoring in need as well as progress and discussions on points under (3-6) above • Develop contingency plans for funding and delivery mechanisms in the event that progress on points under (3-6) above raises serious concerns over effectiveness of fund use • Intensify development partner dialogue, cooperation and division of labour in relevant sectors • Discuss with relevant commissions, inspectors and auditors (including the SAI) their plans to undertake reviews and audits into fund use and effectiveness in the priority sectors during Covid-19 response, as a basis for accountability • Request the use of audit reports (where existing) as a source of information for following disbursements and in subsequent political and policy dialogue
9. Front-load or top-up general budget support	<ul style="list-style-type: none"> • All points relevant under (3-6) above, plus: • Agree notional allocations of the additional funding to priority sectors, with commitment to review actual allocations in due course • Consider releasing funds in front-loaded tranches, with the timing and rate of release factoring in need as well as progress and discussions on points under (3-6) above • Intensify development partner dialogue, cooperation and division of labour in relevant sectors • Discuss with relevant commissions, inspectors and auditors (including the SAI) their plans to undertake reviews and audits into fund use and effectiveness in the priority sectors during Covid-19 response, as a basis for accountability • Request the use of audit reports (where existing) as a source of information for the following disbursements and in subsequent political and policy dialogue
10. Country-level macroeconomic support including bailouts and stimulus packages	<ul style="list-style-type: none"> • Request transparent and evidence based processes for determining the scope and design of such packages, to minimize collusion and patronage between decision makers and political elites • Request the SAI to consider subsequent audit of decision making processes and possibility of conflicts of interest around the design of economic support measures

In addition, the following points, based on guidance from the U4 Anti-Corruption Centre, should also be considering in designing joint development partner responses at country levels³²:

- Include anti-corruption experts in the public health discussion
- Donors can leverage their influence to ensure that strong and capable leaders are appointed to head responses at the country level
- Rather than building new systems to safeguard funding, development partners should identify and reinforce existing systems that have robust anti-corruption procedures.
- The justice system must be allowed to continue to function in order to enforce sanctions and rule on cases of corruption, thereby maintaining systems of accountability during a state of emergency. The relevant anti-corruption and criminal justice agencies should issue strong warnings against fraud and corruption in crisis response measures and prepare to launch investigations against those who are abusing their public positions to profit from the crisis.
- Apply a gender lens to response packages, as pandemics affect men and women differently. Firstly, the majority of healthcare workers are women. Second, social isolation increases women's household burdens due to the larger role they play in child-care, food preparation, and other household tasks. Added to this is the fact that women are more often responsible for caring for the sick and the elderly, so if family members are infected, they will have to step in.

Medium-Term Safeguards

While the focus will naturally be on short-term challenges and solutions, development partners should also be mindful of the need to help strengthen systems in the medium term. A common finding from audit work, and especially from audits of disaster preparedness and response, is the failure of governments to act on audit findings. Development partners, together with SAIs, should review findings from prior audits, especially related to core finance systems and relevant sectors, and consider the best ways to pressure or facilitate executive agencies to address findings. SAIs can be encouraged to undertake specific follow-up reviews to assess and report on the extent to which previous audit recommendations have been implemented.

Donor engagement around recommendations in audit reports can be transformative in some situations. In Sierra Leone, for example, the Auditor-General noted a significant increase in action on findings when these became a condition for, or part of policy dialogue around, budget support (and a decrease in executive action when it was not). Further evidence from Sierra Leone showed that mismanagement of funds decreased after the first real-time audit, suggesting that SAI visibility and presence reinforces accountability in the medium term.

4.3 DONORS CAN HELP ENSURE SAIs CAN AUDIT THE USE OF EMERGENCY FUNDS

Effective audit not only provides a basis for accountability for use of funds and potentially helps strengthen systems, but also acts as a deterrent against fund misuse. However, emergency situations are often used by governments as a cover to prevent the proper audit of emergency fund use, thereby exacerbating the risk of misuse and corruption. Some governments may also use the emergency to abuse their power for private gain, seek powers to make decisions without

³² U4 Anti-Corruption Centre, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020.

involvement of the executive, and remove checks and balances including weakening oversight agencies including the SAI.³³ This may be for the duration of an emergency but applied to all funds or may even continue after the emergency has ended. In this way, emergencies can lead to a permanent set back in SAI independence, and systems of democratic governance. In such situations, development partner support for the SAI and advocacy activities around SAI independence may be especially important to ensure the SAI remains credible and visible during the crisis.

Where social distancing and lockdown measures are in place, many SAIs are managing to function through home working and accessing audit records in digital format. However, in some countries, especially in challenged situations, SAIs may not have the IT equipment, internet and internal networks to facilitate this. Donors could consider supporting SAIs to obtain the IT equipment necessary to enable them to function through remote working. In the rarer cases where government records are not digitized, lockdown measures may significantly impact on the ability of SAIs to continue their work. SAIs may need to be supported with additional, temporary capacity to enable them to catch up on audit backlogs once lockdown measures end.

Regarding the audit of emergency funds, it is crucial to understand who will audit these. During the Ebola outbreak in Sierra Leone, the audit law was clear that all public funds were to be audited by the SAI. However, the agreements between the government of Sierra Leone and development partners on funds received specifically for the crisis that did not go through the consolidated funds could have been specific on audit arrangements. Significant donor funds were managed through NGOs, INGOs and other non-government channels, even though the funds were for the government's efforts in dealing with the crisis at the time. This left the SAI with no mandate and access to audit the use of these funds.

Similarly in Liberia during the Ebola outbreak, the SAI was unable to audit emergency funding channeled through international institutions like WHO and UNHCR as the SAI's mandate did not include such funds used in country outside government systems. A real-time audit on the effectiveness of national response to the outbreak would have required examining the use of all funds received for the benefit of the country.

In other countries, the mandate of the SAI may need to be defined to include the audit of funding from international organisations. To ensure the SAI can audit emergency funds, and thus maintain the deterrent effect of audit, development partners can:

- Establish mechanisms to help unlock barriers the SAI may face to timely access to government records
- Review the mandate of the SAI to ensure that emergency funding and different funding channels fall with the SAI's mandate, and if not, try to seek emergency rules to bring these into the audit mandate
- Stipulate that audit reports related to funds implemented by international organisation are officially shared with the SAI (or if possible, ensure emergency funding is within the audit mandate of the SAI for country ownership)

Donors should also be aware of the risk that involving the SAI in certifying expenditure in real-time in order to release government funds can compromise the independence of the SAI to later audit those funds. Alternative options may be to rely on internal audit or other independent auditors to do this,

³³ U4 Anti-Corruption Centre, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Accessed 16 April 2020.

or to limit the SAI's role to reviewing internal control systems applied by the executive in managing funds and preparing disbursement requests.

4.4 POTENTIAL ROLE OF SAIs IN AUDITING OFF-BUDGET DEVELOPMENT PARTNER-FUNDS

When additional and/or emergency funds are provided through government systems (including budget support and macroeconomic support), it is natural these will fall under the mandate of the SAI. This makes long-term support for the SAI imperative for effective management of development partner funds. However, funds that are provided outside Government systems (off-budget), through separate Project Implementation Units (or similar) may not naturally fall under the SAI's audit mandate. It is possible that development partners may consider involving the SAI in auditing such funds. Indeed, some development partners have committed to the maximum use of country systems, including audit systems, where possible. This can provide assurance to development partners around use of funds, and also be used as an opportunity to develop the capacity of the SAI (especially if a joint audit approach is used with on-the-job learning from other auditors). However, donors should also bear in mind the 'do no harm principle' and be alert to the following risks:

- Where the SAI is insufficiently resourced to deliver its core audit mandate, using the SAI to audit development partner funds outside government systems can divert limited audit resources away from the audit of national budgets
- Involving the SAI in certifying expenditure in real-time in order to release development partner funds can compromise the independence of the SAI to later audit those funds

In challenged contexts where SAIs are already under resourced, then additional requests for SAI audits may need to be accompanied by additional, temporary funding for the SAI, and most likely short-term measures to bring in immediate support to expand the SAI's capacity.

5 RESOURCES

5.1 AUDIT REPORT EXAMPLES

For access to audit reports globally, see <http://www.saireports.org/>

Ebola-related audits

- SAI Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](#)
- SAI Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](#)
- SAI Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund \(NETF\) report: August 1 to October 31, 2014](#)
- SAI Liberia, Ebola Emergency Response Project (EERP) management letter: July 1, 2014 to June 30, 2015
- Examination of the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) on p74 of this report: [https://undocs.org/en/A/72/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I))

Health-related audits

- SAI Tanzania, [Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](#)
- SAI Kenya, [Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital, November 2012](#)

Disaster management audits

- SAI Bhutan, Report on Performance Audit of Disaster Management in Bhutan: May 2016
Royal Audit Authority Bhutan
- SAI India, Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit of Disaster Management in the State of Jammu and Kashmir for the year ended 31 March 2016
- Performance audit of UN OCHA's humanitarian response. Page 40, [https://undocs.org/en/A/69/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I))

5.2 AUDIT GUIDANCE

The international audit standards are fundamental for audits also related to the Covid-19. The standards can be [downloaded here](#). ISSAI Implementation handbooks are [available here](#).

For audits of the risks related to the epidemic, the ISSAI 5520 “Audit of Disaster-related aid”³⁴ has guidance and risks listed to consider. [The guidance can be downloaded here](#).

The International Federation for Accountants has collated a range of resources from member organisations, which also can be useful in relation to audits. [See here](#).

³⁴ This guidance is being revised and developed into “Guidance on Audit of Disaster Management” (to be numbered as GUID 5330).

5.3 RELATED RESOURCES

There are many anti-corruption bodies which have published material which can help SAs identify potential risks which could then be built into the audits.

- Transparency International: *Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises 2020*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption could cost lives in latin americas response to the coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption%20could%20cost%20lives%20in%20latin%20americas%20response%20to%20the%20coronavirus)
- World Bank Blog: “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT
- U4 Anti-Corruption Centre: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
- OECD blog on Covid-19: <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

APPENDIX 1: EBOLA-AUDIT REPORTS FINDINGS

The findings reported hereunder are a summary of observations made in audits conducted on the use of Ebola funds in Sierra Leone and Liberia.

Missing or insufficient documentation

It has been noted that documentation justifying transactions is either lacking or incomplete in many instances. This ranged from lack of evidence that purported recipients received payments to lack of information on retirement details, invoices, receipts, and a failure to maintain proper record on the distribution of fuel for example.

Weak controls over cash

Due to the emergency it was noted that huge amounts of cash were withdrawn for day to day use. However, it was noted that the controls over the management of cash was weak, leaving those in charge of the cash at risk. Also, in at least one instance, excess cash withdrawn to pay for the compensation of employees was not returned to the bank until the auditors raised the issue.

Procurement done disregarding laws and regulations

High value procurements were made in contravention of the procurement rules. Single sourcing of good and services, poorly drafted contracts, and lack of due diligence over fund availability before commitments were all observed.

Purchase of consumables without evidence of distribution

Supplies such as fuel were said to be purchased and distributed, without evidence that they were distributed to the intended users, indicating that supplies might have been diverted to personal use.

Fixed asset management

The custody and management of fixed assets was weak. It was noted that some assets were not recorded in the fixed assets register, whereas some assets in the register could not be traced.

Doubtful payment of allowances and death benefits

Different types of allowances, including hazard allowance, was paid to individuals. It was noted that in some cases there was no authority or guidance on the payment of allowances. Doubts were raised about whether some recipients were entitled to the allowances. Additionally, it was suspected that allowances were paid to fictitious persons in some cases.

Poorly administered loans

It was observed that loans were poorly administered with payments to individuals rather than the organisations they represent. Terms and conditions of loans were not documented.

Related party transactions conducted

It was noted that officials administering emergency funding have given contracts to their colleagues in the name of expediency and lack of alternatives. It appeared that no safeguards were put in place.

Implications of findings

- Monies that have been set aside for the purpose of combating the Ebola outbreak may have been used for unintended purposes, thereby slowing the government's response to eradicate the virus.
- In the absence of the relevant repayment terms and conditions, the Ministry might not be able to recover the total amount loaned to non-governmental actors.
- Duplication of effort for the same activity within the same constituency could create the avenue for the misuse of much needed funds. The additional amount could have been utilized to combat the Ebola epidemic in other affected areas.
- Disbursing amounts in the name of an individual rather than the beneficiary organisation creates the leeway for such payments to be converted into personal use.
- Without procurement documentation, it would be difficult to ascertain whether these procurements were competitive and due procedures were followed and value for money obtained.
- The absence of a vital procurement record that gives reasonable assurance of the capability of the supplier may give the leeway for substandard medical supplies and equipment to be supplied. In the event the contractor fails to adequately perform the contract, the government would incur huge losses, and this could lead to possible deaths.
- Poor asset management by special response agencies can expose valuable assets to loss or misuse.
- For not fully paying suppliers, there is a risk that the suppliers/contractors concerned may no longer do business with government institutions. The government could also be sued for breach of contract and this could lead to penalty charges and other compensations.
- Poor management of medical stores mean that drugs and other medical consumables and equipment might not reach everyone

ACCOUNTABILITY IN A TIME OF CRISIS

How Supreme Audit Institutions
and development partners can learn
from previous crises and ensure effective
responses to Covid-19 in
developing countries



Accountability em tempo de crise

Como as Entidades de Fiscalização Superior e parceiros de desenvolvimento podem aprender com crises anteriores e garantir respostas efetivas ao COVID-19 nos países em desenvolvimento

Um artigo compilando achados e exemplos de auditorias relacionadas a epidemias e desastres, incluindo a crise do Ebola na Serra Leoa e Libéria.

O artigo identifica ações possíveis, tanto para as EFS quanto para parceiros de desenvolvimento, para mitigar os riscos do COVID-19. O foco está nos países em desenvolvimento, com algumas referências particulares para contextos mais desafiadores.

O artigo foi desenvolvido por uma composição dos seguintes parceiros:

- A Iniciativa de desenvolvimento da INTOSAI (IDI),
- O serviço de auditoria de Serra Leoa (ASSL),
- A Comissão Geral de Auditoria da Libéria (GAC) e
- A Organização Africana de EFS de língua francesa.

Emitido: 21 de abril de 2020

Reconhecimentos

Este artigo se baseia em várias entradas. Um agradecimento especial vai para David Goldsworthy, Kevin Summersgill, Oskar Karneback, Edmond Shoko, Mirza Jahani, Susanne Wille, Stephen Diero Amayo and Anne Barry pelas contribuições. Quaisquer deturpações de seus argumentos são de responsabilidade da IDI.

Sumário

<i>Sumário Executivo e recomendação das EFS e parceiros de desenvolvimento.....</i>	<i>5</i>
<i>1. Introdução</i>	<i>10</i>
<i>2. Lições aprendidas das auditorias sobre a epidemia do Ebola, sistemas de saúde e gestão de desastres nos países em desenvolvimento.....</i>	<i>11</i>
<i>2.1. Auditorias relacionadas ao Ebola</i>	<i>11</i>
<i>2.2. Auditorias nos sistemas de saúde em contextos desafiadores.....</i>	<i>13</i>
<i>2.3. Auditorias e investigações de ajuda humanitária de emergência</i>	<i>14</i>
<i>2.4. Auditorias de gerenciamento de desastres</i>	<i>15</i>
<i>3. Como as EFS podem adicionar valor em relação ao COVID-19?.....</i>	<i>17</i>
<i>3.1. Lembrar entidades governamentais sobre regras básicas e regulação</i>	<i>17</i>
<i>3.2. Garantir diálogo com stakeholders sobre a situação e expectativas</i>	<i>19</i>
<i>3.3. Esclarecer o mandato</i>	<i>21</i>
<i>3.4. Considerar auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola.....</i>	<i>21</i>
<i>3.5. Revisar o plano de auditoria à luz da situação nacional e dos potenciais impactos do COVID-19</i>	<i>23</i>
<i>3.6. Riscos e tópicos da auditoria financeira a serem considerados</i>	<i>24</i>
<i>3.7. Riscos e tópicos da auditoria de conformidade a serem considerados.....</i>	<i>25</i>
<i>3.8. Riscos e tópicos da auditoria operacional a serem considerados.....</i>	<i>26</i>
<i>3.9. Apoio de doadores relacionados à epidemia e riscos a serem considerados.....</i>	<i>27</i>
<i>3.10. Garantir relatórios tempestivos com conclusões equilibradas em tempos de crise.....</i>	<i>28</i>
<i>3.11. Proteger auditores e usar métodos inovadores</i>	<i>29</i>
<i>3.12. Considerar um papel de controle prévio para a EFS.....</i>	<i>30</i>
<i>3.13. Cooperar e compartilhar recursos com outras EFS.....</i>	<i>30</i>
<i>4. Que garantias poderiam ser consideradas pelos parceiros de desenvolvimento ao financiar ações de resposta ao COVID-19?.....</i>	<i>31</i>
<i>4.1. Visão geral dos gastos esperados dos parceiros de desenvolvimento</i>	<i>31</i>

4.2. Garantias em diferentes estágios e para diferentes tipos de financiamento	32
4.3. Doadores podem ajudar a garantir que a EFS possa auditar o uso de fundos de emergência	43
4.4. Papel potencial da EFS na auditoria de fundos extra orçamentários de parceiros.....	44
5. Fontes	45
5.1. Exemplos de relatórios de Auditoria	45
5.2. Orientações de Auditorias	46
5.3. Fontes relacionadas.....	46
Apêndice 1: Relatório de achados da Auditoria -Ebola	48

Sumário Executivo e recomendação das EFS e parceiros de desenvolvimento

A crise da COVID-19 é global e tem impacto massivo em todos os países em áreas como saúde pública, empregos, crescimento econômico e proteção social. A crise requer ações urgentes dos governos, e às vezes pode ser difícil balancear cuidadosamente destas ações com accountability, transparência e integridade.

Nós sabemos, a partir de pandemias e desastres anteriores, que situações emergenciais podem levar à suspensão ou ao desvio de sistemas básicos de controle, combinados ao enfraquecimento de sistemas de accountability e de supervisão. Isso pode causar níveis crescentes de desperdício, má administração e corrupção, em um momento em que os recursos do governo estão sob pressão.

Em contextos particularmente desafiadores, a crise do corona vírus terá potencialmente efeitos negativos maiores do que em outros países, uma vez que os sistemas de saúde e os recursos do governo para lidar com a crise são severamente limitados. Existe um risco maior de atraso de respostas e uso indevido de fundos, além de efeitos sociais negativos.

EFS PODEM TER UM PAPEL IMPORTANTE DURANTE A CRISE

Auditorias anteriores de epidemias, desastres, ajuda emergencial e de sistemas de saúde em países em desenvolvimento mostram como as EFS podem desempenhar um papel importante durante e após a crise atual.

As auditorias relacionadas ao Ebola em Serra Leoa e Libéria documentaram substancial desperdício e abuso de fundos, e apontam para as principais lições aprendidas que podem ser úteis para a crise do covid-19. Uma dessas lições é que, se governos e doadores não têm clareza sobre o papel que a EFS deve desempenhar na auditoria de fundos de emergência, cria-se espaço para mal-entendidos e redução da accountability. As auditorias também demonstraram a importância de procedimentos claros para compras de emergência e forte gerenciamento nacional de crises. Este último também foi confirmado por auditorias de gerenciamento de desastres em vários países, que mostraram que o gerenciamento nacional de crises geralmente sofre com falta de preparação, planos gerais e coordenação.

Existem várias maneiras importantes pelas quais as EFS podem contribuir para a atual resposta à crise:

- **Ser um “amigo crítico” e lembrar os principais atores sobre regras e regulamentos básicos que devem ser respeitados mesmo durante uma emergência.** Isto pode ser feito por meio de comunicação direta com o governo e outras agências implementadoras, bem como através de declarações públicas.
- **Manter um diálogo com stakeholders de dentro e fora do governo sobre o papel potencial da EFS.** É necessário um diálogo ativo com as partes interessadas, como governo, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil, para que a EFS compreenda a resposta geral à

crise da covid-19, os principais riscos e como a EFS pode agregar mais valor por meio de seu trabalho de auditoria. À medida que a crise se desenrola, a EFS precisa avaliar continuamente que tipo de ações de auditoria são mais úteis e equilibrar as diversas necessidades e expectativas das partes interessadas. A EFS tem a responsabilidade de garantir que as atividades de auditoria e asseguração não impeçam a resposta do governo. As EFS também têm um papel importante em destacar e explicar ao parlamento como ações rápidas do governo aumentam os riscos e têm potenciais consequências a longo prazo, além de informar como a EFS procura desempenhar um papel construtivo na mitigação desses riscos.

- **Esclarecer seu papel e mandato, conforme necessário.** A EFS pode não ter inicialmente o mandato para auditar todos os fundos mobilizados para a crise, por exemplo, por meio de canais multilaterais de ajuda ou para fins militares. As auditorias desses fundos podem ser potencialmente críticas para a resposta nacional geral, e o mandato da EFS precisa ser esclarecido e potencialmente expandido para que a EFS desempenhe um papel significativo.
- **Embarque em auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola.** As auditorias concomitantes¹ podem ser particularmente úteis, por exemplo, investigando controles de pagamento, compras, folhas de pagamento e gerenciamento de estoques hospitalares. Isso poderia contribuir para um rápido feedback sobre como as políticas e procedimentos de emergência estão funcionando e fechar brechas para práticas inadequadas. A EFS também pode considerar auditorias concomitantes do cumprimento de novas medidas de proteção ou da eficácia do gerenciamento nacional de crises. As EFS também devem considerar áreas de grandes consequências que podem ser esquecidas durante a crise, por exemplo, disparidades de gênero já consolidadas e proteções para os cidadãos mais vulneráveis. Após a crise, as EFS podem contribuir para o aprendizado e a preparação para novas crises, por meio de auditorias da eficácia da resposta do governo à crise do Covid-19. Consulte o Capítulo 3 para obter listas de possíveis tópicos de auditoria financeira, de conformidade e desempenho a curto, médio e longo prazo.
- **Relate a tempo e levando em consideração a situação.** A crise nacional pode exigir que a EFS analise e relate achados de auditoria de forma a considerar a singularidade da situação, e, ao mesmo tempo, mantendo os padrões internacionais de auditoria. Buscando elaborar relatórios de auditoria curtos e especiais, a EFS pode emitir relatórios oportunos e relevantes fora do ciclo normal de auditoria.
- **Proteger seu pessoal e adotar maneiras inovadoras de trabalhar.** Quaisquer atividades de auditoria devem ser projetadas tendo em mente a segurança da equipe da EFS e incluindo medidas de proteção, como distanciamento social. Para evitar colocar os auditores em risco de exposição

¹ Uma auditoria concomitante pode ser definida como uma auditoria realizada durante a implementação de programas governamentais para fornecer asseguração concomitante (ou quase concomitante).

desnecessária, a EFS precisa considerar um maior uso da coleta de dados on-line e por telefone. As auditorias de campo somente serão possíveis se o pessoal puder receber equipamentos de proteção individual.

PARCEIROS DE DESENVOLVIMENTO PODEM RESPONDER POR MEIO DO REFORÇO DA BOA GOVERNANÇA E DA SELEÇÃO CUIDADOSA DE GARANTIAS DE CURTO PRAZO

É provável que a resposta imediata dos parceiros de desenvolvimento ao Covid-19 envolva maiores contribuições para fundos globais agrupados, maiores gastos nacionais e regionais nos setores de saúde, previdência social, ajuda humanitária e setores econômicos. Cada setor e canal de financiamento traz diferentes riscos relacionados ao uso efetivo dos recursos.

Conforme demonstrado em auditorias anteriores de crises, situações de emergência criam ambientes em que os executivos podem tentar enfraquecer os sistemas de prestação de contas e supervisão em geral, especialmente em relação ao uso de fundos de emergência. Isso pode significar um declínio de accountability de curto ou longo prazo. Os parceiros de desenvolvimento precisam trabalhar juntos para tentar resistir a essas tentativas; caso contrário, pode haver muito pouca responsabilidade pelo uso de fundos de emergência, permitindo que o uso indevido e a corrupção prosperem. Os parceiros de desenvolvimento também podem incentivar o estabelecimento de mecanismos de alto nível para desbloquear barreiras à auditoria, como esforços para negar o acesso aos registros contábeis.

Que medidas os parceiros de desenvolvimento podem aplicar para garantir uma resposta rápida sem comprometer accountability? Uma resposta emergencial eficaz exige que a accountability e a transparência sejam modificadas, mas não removidas. Os sistemas existentes devem ser usados e fortalecidos, com maior foco em controles internos sólidos, em vez de desenvolver novos sistemas. A racionalização dos controles em tempo real deve ser equilibrada pelos requisitos de transparência e da expectativa aumentada e plausível de responsabilidade subsequente. Isso deve ocorrer através de auditoria, supervisão, sanções, investigações e ações penais.

As respostas a seguir podem ajudar os parceiros de desenvolvimento a proteger melhor os fundos de emergência:

- **Mensagens imediatas para fortalecer e reforçar comportamentos:** Os parceiros de desenvolvimento devem incentivar as principais partes interessadas² nacionais e outras agências implementadoras a enviar mensagens claras estabelecendo expectativas sobre o uso e a responsabilização por fundos de emergência, incluindo
 - i. Regras de despesas de emergência claramente comunicadas
 - ii. Uso adequado de dinheiro público, incluindo autoridades de aprovação e evidências de pagamentos
 - iii. Papel principal da gerência para garantir que os principais controles estejam em vigor
 - iv. Reforçar a expectativa de que o financiamento de emergência esteja sujeito a fiscalização, supervisão, garantindo que a auditoria seja visível e obrigatória e que o estado de direito seja aplicado
 - v. Focar auditoria na verificação concomitante da operação de controles internos
- **Garantias de curto prazo para financiamento de emergência:** Implemente garantias apropriadas, relevantes para diferentes riscos setoriais e modalidades de financiamento, conforme ilustrado no capítulo quatro. Em grande parte, essas garantias devem procurar fortalecer os sistemas de controle interno, a transparência, a prestação de contas e a participação do público. Em países com capacidade muito limitada, pode ser necessário mobilizar apoio adicional para manter e fortalecer a capacidade de garantir que os sistemas de controle continuem funcionando de maneira eficaz.
- **Garantias a médio prazo:** incentivar medidas governamentais em relatórios relevantes de auditorias anteriores, trazendo os principais achados e recomendações ao diálogo sobre políticas públicas e incentivar as EFS a permanecerem visíveis e a realizar o monitoramento da implementação das recomendações anteriores.
- **Garantir que as EFS possam auditar o uso de fundos de emergência:** O financiamento fora do orçamento, por meio de sistemas paralelos, unidades de implementação de projetos, ONGs, ONGIs e instituições internacionais cria o risco de que os fundos fiquem fora do mandato de auditoria da EFS. Os parceiros de desenvolvimento devem considerar como os fundos serão auditados desde o início, e não após o gasto. As EFS podem não ser capazes de fornecer uma visão coerente da adequação e eficácia da resposta nacional se não tiverem mandato para examinar grande parte da resposta. Uma auditoria eficaz pode exigir o estabelecimento de acordos de cooperação entre diferentes auditores desde o início, o que pode ser uma oportunidade útil de aprendizado mútuo. Especialmente em contextos desafiadores, os parceiros de desenvolvimento devem garantir que não

² Ministérios de Finanças e Planejamento, auditores internos e externos, agências anticorrupção, órgãos de supervisão.

causem danos, estando cientes do risco de que o uso de EFS com capacidade muito limitada para auditar fundos de doadores possa desviar os recursos da auditoria dos orçamentos nacionais.

1. Introdução

O advento do Covid-19 provocou uma crise global de saúde e econômica que afeta todos os países em quase todos os setores. Para países em contextos desafiadores, isso também pode levar a graves crises humanitárias e sociais. Para lidar com a pandemia, governos e parceiros de desenvolvimento estão realocando fundos substanciais e implementando novas medidas em larga escala. A crise do Covid-19 exige ações urgentes dos governos e da comunidade internacional, e pode ser desafiador equilibrar a necessidade de reagir rapidamente com a devida consideração pela responsabilidade, transparência e integridade. A experiência em pandemias e desastres anteriores também nos diz que respostas rápidas podem trazer níveis crescentes de desperdício, má administração e corrupção em um momento em que os recursos do governo estão sob pressão crítica.

Em contextos desafiadores³, a crise do Covid-19 pode ter efeitos negativos maiores do que nos países mais desenvolvidos, pois os sistemas de saúde e os recursos do governo para lidar com a crise são severamente limitados. Também existe um risco maior de atraso de respostas e uso indevido de fundos, levando à não detecção de infecções, à não ampliação da capacidade de tratamento conforme necessário e a medidas econômicas menos eficazes.

As EFS podem desempenhar um papel fundamental nos diferentes estágios de uma crise como o Covid-19. Eles podem fornecer conselhos sobre regras e regulamentos críticos e podem realizar auditorias sobre se os fundos estão sendo usados para os propósitos corretos. Isso pode ter um efeito dissuasor e contribuir para proteger os fundos do governo e de doadores. As EFS também podem auditar a implementação de novos regulamentos e programas (como controle de infecção ou estímulo econômico) e, assim, contribuir para ações governamentais eficazes. No período pós crise, a EFS pode fornecer asseguração sobre o uso de fundos e avaliar a economia, a eficiência e a eficácia das respostas nacionais. Os relatórios podem ser usados tanto para prestação de contas quanto para identificar lições para o futuro.

A ideia para este artigo nasceu de uma discussão entre IDI, AFROSAI-E, CREFIAF e parceiros de desenvolvimento sobre o apoio às EFS que operam em contextos desafiadores e complexos, particularmente na África⁴. Reconheceu-se que é necessário documentar e aprender do trabalho anterior das EFS na auditoria

³ Também chamados de "estados, situações ou contextos frágeis". Existem várias definições. A OCDE identifica cinco dimensões da fragilidade:

1. Política (fragilidades nos processos políticos que levam à falta de inclusão política, transparência, corrupção e opressão política);
2. Societal (falta de coesão social decorrente da desigualdade entre diferentes grupos culturais e étnicos);
3. Econômica (fundamentos econômicos fracos que levam à exposição a choques macroeconômicos e / ou alto desemprego e capacidade humana limitada);
4. Ambiental (riscos climáticos e de saúde que levam a desastres e pandemias); e
5. Segurança (devido à violência política e social).

⁴ Reunião anual do Programa de Parceria Acelerada de Apoio aos Pares (PAP-APP) no início de abril de 2020. O programa é apoiado financeiramente pela Agência Austríaca de Desenvolvimento, Ministério das Relações Exteriores da Islândia, Ministério da Europa e Relações Exteriores da França, DFID, EFS do Qatar, Irish Aid e a Comissão Europeia.

de desastres e epidemias, que podem ajudar as EFS e os parceiros de desenvolvimento a responder à atual pandemia.

2. Lições aprendidas das auditorias sobre a epidemia do Ebola, sistemas de saúde e gestão de desastres nos países em desenvolvimento

2.1. Auditorias relacionadas ao Ebola

Durante o surto de Ebola em 2014-15, as EFS da Libéria e da Serra Leoa realizaram auditorias concomitantes, bem como auditorias após o surto.

No total, as EFS auditaram fundos de cerca de US \$ 208 milhões gastos em compras relacionadas à saúde e estímulos econômicos para as áreas afetadas. As EFS auditaram desembolsos, compras, folha de pagamento e gerenciamento de ativos, além das demonstrações financeiras dos projetos e entidades responsáveis pelo gerenciamento da resposta à epidemia.

Os principais auditados foram seus respectivos ministérios da saúde e entidades governamentais especiais responsáveis pelo financiamento e gerenciamento da crise.

Auditoria de fundos para o ebola

Exemplo da Serra Leoa

Período: maio a outubro de 2014

Fundos auditados: US \$ 8,6 milhões, doados por instituições e indivíduos principalmente na Serra Leoa e de receitas fiscais; a auditoria não cobriu os fundos dos doadores canalizados através de agências implementadoras, como a ONU e as ONGIs.

Auditados: Ministério da Saúde e Saneamento e Centro Nacional de Resposta ao Ebola (NERC)

Objetivos da auditoria: verificar se os fundos públicos alocados ao Ministério e ao NERC foram utilizados para a finalidade pretendida, propósitos. Isso incluiu avaliar se:

- As doações recebidas foram recebidas e depositadas imediatamente;
- O montante correto de incentivos foi pago aos profissionais de saúde certos e no prazo;
- As despesas foram realizadas com o devido respeito à lei, economia e eficiência, e foram apoiadas por evidência documental suficiente e apropriada;
- Bens e serviços adquiridos foram realizados de acordo com a lei;
- A relação custo / benefício foi obtida nos contratos adjudicados; e
- A interação entre o Ministério e o Centro Nacional de Emergência do Ebola estava funcionando bem.

Os relatórios de auditoria dos dois países identificaram vários achados que provavelmente seriam relevantes para a crise de Covid-19. Isso inclui a não adesão a procedimentos de compras, pagamentos duplicados e gerenciamento inadequado de estoques na área de saúde. Essas fraquezas contribuíram para perdas

monetárias substanciais e para a incapacidade de usar totalmente os fundos para os propósitos pretendidos de fortalecer os sistemas nacionais de saúde e salvar vidas. A ilustração na próxima página mostra os principais pontos fracos destacados nos relatórios de auditoria da Serra Leoa e da Libéria. Resultados de auditoria mais detalhados estão incluídos no Anexo 1.

Ilustração: Principais achados dos relatórios de auditoria do Ebola na Serra Leoa e Libéria



Os relatórios de auditoria oportunos parecem ter contribuído para melhorias. Na Serra Leoa, um relatório de auditoria de acompanhamento mostrou uma melhora significativa no controle interno do governo durante a crise. Na Libéria, foi implementada uma recomendação para fortalecer a coordenação por meio de uma unidade especial.

Os relatórios de auditoria do Ebola apontam para as seguintes lições aprendidas:

- As leis de gastos públicos devem ser claras quanto ao uso de fundos públicos durante uma situação de emergência. Leis pouco claras dão margem a não conformidade, por exemplo, com procedimentos de compras.
- Se os governos e doadores não estiverem claros sobre o papel que as EFS devem desempenhar na auditoria da ajuda de emergência, isso abre espaço para mal-entendidos e, portanto, maior risco de o dinheiro não ser controlado e brechas para fraude e corrupção.
- As EFS devem ter poderes e mandatos para auditar todos os fundos fornecidos ao governo em uma situação de emergência, considerando sua responsabilidade geral pelas contas nacionais.
- As leis que regem as funções de uma EFS devem ser amplas o suficiente para permitir que a EFS realize qualquer auditoria que considere necessária sempre que preciso.
- Uma forte liderança nacional é crítica durante uma crise⁵, e as EFS podem agregar um valor significativo verificando o funcionamento da função de gerenciamento de crises, se existe um plano robusto de gerenciamento de crises e uma estratégia de comunicação relevante e a eficácia dos sistemas e estratégias.
- Estruturas fortes de governança relacionadas à crise são críticas para permitir uma boa gestão financeira. A EFS pode agregar valor, aconselhando os governos sobre as estruturas necessárias, como uma unidade de gerenciamento de desastres.

2.2. Auditorias nos sistemas de saúde em contextos desafiadores

As EFS realizam regularmente auditorias dos ministérios da saúde e tópicos relacionados à saúde. Embora não seja específico para um cenário de emergência, muitas das conclusões são relevantes para a crise do Covid-19. Uma revisão de algumas auditorias relacionadas à saúde⁶ identificou os seguintes riscos:

- A coordenação entre os principais atores pode ser inadequada e as cadeias nacionais de suprimentos médicos podem não ser claras e / ou incluir gargalos e lacunas prejudiciais
- As unidades de saúde podem ter dificuldades para avaliar com precisão as necessidades de medicamentos essenciais e suprimentos médicos

⁵ Para lições mais gerais aprendidas sobre a gestão da crise do Ebola, veja, por exemplo, esta visão geral dos critérios-chave de sucesso da resposta da Libéria nesses dois artigos:

1) <https://www.afro.who.int/news/ebola-outbreak-liberia-over>

2) <https://www.theafricareport.com/24905/coronavirus-5-key-lessons-from-the-2014-ebola-outbreak/>.

⁶ Incluindo: EFS da Tanzânia, Relatório de Auditoria Operacional sobre o Gerenciamento de Previsão e Distribuição de Medicamentos Essenciais e Suprimentos Médicos para Unidades de Saúde na Tanzânia, dezembro de 2014; Relatório de Auditoria Operacional da EFS de Gâmbia sobre o Ministério da Saúde e Bem-Estar Social, Armazenamento e Distribuição de Medicamentos pela de Armazenamento, junho de 2018; EFS do Quênia, Relatório de Auditoria Operacional sobre Assistência Especializada à Saúde no Hospital Nacional Kenyatta, novembro de 2012.

- Sistemas fracos de compras e controle de qualidade podem resultar no recebimento de equipamentos de má qualidade ou inadequados
- A liberação lenta de financiamento dos ministérios das finanças para os ministérios da saúde e dos ministérios da saúde às agências e instalações implementadoras pode dificultar significativamente as compras e a distribuição
- Os armazéns centrais e regionais podem não ter capacidade para receber e entregar bem os pedidos, armazenar suprimentos com segurança e eficácia e monitorar e avaliar a distribuição
- A distribuição de suprimentos de armazéns centrais para instalações regionais pode ser lenta e, em última análise, causar danos a populações remotas
- Hospitais e clínicas podem ter um número muito limitado de pessoal qualificado e alguns funcionários da linha de frente podem não ter treinamento básico
- Os sistemas de referência em saúde podem não ser claros e / ou inconsistentes e, os cidadãos podem não compreender adequadamente os sintomas, as opções de assistência e as instalações disponíveis
- Os tempos de espera para doenças graves podem já ser muito longos e resultar em fatalidades desnecessárias e custos gerais de tratamento mais altos
- Medicamentos e equipamentos essenciais podem desaparecer em vários pontos da cadeia de suprimentos apenas para reaparecer à venda em outros lugares

2.3. Auditorias e investigações de ajuda humanitária de emergência

As análises, auditorias e investigações dos parceiros de desenvolvimento de vários programas de ajuda humanitária mostram os seguintes riscos⁷:

- Conluio entre redes de fornecedores, geralmente com conexões familiares, para aumentar artificialmente os lances propostos em resposta a licitações para aquisição de bens humanitários de emergência.
- Desvio de mercadorias⁸ dos usuários pretendidos durante a distribuição, especialmente nas passagens de fronteira e nas áreas de conflito.
- Embarques de perecíveis para ajuda humanitária retidos em portos e aeroportos devido a divergências sobre regulamentos tributários e aduaneiros.
- Mercadorias deliberadamente rotuladas incorretamente, substituindo itens de baixo valor por itens de maior valor e com peso igual (para que os produtos só possam ser verificados ao abrir cada caixa)
- Apresentação de faturas fraudulentas e duplicadas de mercadorias não fornecidas.

⁷ Fonte: Um representante do doador.

⁸ Especialmente por militares e pela milícia armada.

- Oscilação de preços decorrente de conluio entre fornecedores para aumentar o preço dos principais produtos.
- Manipulação de esquemas de dinheiro e cupons, incluindo desvio de fundos dos destinatários pretendidos.

Fraude do Ebola

República Democrática do Congo

"Um ex-ministro da Saúde da República Democrática do Congo e seu consultor financeiro foram condenados na segunda-feira a cinco anos de trabalho forçado por desviar mais de US \$ 400.000 dos fundos de resposta ao Ebola do país, mostrou uma ordem judicial.

O Tribunal condenou Ilunga e seu consultor financeiro por falsificar receitas no valor de US \$ 391.332 de uma empresa falsa, conhecida como depósito farmacêutico New Sarah, para justificar a compra de produtos já pagos por doadores internacionais. A dupla desviou outros US \$ 13.000 destinados ao pagamento de transporte de mercadorias que salvam vidas aos focos de crise do Ebola, concluiu o tribunal. "

Fonte: Reuters, 23 de março de 2020.

2.4. Auditorias de gerenciamento de desastres

Um desastre é definido como "Uma grave interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causando perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais generalizadas, que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com seus próprios recursos"⁹. Como tal, a epidemia de Covid-19 pode ser considerada um desastre.

Durante a última década, várias EFS realizaram auditorias de como os desastres foram gerenciados, incluindo o gerenciamento da ajuda relacionada a desastres¹⁰. Essas auditorias avaliaram a preparação e o gerenciamento durante e após os desastres. Os achados comuns em muitas das auditorias são os seguintes:

- Não conformidade com as disposições das leis e regulamentos de gerenciamento de desastres.
- Falta de preparação e mecanismos institucionais inadequados para lidar com desastres.
- Ausência de planos nacionais de gerenciamento de desastres.
- Gastos inelegíveis dos fundos de gerenciamento de desastres, bem como gastos desnecessários.
- Fraca coordenação entre as agências responsáveis pela gestão de desastres, levando a sobreposição e duplicação de esforços.
- Falta de divulgação eficaz de informações.

⁹ Definição do UNISDR (Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres).

¹⁰ Isso inclui as EFS do Butão, Indonésia e Uganda.

- Falta de um sistema central de banco de dados sobre gerenciamento de desastres.
- Inexistência de centros de operações de emergência.
- Priorização inadequada das áreas de intervenção.
- Resposta lenta e inadequada.

Fraude da ajuda ao Ebola

A Cruz Vermelha identificou mais de US \$ 5 milhões em dinheiro da ajuda perdida por fraude e corrupção durante a epidemia de Ebola na África Ocidental.

“Os auditores encontraram suprimentos muito caros, salários para trabalhadores inexistentes e contas falsas na alfândega. À medida que o Ebola se espalhou pela Libéria, Serra Leoa e Guiné, a Federação da Cruz Vermelha em Genebra estava distribuindo doações em dinheiro para as sociedades nacionais da Cruz Vermelha em cada um desses países - totalizando cerca de US \$ 100 milhões.

Uma investigação dos auditores da Cruz Vermelha revelou que, na Libéria, US \$ 2,7 milhões desapareceram em suprimentos com superfaturamento fraudulento de preços ou em salários para trabalhadores humanitários inexistentes. Na Serra Leoa, funcionários da Cruz Vermelha aparentemente conspiraram com funcionários de bancos locais para usurpar mais de US \$ 2 milhões enquanto na Guiné, onde as investigações estão em andamento, cerca de US \$ 1 milhão desapareceu em contas alfandegárias falsas”.

Fonte: <https://www.bbc.com/news/world-africa-418615523>, novembro de 2017

Com as auditorias de desastres e o apoio ao desenvolvimento, os relatórios trouxeram as seguintes lições aprendidas¹¹:

- É necessário que haja um plano nacional de emergência, no mínimo. Isso pode servir como ponto de partida para orientar as autoridades em uma situação de gerenciamento de desastres.
- É útil ter um órgão central responsável pela coordenação dos esforços de emergência. Os atores no gerenciamento de desastres precisam coordenar bem suas atividades para que o gerenciamento a crise seja eficaz. Atividades desconexas podem acabar causando mais danos do que benefícios.
- A comunicação ao público em geral e aos parlamentares precisa ser regular, consistente e baseada em fatos. A sensibilização precisa ser contínua e todos os esforços devem ser feitos para combater a disseminação de informações falsas. As comunidades devem ser consultadas e devem participar da gestão de desastres na medida do possível.

¹¹ Consulte também "Auditoria de ajuda relacionada a desastres" <https://www.environmental-auditing.org/media/5768/issai-5520-e.pdf>.

- O tempo é essencial; portanto, onde quer que uma ação seja tomada, ela precisa ser rápida, mas de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis (que podem ser leis e regulamentos de gastos emergenciais). Isso é particularmente importante para a liberação de fundos e a compra de suprimentos vitais.

3. Como as EFS podem adicionar valor em relação ao COVID-19?

Este capítulo apresenta opções do que as EFS podem fazer para agregar valor e ser relevantes em relação à crise do Covid-19. As opções apresentadas são extraídas das lições aprendidas no capítulo 2, bem como das normas e orientações internacionais da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP)¹². O capítulo enfoca abordagens *durante* a crise.

Cada EFS precisa considerar esses papéis em seu próprio contexto nacional. As EFS precisam ficar atentas às pressões que o Covid-19 está colocando sobre os governos e considerar cuidadosamente o trabalho que realizam para não comprometer as respostas emergenciais à crise.

3.1. Lembrar entidades governamentais sobre regras básicas e regulação

De sua posição respeitada, o Chefe da EFS pode comunicar diretamente ao governo, ou em público, preocupações sobre a situação atual e lembrar às principais partes interessadas os riscos e garantias mínimas que devem ser seguidas também em tempos de crise. Isso pode contribuir para manter a boa governança no radar, ao projetar a resposta e, como tal, ter um efeito preventivo. Isso pode contribuir para uma forma do "Efeito Hawthorne", em que os indivíduos ajustam seu comportamento em resposta à consciência de serem observados.¹³

Especialmente para as EFS com capacidade limitada de operar durante a crise, a emissão de uma declaração lembrando os detentores de orçamento e outros funcionários seniores de suas responsabilidades em manter probidade e accountability pode ser útil. As caixas de texto abaixo mostram exemplos de tais mensagens, dos Auditores Gerais da Nova Zelândia e Serra Leoa. No contexto de um Tribunal de Contas, pode ser difícil compartilhar mensagens diretas, porque os procedimentos geralmente não são preparados para isto. No entanto, a EFS pode ter acesso direto a contadores públicos de entidades diretamente encarregadas de

¹² Veja www.issai.org.

¹³ Ver <https://catalogofbias.org/biases/hawthorne-effect/> para detalhes sobre o efeito Hawthorne. Veja também Monahan and Fisher (2010) "Benefits of 'observer effects': lessons from the field", Pesquisa qualitativa 10(3); e McCarney, Warner, Iliffe, van Haselen, Griffin and Fisher (2007) "The Hawthorne Effect: a randomised, controlled trial", BMC Medical Research Methodology 7(30).

responder à crise e ao Ministério das Finanças. A EFS precisa então encontrar uma maneira nacionalmente adequada de se comunicar com essas entidades, por exemplo, como uma carta explicando a situação especial.

Exemplos de comunicação da SAI sobre o Covid-19

Mensagem do Controlador e Auditor Geral da Nova Zelândia

Em abril de 2020, o Controlador e Auditor Geral da Nova Zelândia escreveu uma mensagem para os chefes do executivo de várias agências públicas sobre importantes questões de governança a serem consideradas durante a resposta à pandemia. O conteúdo desta carta contém assuntos úteis a serem considerados por todos os chefes de executivo e gerentes seniores.

As principais questões levantadas incluíram a importância de:

- manter uma governança forte e sistemas e controles eficazes, tanto em termos de atividade de resposta quanto no restante dos seus negócios;

- deixar a autoridade e as aprovações (incluindo delegações) claras,

documentadas e comunicadas, especialmente em situações em que estejam ocorrendo gastos de emergência ou sendo exercidos poderes de emergência. A Auditoria da Nova Zelândia lançou um lembrete sobre nossas expectativas quando as organizações estão usando procedimentos de compras emergenciais;

- rastrear gastos e relatar com precisão, incluindo apropriações e qualquer coisa autorizada sob as disposições de emergência da Lei de Finanças Públicas;

- estar ciente do aumento do risco de fraude se os controles forem comprometidos enquanto a pandemia tem prioridade. Garantir que as equipes de gerenciamento acompanhem de perto os controles usuais, com base na supervisão, aprovação, segregação de tarefas e evidência de entrega;

- mantendo-se atento ao aumento do risco de fraude cibernética. Isso pode incluir tentativas de phishing, tentativas de invadir computadores domésticos ou de trabalho nas redes domésticas e solicitações falsas de aprovações;

- estar atento a gastos delicados, principalmente para itens que normalmente não fazem parte do gasto usual - você precisa ser claro sobre o que é (e não é) um uso apropriado do dinheiro público;

- gerenciar riscos para a entrega normal de serviços, enquanto a atenção da sua organização está focada na resposta do Covid-19, especialmente projetos e iniciativas importantes que já podem ter riscos significativos na entrega;

- acessar a experiência do seu comitê de auditoria e risco para obter aconselhamento e suporte e aumentar o foco no gerenciamento de riscos em geral; e

- ter um plano de backup para funcionários seniores (inclusive você) e todos os que ocupam cargos críticos, para proteger sua capacidade de continuar operando se alguém sênior ou em cargo crítico adoecer, e reconhecer o longo período de interrupção que está à nossa frente.

Veja a mensagem original [aqui](#)

Mensagem do Auditor Geral da Serra Leoa

8 de abril de 2020

“Como parte de sua iniciativa pública de educação e informação, o Serviço de Auditoria Serra Leoa (ASSL) deseja informar o público em geral sobre os procedimentos no uso de fundos públicos em uma situação de emergência nacional, incluindo a maneira pela qual os fundos para adiantamentos devem ser acessados e retirados.

Para garantir um uso prudente dos fundos públicos em uma situação de emergência nacional, os usuários de fundos públicos devem estar atentos à gestão financeira pública e às regras e regulamentos de aquisições ao realizar atividades que utilizam dinheiro público;

1. Deve haver autoridade e aprovações claramente comunicadas e documentadas para todas as transações.
2. Todos os fundos gastos devem ser adequadamente rastreados e relatados com precisão, incluindo as dotações e todas as outras fontes de fundos públicos para gerenciar a situação de emergência.
3. Para itens que normalmente não fazem parte do gasto público usual, os MDAs precisam esclarecer se esse gasto é ou não um uso apropriado do dinheiro público.
4. A seção 40 dos regulamentos de compras de 2006 especifica os procedimentos a serem seguidos em uma compra de emergência, e a seção 117 destaca as disposições de aprovação a serem seguidas para compras de emergência.
5. A Parte 10 do Regulamento de Gestão das Finanças Públicas de 2018 trata exclusivamente do estabelecimento, utilização e retirada de fundos para adiantamentos.
6. A Seção 117 do Regulamento de Gestão Financeira Pública 2018 estabelece que um fundo para adiantamentos deve ser estabelecido para efetuar pagamentos de despesas de menor vulto que não podem ser feitas através do Processo de pagamento ordinário exigido pela Lei e por este Regulamento sem inconvenientes desnecessários”.

Veja a mensagem completa na página da ASSL [aqui](#)

3.2. Garantir diálogo com stakeholders sobre a situação e expectativas

É necessário um diálogo ativo com as partes interessadas, como o governo, os parceiros de desenvolvimento e as organizações da sociedade civil para que a EFS compreenda a resposta geral à crise do Covid-19, os principais riscos e como a EFS pode agregar mais valor por meio de seu trabalho de auditoria.

Diálogo e aconselhamento do governo

Em um diálogo com o governo, a EFS precisa acompanhar as modificações feitas no sistema de gestão financeira pública, como novas aprovações de emergência e regras de compras. Isso pode ser uma base para identificar possíveis áreas de risco.

A EFS também poderia assumir um papel consultivo e levar o governo a introduzir códigos orçamentários e contábeis específicos da Covid-19 nos sistemas de gestão financeira¹⁴. Também poderia fornecer opinião sobre contratos simplificados de compras e gastos públicos de modo a facilitar a resposta rápida à atual crise sem comprometer a estrutura estabelecida de accountability. Em muitos países desafiados, não existem procedimentos ou estes são inadequados para gastos públicos em tempos de crise. A EFS poderia, como tal, agregar valor, recomendando a rápida introdução de tais procedimentos e regulamentos.

O princípio de "recomendações baseadas em auditoria" ainda deve ser sublinhado¹⁵. Ao desenvolver o papel de aconselhamento ao Executivo, a EFS deve garantir que ela não enverede pelo território do executivo e anule sua capacidade de auditar os resultados de suas recomendações.

Em tempos normais, as EFS em contextos desafiadores podem ter dificuldades para obter acesso aos registros do governo, e isso pode ser ainda mais desafiador durante a crise. A EFS pode enfrentar, em função da crise, atrasos ou restrições de acesso a dados e precisará encontrar uma maneira eficaz de levantar problemas de auditoria com as autoridades apropriadas que supervisionam a resposta à crise. Além do diálogo regular com os auditados, a EFS pode precisar de um fórum de alto nível para garantir que esses problemas sejam tratados adequadamente. Esse fórum também pode ser importante para a EFS entender como não causar danos por meio de seu trabalho de auditoria. A EFS precisa considerar a quantidade de dados que deve solicitar às agências governamentais em tempos de crise, especialmente se não tiver acesso eletrônico aos dados do governo.

Diálogo com o Parlamento

As EFS também têm o papel de destacar e explicar ao Parlamento como ações rápidas do governo aumentam os riscos e têm potenciais consequências a longo prazo. A EFS precisa informar o Parlamento como, por meio

¹⁴ Blog do Banco Mundial, "Fazendo com que os sistemas de gerenciamento financeiro do governo fiquem preparados para o Covid-19", https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT. Acesso em: 16 de abril de 2020.

¹⁵ Declaração de Moscou, INCOSAI setembro de 2019. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news_centre/events/congress/accords_declarations/EN_23_Moscow_Decl_300919.pdf.

de auditorias, avalia as ações adotadas e procura desempenhar um papel construtivo na mitigação desses riscos.

Diálogo com doadores

Em contextos desafiadores em que a cultura de prestação de contas é frágil, a EFS pode ser solicitada a contribuir para várias auditorias de projetos financiados por doadores. Ao considerar tais solicitações, a EFS precisa garantir que tais auditorias não comprometam sua capacidade de realizar auditorias essenciais de fundos do governo e suas próprias prioridades independentes de riscos para auditoria. A EFS deve levar em consideração limites de capacidade, tanto no governo quanto na própria EFS. Uma abordagem poderia ser incluir auditorias de projetos financiados por doadores na atribuição geral de auditoria de uma entidade governamental. Os parceiros de desenvolvimento também podem fornecer recursos extras de auditoria para a EFS, por exemplo, como especialistas de curto prazo contratados em particular para tarefas específicas e sob a administração da EFS (consulte também o capítulo 4.3).

3.3. Esclarecer o mandato

O mandato da EFS pode precisar ser confirmado ou ajustado temporariamente. Em alguns países, a EFS pode não ter automaticamente o mandato de auditar fundos através de canais multilaterais (como a ONU) ou outros fundos de doadores, como experimentado na Serra Leoa e na Libéria durante a crise do Ebola. Outro desafio é que as leis de emergência em alguns países podem restringir o mandato da EFS para auditar - por exemplo, parte dos gastos realizados por meio de algumas contas específicas do governo, por exemplo, militares. As auditorias desses fundos podem ser potencialmente críticas para a resposta nacional global, e o mandato da EFS precisa ser esclarecido e potencialmente expandido para que a EFS desempenhe um papel significativo.

Os parceiros de desenvolvimento podem contribuir para um mandato suficiente para a EFS através do diálogo com os governos sobre financiamento. Uma solução possível é fornecer à EFS um mandato temporário para auditar todos os fundos de desenvolvimento durante as crises, com vistas a aprimoramentos legais de longo prazo que garantam esses direitos regularmente (veja mais no capítulo 4.3).

3.4. Considerar auditorias que podem agregar valor à medida que a crise se desenrola

O plano de auditoria para 2020 deverá ser revisado para todas as EFS à luz da crise do Covid-19. Para alguns, isso pode acarretar um novo enfoque nas auditorias planejadas, enquanto para outros pode acarretar uma desaceleração ou interrupção das auditorias até que a situação normalize. Embora a priorização de entidades

e tópicos de auditoria precise se basear em materialidade e risco, o Covid-19 também exige que as EFS levem em consideração aspectos como:

- Quais auditorias podem ter o maior valor agregado no curto prazo, permitindo que o governo lide mais efetivamente com a crise,
- Quais auditorias são possíveis de executar, dada a disponibilidade de dados, as habilidades da equipe de auditoria da EFS, o risco à saúde dos auditores e as restrições de circulação, e
- Quais auditorias devem ser feitas levando em consideração a capacidade limitada das agências governamentais de atender os auditores com as informações necessárias, sem prejuízo às operações de emergência.

Várias auditorias podem ser feitas durante a crise. Uma auditoria de transações financeiras antes da demonstração financeira é um tipo de auditoria concomitante. Uma auditoria concomitante pode ser definida como uma auditoria realizada durante a implementação de programas governamentais para fornecer garantia enquanto as ações se desenvolvem (logo após sua realização). Exemplos dessa auditoria seriam a revisão da documentação de desembolso e compras, verificação física de ativos imobilizados e estoques da área médica e auditoria da folha de pagamento relacionada a novos funcionários ou salários extras. A EFS também pode auditar a conformidade de novas medidas e o gerenciamento de crises durante a crise. A tempestividade será imprescindível e o escopo da auditoria poderá ser reduzido para permitir um relatório rápido.

Também existem auditorias que podem agregar muito valor após a crise, para aprender, prevenir e aprimorar a preparação para novas crises. A tabela resume alguns tópicos de auditoria em potencial a curto, médio e longo prazo.

Tipo de Auditoria	Auditorias concomitantes – curto prazo	Médio e Longo prazo
Financeira	Auditoria de transações financeiras que eventualmente farão parte das demonstrações financeiras - controles internos, registros, ativos, caixa e banco, operações vinculadas à folha de pagamento.	Auditoria de demonstrações financeiras, especialmente de agências e projetos importantes.
Conformidade	Conformidade de regras críticas nos processos de compras. Conformidade com leis e regulamentos relacionados a crises.	Avaliação se as compras de fato realizadas estão alinhadas com os contratos.

Tipo de Auditoria	Auditorias concomitantes – curto prazo	Médio e Longo prazo
		Conformidade com leis e regulamentos relacionados a crises.
Operacional	<p>Gerenciamento de crise; estratégia, monitoramento, coordenação e eficiência no uso de recursos humanos e financeiros em nível nacional e de entidade.</p> <p>Implementação e eficácia de medidas de emergência de alta prioridade.</p> <p>Preparação para receber fundos adicionais de doadores e gerenciar aquisições.</p> <p>Desempenho do sistema de saúde, como eficiência no manuseio de pacientes, utilização de equipamentos e proteção dos profissionais de saúde.</p> <p>Eficácia da compra e fornecimento de alimentos.</p> <p>Eficiência na alocação de subsídios, benefícios fiscais e outros apoios às empresas.</p> <p>Eficácia e eficiência dos programas de transferência de renda para indivíduos que perderam meios de subsistência, idosos e os mais afetados pela crise.</p> <p>Em que medida está sendo oferecida educação para crianças e jovens em risco</p>	<p>Avaliação da eficácia das medidas, no setor econômico e de saúde</p> <p>Avaliação da preparação para esta e futuras crises.</p> <p>Avaliação dos efeitos em grupos marginalizados e na igualdade de gênero.</p>

3.5. Revisar o plano de auditoria à luz da situação nacional e dos potenciais impactos do COVID-19

Um ponto de partida para revisar o plano de auditoria é mapear os impactos atuais e previstos do Covid-19 no país específico, e as medidas governamentais estabelecidas para enfrentar esses desafios. É provável que os efeitos sociais do Covid-19 variem em grau entre países e regiões, bem como ao longo do tempo. Em geral, pode-se supor que a crise levará a:

- Riscos à saúde da população em geral, devido ao Covid-19, e possíveis dificuldades para as pessoas com outros problemas de saúde para acessar um sistema de saúde priorizado. Existem também vários riscos à saúde pública associados a longas quarentenas e bloqueios, incluindo distúrbios sociais, doenças mentais e violência doméstica ou de gênero.
- Capacidade governamental significativamente reduzida, com muitos funcionários doentes ou submetidos a bloqueios de circulação e riscos maiores para uma boa gestão financeira pública
- Recessão econômica, possíveis medidas de austeridade e redução da receita tributária e aumento da dívida pública.
- Perdas de meios de subsistência para muitas pessoas que não têm renda regular ou assegurada.
- Efeitos sociais negativos, especialmente para grupos marginalizados. Com base em evidências de outras crises como Ebola e ZIKA, a crise pode exacerbar também os desafios sociais e de gênero, que variam desde o aumento da carga de cuidados para as mulheres, aumento da violência baseada em gênero e maior exposição ao vírus para as mulheres. Os idosos são particularmente vulneráveis ao vírus, mas também enfrentam riscos substanciais de isolamento e dificuldades no acesso a mercados, água, saneamento e apoio sócio-psicológico.

As medidas do governo para mapear incluem:

- Gerenciamento e coordenação nacional de crises
- Regulamentos de emergência e procedimentos de gerenciamento financeiro
- Medidas de controle de infecção
- Fortalecimento da capacidade do sistema de saúde, incluindo aquisições
- Pacotes de estímulo econômico
- Pacotes de proteção social
- Novos empréstimos ou doações

3.6. Riscos e tópicos da auditoria financeira a serem considerados

Os seguintes riscos relacionados a transações e demonstrações financeiras podem ser relevantes à luz do Covid-19¹⁶:

- Ignorar os requisitos das normas contábeis aplicáveis à luz das circunstâncias (procedimentos de emergência, grandes volumes de despesas públicas durante ou após a emergência)
- Enfraquecimento de sistemas e rotinas de controle interno, como procedimentos de aprovação
- Trilhas de auditoria não mantidas

¹⁶ Consulte também o ISSAI 5520 "Auditoria de ajuda relacionada a desastres". Os riscos considerados mais relevantes para a situação do Covid-19 estão listados abaixo.

- Distorção relevante devido à incerteza e imprevisibilidade
- Fraude e corrupção em atividades de emergência, como ativos inexistentes, pagamentos a trabalhadores inexistentes (“trabalhadores fantasmas”)
- Aumento de hackers e phishing devido à segurança cibernética enfraquecida
- Sistemas e controles bancários mais fracos
- Comunicação inadequada do uso de dispositivos de emergência
- Falta de orçamento, supervisão e contabilidade de financiamento relacionado a epidemias fornecido por agências de desenvolvimento internacionais
- Lacunas e / ou duplicações no financiamento entre unidades executivas envolvidas em atividades similares
- Inexistência de registros e relatórios conciliados de doadores e destinatários
- Não comunicação de doações em espécie, como operações vinculadas a máscaras e respiradores

3.7. Riscos e tópicos da auditoria de conformidade a serem considerados

Em geral, haverá um risco aumentado de não conformidade com leis, regulamentos e procedimentos governamentais como consequência de capacidades governamentais restritas e o possível relaxamento de normas e procedimentos¹⁷. Pode não ser possível cumprir com todas as leis e os regulamentos em situações de emergência e os auditores devem levar em conta a necessidade de contornar algumas regras em circunstâncias excepcionais para priorizar o salvamento de vidas e o alívio do sofrimento humano. No entanto, os auditores devem esperar que, quando for razoável, os desvios das regras sejam documentados e explicados.

Alguns riscos específicos relacionados à conformidade a serem considerados:

- Aquisições que utilizam procedimentos de emergência que não seguem os procedimentos básicos esperados
- Não adesão a procedimentos estabelecidos para prevenir infecções, como em hospitais e entidades governamentais importantes

Exemplo de auditoria de aquisições

Objetivo da auditoria: Garantir que as compras de suprimentos médicos foram realizadas de acordo com as políticas, procedimentos e regulamentos estabelecidos.

Escopo: aquisição e distribuição de suprimentos médicos para vários hospitais

Critérios: Lei de Aquisições e Regulamentos de Gerenciamento de Desastres

Dados: documentos originais, documentos da licitação, recibos, comprovantes de pagamento, recibos de material, entrevistas e observações.

¹⁷ Veja, por exemplo, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus.

- Cumprimento dos requisitos de acordos internacionais que abrangem medidas e atividades de recuperação, alívio, reabilitação e reconstrução. Por exemplo, as Resoluções 46/182 de 1991 e 58/114 de 2004 da Assembleia Geral das Nações Unidas exigem que os governos adiram aos princípios humanitários de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência operacional

3.8. Riscos e tópicos da auditoria operacional a serem considerados

A **gestão nacional de crises** é de importância geral e existem vários riscos relacionados ao desempenho que podem ser considerados abordados por meio de auditorias curtas de desempenho (podem estar em combinação com conformidade e auditoria financeira):

- Falta de coordenação de ações e clareza de papéis e responsabilidades, evitando sobreposições e confusão
- Más estratégias e acompanhamento destas em diferentes níveis, garantindo a falta de abordagens coerentes e eficiência
- Falta de coleta sistemática de informações e manipulação de dados, levando a uma base fraca para estratégias e prioridades
- Má comunicação das entidades governamentais com o público, sem clareza, relevância e direcionamento
- Estruturas governamentais insuficientes para gerenciamento de crises, levando em geral a uma resposta ineficaz, incluindo uma má gestão financeira

O **sistema de saúde** pode estar sobrecarregado e os possíveis tópicos relacionados à auditoria de conformidade e desempenho a serem considerados são:

- Implementação e eficácia das medidas de prevenção de infecções em nível nacional, e em instituições críticas de saúde em particular.
- Distribuição e utilização de novos equipamentos, medicamentos e testes para o vírus.
- Níveis de pessoal nos hospitais e gerenciamento de funcionários adoentados.
- Implementação de novos protocolos de tratamento e procedimentos para priorização.
- Coordenação de esforços governamentais e de serviços de saúde de organizações privadas e não-governamentais.

Vários **pacotes de estímulo econômico e benefícios sociais** podem ser projetados em pouco tempo e, assim, envolver vários riscos. Os tópicos de auditoria a serem considerados são:

- Implementação, tempestividade e alcance e benefícios das políticas quanto aos grupos-alvo.
- Efeito dos pacotes em termos de estímulo à economia, proteção de grupos vulneráveis e garantia da igualdade e inclusão de gênero.

- Gerenciamento da implementação de novas medidas, garantindo clareza, imparcialidade e baixos riscos de uso indevido. Pode haver riscos relacionados à abordagem do governo como um todo, assim como em entidades específicas.

3.9. Apoio de doadores relacionados à epidemia e riscos a serem considerados

O apoio dos doadores à epidemia pode ser auditado através da metodologia de auditoria financeira, de conformidade e de desempenho. A lista aqui mostra os riscos que as EFSs podem considerar relacionadas a ajuda voltada à epidemia em particular¹⁸. Veja também o capítulo 4.1 para várias formas de apoio ao desenvolvimento esperadas em relação à crise.

1) Atrasos: o apoio do parceiro de desenvolvimento se destina a prestar apoio imediato em uma crise, a fim de salvar vidas e atender às necessidades das vítimas. Atrasos podem ocorrer, por exemplo, na distribuição de materiais e podem ser causados por falta de coordenação, desafios de infraestrutura ou recursos humanos e organizacionais inadequados.

2) Destinatários não intencionais: destinatários não intencionais são organizações e pessoas que não têm direito a receber ajuda. Dados demográficos inadequados podem resultar em informações enganosas sobre as vítimas e, finalmente, fazer com que a ajuda seja canalizada para longe de indivíduos / comunidades carentes.

3) Fundos e materiais não distribuídos: recursos humanos ou organizacionais inadequados, a falta de informações sobre o procedimento para solicitar e distribuir ajuda e infraestrutura danificada podem fazer com que a ajuda permaneça armazenada. Outro motivo para a não distribuição pode ser uma avaliação inadequada das necessidades, resultando na entrega de ajuda ou materiais desnecessários ou inadequados para a cultura ou as circunstâncias da população afetada.

4) Controles fiduciários insuficientes: A resposta rápida à epidemia é crítica nos esforços para minimizar os danos. Para fornecer serviços e mercadorias rapidamente, os processos de compras e o fluxo de fundos devem ser bem definidos e incluir flexibilidade suficiente para acomodar eventos inesperados. Esses processos devem ter mecanismos internos para detectar gargalos na entrega e fazer ajustes nos processos durante a implementação.

5) Fraude e corrupção: quando fluxos substanciais de ajuda chegam rapidamente, ele oferece uma oportunidade para ataques cibernéticos, invasão de contas bancárias, fraude e corrupção na forma de necessidades exageradas e manipulação de dados, demandas de propinas de fornecedores e pessoas que se aplicam a receber ajuda, bem como sobretaxas e desvio ou roubo de ativos.

¹⁸ A lista é baseada na ISSAI 5520 "Auditoria de ajuda relacionada à desastres".

6) Ajuda não registrada: ajuda não registrada é quando o financiamento é recebido, mas não registrado nos livros do governo ou do destinatário. Isso pode ocorrer em função de não identificação de agências de recolhimento de fundos, da existência de várias contas, do fracasso das autoridades em disponibilizar informações sobre os mecanismos de gerenciamento da ajuda e de frágil coordenação entre as agências.

7) Equipamento danificado: durante o transporte, os itens podem ficar danificados ou obsoletos e não atender mais aos padrões exigidos para distribuição, devido a armazenamento inadequado ou recursos humanos e organizacionais inadequados para gerenciá-los.

8) Distribuição desigual da ajuda: Quando agências ou grupos são favorecidos na distribuição da ajuda às custas de outros, há desigualdade. Isso pode resultar em ajuda relacionada à epidemia que não atinge a população mais afetada. Por exemplo, uma região em particular pode receber mais apoio do que outra como favor político.

9) Financiamento duplo: pode haver vários fluxos de ajuda financeira dos parceiros de desenvolvimento para os destinatários. A falta de transparência nesses fluxos de ajuda gera o risco de que as organizações de ajuda possam receber fundos de várias fontes (parceiros de desenvolvimento) para qualquer projeto. Pode haver um risco de duplo financiamento e uso indevido.

10) Ajuda não gasta: devido a vários fluxos significativos de ajuda, existe um risco de absorção, com fundos não gastos permanecendo em contas bancárias.

11) Fluxos de informações: Na situação epidêmica, a disseminação de informações claras e objetivas ao público e às partes interessadas é extremamente importante para evitar interpretações errôneas ou especulações. O recebimento oportuno de feedback do público e dos agentes de assistência epidemiológica locais aos órgãos governamentais que implementam a ajuda é igualmente importante. A comunicação bidirecional é essencial.

12) Menor presença e monitoramento de doadores: os representantes dos doadores podem apenas monitorar os gastos em menor grau e estar menos presentes no país, devido a restrições de viagens e riscos à saúde.

3.10. [Garantir relatórios tempestivos com conclusões equilibradas em tempos de crise](#)

A EFS precisa escolher maneiras de relatar que garantam que os achados de auditoria estejam disponíveis durante a crise, de forma que os problemas possam ser resolvidos imediatamente pelos auditados. Buscando elaborar relatórios de auditoria curtos e especiais, a EFS pode emitir relatórios oportunos e relevantes fora do ciclo normal de auditoria.

Ao preparar os relatórios de auditoria, a EFS precisa mostrar entendimento do contexto específico e das necessidades do país em crise. Pode haver uma situação em que a EFS não tenha evidências de auditoria,

devido a desafios de coleta de dados ou falta de documentação disponível. A EFS precisa tomar uma decisão estratégica sobre emitir uma opinião ou adiar até que mais evidências de auditoria possam ser coletadas. Qualquer relatório de auditoria produzido deve ser honesto sobre a situação da auditoria, incluindo os padrões seguidos.

As auditorias concomitantes podem ser altamente sensíveis a questões políticas. A EFS precisa considerar qual será a melhor maneira de apresentar a auditoria, para estabelecer um patamar de debate público baseado em fatos reais levantados pela auditoria. Produtos de auditoria ilustrativos e simplificados geralmente são úteis para comunicar os resultados da auditoria.

Se a EFS não conseguir reunir evidência de auditoria apropriada e suficiente, isso deve se refletir em qualquer opinião ou conclusão dada. Para auditorias financeiras, eles devem considerar uma modificação do parecer de auditoria de acordo com os seguintes parágrafos da ISSAI 1705:

- O auditor deve expressar uma opinião com ressalva quando não puder obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião, mas ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes, mas não generalizadas.
- O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando não puder obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar sua opinião, e ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas, se houver, sobre as demonstrações contábeis poderiam ser relevantes e generalizadas.

Relatórios de auditoria separados podem ser preparados para diferentes partes da fase epidêmica (atividades de resposta a emergências, reabilitação ou reconstrução). Esses relatórios podem ter uma estrutura geral semelhante, com seu conteúdo dependendo da fase em questão. Em todos os casos, os relatórios devem ser enviados à autoridade apropriada para monitoramento das recomendações feitas.

3.11. Proteger auditores e usar métodos inovadores

Para evitar colocar os auditores em risco de infecção, a EFS precisa considerar um maior uso da coleta de dados online e por telefone. As auditorias de campo somente serão possíveis se os funcionários puderem receber equipamentos de proteção individual. Em muitos casos, é provável que os funcionários da EFS estejam com restrições de deslocamento ou trabalhando em casa, portanto, novas disposições deverão ser implementadas para gerenciar e apoiar os funcionários à distância.

As EFS podem usar a crise para aprimorar seu uso de ferramentas digitais e comunicação em geral. Em contextos desafiadores, muitos auditores não dispõem de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação ou acesso à Internet suficientes. As EFS podem repriorizar os fundos operacionais ou buscar

financiamento externo para cobrir os custos da Internet, bem como as novas ferramentas necessárias para que a equipe seja produtiva em um período de bloqueio de deslocamentos. Muitas EFS já usam ferramentas de pesquisa digital para coletar dados, e isso poderia ser desenvolvido para obter dados relevantes sobre as medidas do Covid-19.

Um método inovador de coleta de dados poderia ser aumentar a cooperação com organizações da sociedade civil. Várias organizações podem ter informações sobre o sucesso da implementação e funcionamento das medidas do Covid-19, por exemplo, se o equipamento é entregue ou quem é atingido por medidas de estímulo econômico.

3.12. Considerar um papel de controle prévio para a EFS

O papel da EFS pode precisar ser ajustado, dependendo das necessidades mais emergentes de auditorias e controles. Se a EFS tiver o mandato, poderá realizar controle prévio à implementação das despesas. Especialmente em países com capacidade limitada de controle interno, essa pode ser uma função necessária para permitir que entidades governamentais e doadores liberem recursos e implementem novas medidas rapidamente. Ao mesmo tempo, a EFS precisa considerar se tal função é desejável, levando em consideração o papel conflitante versus o pós-auditoria e o risco potencial de reputação. Em muitos casos, seria melhor deixar a função de auditoria interna assumir esse papel.

O Escritório Federal de Auditoria Federal da Suíça (SFAO) é um exemplo dessa prioridade dos recursos da EFS durante a crise de Covid-19¹⁹. O escritório suspendeu uma grande proporção de suas auditorias em campo e interrompeu suas publicações. Reorientou sua abordagem de auditoria para realizar verificações rápidas antes da implementação das despesas e monitorar as novas medidas do governo federal.

3.13. Cooperar e compartilhar recursos com outras EFS

É vital que as EFS cooperem ao enfrentar desafios globais. Ao compartilhar planos, metodologias e relatórios de auditoria, as EFS podem aprender umas com as outras e coletivamente gerar conhecimentos sobre como conduzir auditorias relevantes relacionadas à crise. As EFS também podem considerar auditorias cooperativas ou regionais relacionadas ao Covid-19. Isso pode dar uma avaliação comparativa dos esforços nacionais e melhorar a qualidade da auditoria e o aprendizado da crise. Por exemplo, uma auditoria comparativa da gestão nacional de crises realizada após a epidemia pode ser adequada para uma auditoria cooperativa. Também pode haver riscos complexos e entre países que são bem tratados em uma auditoria

¹⁹ Veja o comunicado à imprensa de 24 de março de 2020:

[press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html](https://www.sfa.ch/press-releases/3788-swiss-federal-audit-office-reorients-its-audit-activities-to-support-federal-administration.html).

cooperativa, onde as competências podem ser compartilhadas entre as EFS, por exemplo, auditorias de grandes aquisições internacionais, fluxos ilícitos de dinheiro e crimes cibernéticos.

4. Que garantias poderiam ser consideradas pelos parceiros de desenvolvimento ao financiar ações de resposta ao COVID-19?

Este capítulo analisa diferentes setores e canais através dos quais é provável que financiamento emergencial para o desenvolvimento seja aplicado. Em seguida, sugere possíveis garantias que poderiam ser implementadas para melhorar o equilíbrio entre a velocidade e a efetividade dos gastos. O capítulo termina analisando como os doadores podem ajudar a garantir que as EFS mantenham os poderes e o acesso às informações que as permitam auditar a aplicação de fundos de emergência e os prós e contras de usar as EFS para auditar recursos extra orçamentários de doadores.

4.1. Visão geral dos gastos esperados dos parceiros de desenvolvimento

O Covid-19 afeta todos os aspectos do desenvolvimento. Contudo, as respostas prioritárias imediatas - onde os parceiros de desenvolvimento indicaram que estão canalizando fundos adicionais por meio de mecanismos resposta rápida - podem ser divididos em fundos comuns globais e programas regionais e em nível de país, focados no setor de saúde, assistência social e humanitária e apoio econômico. A tabela abaixo fornece exemplos das necessidades que estão sendo atendidas e dos mecanismos de desembolso utilizados. Isso é útil para identificar garantias apropriadas que equilibram as necessidades humanitárias com considerações de boa governança.

	Setor de saúde	Assistência social e humanitária	Apoio econômico
Fundos comuns globais	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar sistemas de saneamento e de saúde, prestação de serviços de saúde (incluindo equipamentos e suprimentos) • Fundos por meio da ONU, OMS, 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de proteção Social • A ajuda humanitária • Ajuda alimentar • Fundos através do PNUD, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio Macroeconômico para sustentar a economia, em razão de queda na receita, altos custos de empréstimos • fundos através do FMI • Ajuda econômica, empréstimos, alívio da dívida

	Setor de saúde	Assistência social e humanitária	Apoio econômico
	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), Fundo Global	UNICEF, Programa Alimentar Mundial (PAM), Organizações Não-Governamentais Internacionais (INGOs)	
Programas regionais e no nível de país	<ul style="list-style-type: none"> • Suprimentos emergenciais de saúde • Apoio a hospitais, clínicas, centros de assistência e programas de saúde preventiva • Financiamento conjunto de múltiplos doadores • Fundos através de sistemas governamentais, como programas e apoio ao orçamento setorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção social para pessoas que perderam os empregos e para o colapso do setor informal • Ajuda humanitária para pessoas deslocadas internamente que deixam áreas urbanas para residências familiares rurais • Fundos por meio de sistemas governamentais ou ONGs²⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência técnica em temas macroeconômicos (fornecidos remotamente) • subsídio econômico, programas de estímulo, por exemplo, para plantações comerciais • mecanismos de financiamento antecipado e suplementar • Suporte macroeconômico direto para o país

4.2. Garantias em diferentes estágios e para diferentes tipos de financiamento

É imperativo que as garantias sejam proporcionais ao valor dos fundos e ao risco de uso indevido, e não atrasem desproporcionalmente a velocidade da resposta²¹. As garantias devem fortalecer e reforçar freios e contrapesos dentro e fora do sistema relevante para reduzir vazamentos e corrupção. Elas devem se

²⁰ Por exemplo, onde a capacidade do governo ou a cobertura territorial é limitada.

²¹ Há um equilíbrio a ser alcançado entre o risco de ser muito lento e o risco de que os fundos sejam mal utilizados e, portanto, inefetivos.

concentrar no fortalecimento dos sistemas existentes, em vez de substituí- los por sistemas temporários. As garantias podem ser aplicadas em três momentos: (1) mensagens imediatas para reforçar comportamentos e criar expectativas; (2) garantias de curto prazo (3) garantias de médio prazo.

Mensagens imediatas

"As crises de saúde anteriores nos países em desenvolvimento, incluindo Ebola, SARS e a Gripe Suína, mostraram que os requisitos de accountability e transparência podem precisar ser modificados durante situações de emergência, mas não devem ser esquecidos"²². Além disso, "sempre que controles ex ante [pré-despesa] forem reduzidos, eles precisam ser substituídos por expectativas claras, explícitas e críveis de controles ex-post [pós-despesa]"²³, incluindo a auditoria pelas EFS.

A primeira e mais importante garantia é fortalecer e reforçar os comportamentos dos responsáveis por dar a resposta por meio das cinco ações a seguir:

- i. garantir que os governos e agentes implementadores saibam claramente se e quando as regras para despesa de emergência (incluindo compras) são aplicáveis e quais são essas regras;
- ii. lembrar os governos e agentes implementadores sobre a integridade no uso do dinheiro público, a necessidade de estar clara a autoridade para aprovar contratos e despesas, manter evidência verificável de contratos firmados, pagamentos efetuados, fluxos de fundos, bens recebidos e bens distribuídos;
- iii. garantir que as equipes de gerenciamento verifiquem fisicamente se os principais controles estão realmente sendo aplicados, tais como controles baseados em supervisão, aprovação, segregação de funções e evidência de entrega;
- iv. deter a corrupção, mantendo a expectativa de que o uso de dinheiro público durante a emergência esteja sujeito a transparência, escrutínio e fiscalização, e que os responsáveis prestarão contas no devido tempo. Isso significa garantir que os auditores e/ou inspetores permaneçam visíveis e envolvidos, e que não sejam ignorados - eles têm o direito, a responsabilidade e o acesso aos registros para auditar o financiamento de emergência. Isso será especialmente importante em contextos frágeis e desafiadores, onde a cultura da prestação de contas já é fraca.

²² Blog do Banco Mundial, "Getting government financial management systems Covid-19 ready", https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT, Acesso em: 16 de abril de 2020.

²³ Ibid.

- v. concentrar em trabalho imediato de auditoria e/ou inspeção na verificação em tempo real de que os sistemas de controle internos estão sendo aplicados²⁴.

Um papel fundamental para os parceiros de desenvolvimento é incentivar e facilitar essas mensagens imediatas pelas partes interessadas nacionais relevantes. Isso pode incluir os ministérios das finanças e do planejamento, auditores internos e externos, agências anticorrupção, inspetores e outros órgãos de fiscalização. Os doadores devem também incorporar as ações acima no desenho de suas próprias respostas à emergência.

Garantias de curso prazo

Garantias adicionais de curto prazo provavelmente se concentrarão no aumento da transparência, da accountability e na participação no uso de fundos. Eles devem ser relevantes para a natureza do apoio prestado e para os mecanismos de desembolso usados. Exemplos possíveis, que buscam solucionar problemas comuns identificados em auditorias anteriores, são fornecidos abaixo.

²⁴ Isso tem as vantagens de fortalecer os sistemas existentes e pode formar uma base para trabalhos posteriores de auditoria, mas não torna os auditores parte do sistema que eles auditarão posteriormente.

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
1. Contribuições para fundos comuns globais	<ul style="list-style-type: none"> • Implemente relatórios regulares e oportunos²⁵ (por unidades de auditoria interna ou inspetorias²⁶, para a gerência sênior e conselhos de administração) sobre a operação de cinco controles internos básicos em países e em áreas temáticas/globais²⁷: <ul style="list-style-type: none"> i. se as normas para despesas emergenciais (inclusive para compras) estão implementadas e estão sendo seguidas; ii. se as normas para aprovar contratos e gastos são claras e estão sendo seguidas; iii. se a documentação básica é mantida para registrar e evidenciar contratos firmados, pagamentos, fluxos de fundos, bens recebidos e bens distribuídos; iv. se a gerência está verificando se os controles internos estão sendo aplicados; v. se os direitos, responsabilidades e acesso dos auditores externos a registros para auditar o uso de fundos de emergência foram garantidos
2. Compra direta de suprimentos de saúde (pelos parceiros de desenvolvimento)	<ul style="list-style-type: none"> • use Contratação Aberto ou garanta a publicação de aprovações de compras, decisões e outras informações de compras como base para futura prestação de contas e fiscalização • use a estrutura existente de acordos, fornecedores conhecidos/confiáveis e estabeleça tabelas de preços quando o fornecimento único é imperativo - e registre aprovações para isso; • preste atenção especial às empresas que exploram a crescente demanda por produtos como equipamento de proteção individual (EPI), kits de teste, ventiladores e medicamentos para vender produtos a baixo do padrão e falsificados, e aumente a segurança física em torno desses produtos para impedir o roubo para revenda;

²⁵ Por exemplo, atualizações mensais.

²⁶ Esse papel poderia ser assumido pela auditoria externa, mas é mais apropriado que a auditoria interna ou uma unidade de inspeção faça isso.

²⁷ Dependendo dos recursos, isso pode abranger todos os países e temas ou implementado como um programa contínuo.

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	<ul style="list-style-type: none"> • estabeleça uma equipe de suporte para compras (incluindo especialistas do setor de saúde) para ajudar na especificação de propostas, redação de contratos, verificação de recebimento de suprimentos, verificação de pagamentos etc; • estabeleça e documente estruturas temporárias de tomada de decisões com várias partes interessadas para a aprovação de aquisições complexas acima de certos limites.
<p>3. Financiamento para hospitais governamentais, clínicas e centros de atendimento</p>	<p>Solicitar relatórios regulares e oportunos (por unidades de auditoria interna ou inspetorias, à gerência sênior e provedores de financiamento) sobre a operação de cinco controles internos básicos em todas as principais unidades de saúde:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. se as regras de despesas emergenciais (inclusive para compras) estão implementadas e estão sendo seguidas; ii. se as normas para aprovação de contratos e gastos são claras e estão sendo seguidas; iii. se a documentação básica é mantida para registrar e evidenciar contratos firmados, pagamentos, fluxos de fundos, bens recebidos e bens distribuídas; iv. se a gerência está verificando se os controles internos estão sendo aplicados; v. se os direitos, responsabilidades e acesso dos auditores externos a registros para auditar o uso de fundos de emergência foram garantidos. <ul style="list-style-type: none"> • Requeira que aqueles que recebem fundos usem Contratação Aberta²⁸ ou que assegurem a publicação de aprovações, decisões e outras informações sobre compras como base para futura prestação de contas e fiscalização

²⁸ A contratação aberta é sobre seguir os princípios acordados para compras governamentais, que permite que as partes interessadas sigam o dinheiro em toda a cadeia de contratos públicos, desde o planejamento até a licitação e adjudicação e até a entrega e implementação. Os princípios incluem direito de acesso público às informações de compras e publicação governamental suficiente das informações de compras para permitir que o público, incluindo a mídia e a sociedade civil, entenda e monitore como uma garantia contra o uso ineficiente, inefetivo ou corrupto de recursos públicos. Veja mais detalhes em: <https://www.open-contracting.org/what-is-opencontracting/global-principles/>.

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	<ul style="list-style-type: none"> • Requeira que aqueles que recebem fundos usem estruturas de acordos existentes, fornecedores conhecidos/confiáveis e estabeleçam tabelas de preços, onde o fornecimento único é imperativo - e registre as aprovações para isso. • Requeira a publicação (por exemplo, em sites do governo e nos quadros de avisos da comunidade) de transferências de fundos e da distribuição de bens e serviços por toda a cadeia de entrega, como base para o monitoramento e a accountability. • Requeira a aqueles que recebem fundos que prestem atenção especial às empresas que exploram a crescente demanda por produtos como equipamento de proteção individual (EPI), kits de teste, ventiladores e medicamentos para vender produtos a baixo do padrão e falsificados, e aumente a segurança física em torno desses produtos para impedir o roubo para revenda; • Considere a viabilidade (como e quando os bloqueios e o distanciamento social forem suspensos) engajar grupos da sociedade civil no monitoramento se fundos, bens e serviços enviados de outras partes da cadeia de distribuição são recebidos nos principais centros de saúde. • Considere a realocação temporária de pessoal de algumas áreas administrativas, financeiras, de compras, e gerenciais do Ministério das Finanças e de outras entidades para implementar o acima descrito e permitir que fundos adicionais sejam gastos efetivamente. • Considerar a contratação temporária de pessoal de administração, finanças, compras, auditoria e gerentes demitidos em outros setores para apoiar a administração financeira no setor da saúde. • Requeira o estabelecimento ou o fortalecimento de linhas diretas anticorrupção e exibição de informações detalhadas em todas as unidades de saúde para permitir que os cidadãos denunciem casos de corrupção e de disseminação de informações erradas²⁹.

²⁹ U4 Anti-Corruption Centre, "Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries", <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>, Acesso em: 16 de abril de 2020.

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	<ul style="list-style-type: none"> • Considere usar o foco orientado ao usuário, coletando dados com base em experiências e resultados de saúde nas unidades de saúde, para alimentar o diálogo sobre a efetividade dos gastos emergenciais em saúde.
4. Financiamento para programas de saúde preventiva	<ul style="list-style-type: none"> • Considere acordos de livros abertos³⁰ para todos os gastos relacionados a programas de saúde de prevenção ao Covid-19 como base para a accountability. • Requeira que os que recebem fundos usem Contratação Aberta ou garantam a publicação de aprovações, decisões e outras informações sobre as aquisições como base para futura prestação de contas e fiscalização. • Requeira a aqueles que recebem fundos que usem a estrutura existente de acordos, fornecedores conhecidos/confiáveis e estabeleça tabelas de preços quando o fornecimento único é imperativo - e registre aprovações para isso;
5. Financiamento para sistemas governamentais de proteção social	<ul style="list-style-type: none"> • Considere vincular os desembolsos de emergência a uma proporção do aumento dos pagamentos de proteção social: uma estimativa disso feita antecipadamente, depois os valores finais calculados e liquidados no futuro após a auditoria dos pagamentos. • Baseie as estimativas iniciais (do aumento dos requerentes e do valor dos pagamentos) em uma série de previsões independentes. • Considere o uso de plataformas blockchain para transferir dinheiro ou vouchers diretamente para os destinatários (que podem não ter identificação com foto, cartão de débito ou conta bancária) por meio de cartões TAP³¹ e cartões de pagamento, combinados com smartphones enviados para fornecedores locais • Requeira relatórios regulares e oportunos (por unidades de auditoria interna ou inspetorias, para a gerência sênior e provedores de financiamento) sobre o seguinte: Eu. Se existe evidência da avaliação da elegibilidade para novos requerentes

³⁰ Acordos em que o financiamento é fornecido sob condição de os financiadores terem acesso total aos registros e sistemas contábeis usados para gerenciar o financiamento.

³¹ Nota de tradução: Transit Access Pass - cartão smart usado em sistemas de transporte

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	ii. Se uma amostra de pagamentos foi calculada corretamente iii. Se os fundos foram recebidos pelo requerente
6. Financiamento de assistência humanitária no país para pessoas deslocadas, por meio de sistemas governamentais ou ONGs.	<ul style="list-style-type: none"> • Requeira que os recebedores de fundos usem Contratos Abertos ou garantam a publicação de aprovações, decisões e outras informações de aquisições como base para futura prestação de contas e fiscalização • Requeira que os recebedores de fundos usem estruturas existentes de acordos, fornecedores conhecidos/confiáveis e estabeleçam tabelas de preços quando o fornecimento único é imperativo - e registre aprovações para isso • Convide licitantes para fornecimento de suprimentos de emergência (alimentos, cobertores, tendas, galões etc.) de diferentes cidades e países, para limitar a possibilidade de conluio de preços entre redes de fornecedores • Requeira a publicação (por exemplo, em sites governamentais e quadros de avisos da comunidade) de transferências de fundos e de distribuição de bens e de serviços em toda a cadeia de entrega • Considerar a viabilidade (como e quando são os bloqueios e o distanciamento social forem suspensos) de envolver grupos da sociedade civil no monitoramento se os fundos, bens e serviços enviados de outras partes da cadeia de distribuição são recebidos nos principais centros de distribuição e em campos temporários. Inclua um foco particular no exame se a entrega foi completa, qualidade e se o conteúdo das caixas corresponde ao que foi pago³². • Considere o uso de plataformas blockchain para transferir dinheiro ou vouchers diretamente para os destinatários (que podem não ter identificação com foto, cartão de débito ou conta bancária) por meio de cartões TAP e cartões de pagamento, combinados com smartphones enviados para fornecedores locais • Invista em redes de logística para aumentar a proporção de suprimentos que passam por pontos difíceis, como através das fronteiras e pelas áreas afetadas por

³² Por exemplo, lentilhas e sal têm o mesmo peso, mas o sal é mais barato. Sabe-se que os fornecedores enchem caixas de lentilha com sal, levando à desnutrição nos campos de estada temporária.

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	<p>conflitos. Considere vincular o pagamento por serviços de logística a taxas de sucesso de entrega, conforme verificado pelos monitores da comunidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre em contato com as autoridades fiscais e alfandegárias com antecedência para acordar regras de emergência que permitam que a ajuda humanitária passe rapidamente e com isenção de impostos pelos pontos aduaneiros • Requeira relatórios regulares e oportunos (pela gerência, unidades de auditoria interna ou inspetorias, para a gerência sênior e para provedores de financiamento) sobre: <ul style="list-style-type: none"> i. preço médio pago por uma cesta comum de suprimentos de emergência todos os meses; ii. proporção de diferentes mercadorias pagas que são entregues aos beneficiários finais em diferentes locais; iii. tempo médio para desembarço aduaneiro e nível médio de imposto pago.
7. Assistência técnica remota sobre temas macroeconômicos	<ul style="list-style-type: none"> • Use estruturas existentes de acordos, consultores conhecidos/confiáveis e honorários previamente fixados quando o fornecimento único é imperativo - e registre aprovações para isso • Garanta que o compromisso seja acordado com os principais funcionários do Ministério do Governo responsável e que eles tenham a capacidade e ferramentas tecnológicas para um envolvimento significativo
8. Antecipação ou suplementação orçamentária em setores relevantes	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os pontos relevantes em (3-6) acima, mais: • Considere liberar fundos em parcelas antecipadas, no momento e com a taxa de liberação necessários, bem como o progresso e as discussões sobre os pontos (3-6) acima • Desenvolver planos de contingência para mecanismos de financiamento e de entrega, caso o progresso nos pontos (3-6) acima suscite sérias preocupações sobre a efetividade da aplicação dos fundos • Intensificar o diálogo com os parceiros de desenvolvimento, a cooperação e a divisão do trabalho nos setores relevantes

Tipo de apoio e de mecanismo de desembolso	Possíveis garantias de curso prazo
	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir com as comissões, inspetores e auditores relevantes (incluindo a EFS) os planos deles de realizar revisões e auditorias sobre o uso e a efetividade dos fundos nos setores prioritários durante a resposta ao Covid-19, como base para a accountability. • Requerer o uso de relatórios de auditoria (quando existentes) como fonte de informação para os desembolsos seguintes e para o subsequente diálogo político e de política pública
9. Suporte orçamentário geral suplementar ou antecipado	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os pontos relevantes em (3-6) acima, mais: • Concordar em alocações nacionais do financiamento adicional para setores prioritários, com o compromisso de revisar as alocações reais oportunamente • Considere liberar fundos em parcelas antecipadas, no momento e com a taxa de liberação necessários, bem como o progresso e as discussões sobre os pontos (3-6) acima • Intensificar o diálogo com os parceiros de desenvolvimento, a cooperação e a divisão do trabalho nos setores relevantes • Discutir com as comissões, inspetores e auditores relevantes (incluindo a EFS) os planos deles de realizar revisões e auditorias sobre o uso e a efetividade dos fundos nos setores prioritários durante a resposta ao Covid-19, como base para a accountability. • Requerer o uso de relatórios de auditoria (quando existentes) como fonte de informação para os desembolsos seguintes e para o subsequente diálogo político e de política pública
10. Apoio macroeconômico em nível nacional, incluindo resgates e pacotes de estímulo	<ul style="list-style-type: none"> • Requerer processos transparentes e baseados em evidências para determinar o escopo e o design de tais pacotes, para minimizar conluios e patrocínios entre tomadores de decisão e elites políticas • Requerer à EFS que considere realizar auditoria subsequente nos processos de tomada de decisão e a possibilidade de conflitos de interesse em torno do desenho de medidas de apoio econômico

Além disso, os seguintes pontos, com base nas orientações do Centro Anticorrupção U4, também devem ser considerados ao elaborar respostas conjuntas dos parceiros de desenvolvimento nos níveis nacionais:

- Incluir especialistas em combate à corrupção na discussão sobre saúde pública;
- Os doadores podem alavancar sua influência para garantir que líderes fortes e capazes sejam nomeados para liderar as respostas no nível nacional;
- Em vez de criar novos sistemas para garantir o financiamento, os parceiros de desenvolvimento devem identificar e reforçar os sistemas existentes que possuem procedimentos anticorrupção robustos.
- O sistema de justiça deve poder continuar a funcionar, a fim de aplicar sanções e decidir sobre casos de corrupção, mantendo assim sistemas de accountability durante um estado de emergência. As agências anticorrupção e de justiça criminal devem emitir mensagens fortes contra fraude e corrupção nas medidas de resposta a crises e se preparar para iniciar investigações contra aqueles que abusam de suas posições públicas para lucrar com a crise.
- Aplique uma lente de gênero aos pacotes de resposta, pois as pandemias afetam homens e mulheres de maneira diferente. Em primeiro lugar, a maioria dos profissionais de saúde são mulheres. Segundo, o isolamento social aumenta os encargos domésticos das mulheres devido ao maior papel que elas desempenham no cuidado das crianças, preparação de alimentos e outras tarefas domésticas. Além disso, há o fato de as mulheres serem mais frequentemente responsáveis por cuidar dos doentes e idosos; portanto, se os membros da família estiverem infectados, elas terão que intervir.

Garantias de médio prazo

Embora o foco esteja naturalmente nos desafios e soluções de curto prazo, os parceiros de desenvolvimento também devem estar atentos à necessidade de ajudar a fortalecer os sistemas no médio prazo. Um achado comum de auditoria, e especialmente das auditorias de preparação e de resposta a desastres, é a falha dos governos em agir com base nos achados de auditoria. Os parceiros de desenvolvimento, juntamente com as EFS, devem revisar os achados de auditorias anteriores, especialmente relacionadas aos principais sistemas financeiros e setores relevantes, e considerar as melhores maneiras de pressionar ou facilitar as agências executivas a tratar os achados. As EFS podem ser incentivadas a realizar monitoramentos específicos para avaliar e relatar até que ponto as recomendações de auditoria anteriores foram implementadas.

O envolvimento dos doadores em torno das recomendações nos relatórios de auditoria pode ser transformador em algumas situações. Em Serra Leoa, por exemplo, o Auditor- Geral observou um aumento significativo na ação das agências executivas sobre os achados quando estas se tornaram uma condição para,

ou parte do diálogo sobre políticas públicas e apoio orçamentário (e uma diminuição na ação executiva quando não era). Evidências adicionais de Serra Leoa mostraram que a má administração de fundos diminuiu após a primeira auditoria em concomitante, sugerindo que a visibilidade e presença da EFS reforçam a accountability no médio prazo.

4.3. Doadores podem ajudar a garantir que a EFS possa auditar o uso de fundos de emergência

Auditorias eficazes não apenas contribuem para accountability no uso dos fundos e potencialmente ajudam a fortalecer os sistemas, mas também atuam como um obstáculo ao uso indevido de fundos. Entretanto, situações de emergência são frequentemente usadas por governos como uma desculpa para dificultar a auditoria adequada dos fundos de emergência, exacerbando assim o risco de uso indevido e corrupção. Alguns governos também podem usar o estado de emergência para abusar de seu poder para obter ganhos pessoais, buscar poderes para tomar decisões sem envolvimento do executivo e remover freios e contrapesos, incluindo o enfraquecimento de agentes de controle, inclusive da EFS³³. Isso pode durar enquanto persistir a situação emergencial, sendo aplicado a todos os fundos ou pode até continuar após o término da emergência. Sendo assim, emergências podem levar a um retrocesso permanente na independência da EFS e em sistemas de governança democrática. Em tais situações, o apoio dos parceiros de desenvolvimento às atividades da EFS, e posicionamentos que defendam sua independência, podem ser especialmente importantes para garantir que a EFS mantenha sua visibilidade e credibilidade durante a crise. Onde existem medidas de distanciamento social e bloqueio, muitas EFS estão conseguindo manter suas atividades por meio do trabalho remoto e do acesso a registros de auditoria em formato digital. No entanto, em alguns países, especialmente em situações desafiadoras, as EFS podem não ter equipamentos de TI, Internet e redes internas que possibilitem essa solução. Doadores poderiam considerar apoiar as EFS na obtenção de equipamento de TI necessário ao funcionamento por meio de trabalho remoto. Nos casos mais raros em que os registros governamentais não são digitalizados, as medidas de bloqueio podem afetar significativamente a capacidade das EFS de manter seu trabalho. As EFS podem precisar de suporte, logo que as medidas de bloqueio terminem, para ampliar temporariamente sua capacidade operacional de forma a recuperar atrasos em auditorias.

Em relação à auditoria de fundos de emergência, é crucial entender quem os auditará. Durante o surto de ebola em Serra Leoa, a legislação era clara no sentido de que todos os fundos públicos deveriam ser auditados pela EFS. No entanto, o Governo de Serra Leoa e parceiros de desenvolvimento acordaram que fundos recebidos especificamente para a crise, sem registro em fundos consolidados, poderiam ter acordos de

³³ Centro Anti-Corrupção U4 “Corrupção no tempo de Covid-19: uma dupla ameaça para países de baixa renda”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>. Acesso em: 16 de abril de 2020.

auditoria específicos. Fundos significativos de doadores foram gerenciados através de ONGs e outros canais não-governamentais, mesmo que os fundos fossem direcionados ao esforço do governo para lidar com a crise na época. Isso deixou a EFS sem mandato e acesso para auditar o uso desses fundos.

Da mesma forma, na Libéria, durante o surto de Ebola, a EFS não pôde auditar o financiamento de emergência canalizados através de instituições internacionais como a OMS e o ACNUR, pois o mandato da EFS não incluía esses fundos provenientes de sistemas governamentais de fora do país. Uma auditoria concomitante na eficácia da resposta nacional ao surto teria exigido examinar o uso de todos os fundos recebidos em benefício do país.

Em outros países, o mandato da EFS pode precisar ser definido para incluir a auditoria do financiamento de organizações internacionais. Para garantir que a EFS possa auditar fundos de emergência e, assim, manter o efeito preventivo da auditoria, os parceiros de desenvolvimento podem:

- Estabelecer mecanismos que ajudem a desbloquear barreiras que a EFS pode enfrentar para ter acesso oportuno a registros governamentais
- Revisar o mandato da EFS para garantir que o financiamento de emergência e os diferentes canais de financiamento estejam no mandato da EFS e, caso não estejam, tentar buscar regras de emergência para trazê-los ao mandato de auditoria
- Estipular que os relatórios de auditoria relacionados a fundos implementados por organizações internacionais sejam compartilhados oficialmente com a EFS (ou, se possível, garantir que o financiamento de emergência esteja dentro do mandato de auditoria da EFS nacional)

Doadores também devem estar cientes do risco decorrente do envolvimento da EFS na certificação concomitante de despesas para liberação de fundos do governo, pois, esta participação pode comprometer a independência da EFS para auditar posteriormente esses mesmos fundos. Opções alternativas podem ser confiar na auditoria interna ou em outros auditores independentes para essa tarefa, ou limitar o papel da EFS na revisão dos sistemas de controle interno aplicados pelo executivo na gestão fundos e na elaboração de solicitações de desembolso.

4.4. Papel potencial da EFS na auditoria de fundos extra orçamentários de parceiros

Quando fundos adicionais e / ou emergenciais são fornecidos através de sistemas governamentais (incluindo apoio orçamentário e apoio macroeconómico), é natural que estes sejam abrangidos pelo mandato da SAI. Isso faz com que o apoio a longo prazo para a EFS seja imprescindível para o gerenciamento eficaz de fundos de parceiros de desenvolvimento. No entanto, os fundos fornecidos por sistemas de fora do governo (extra-orçamento), por meio de Unidades de Implementação de Projeto separadas (ou similares) podem não se enquadrar naturalmente no mandato de auditoria da EFS. É possível que os parceiros de desenvolvimento

considerem envolver a EFS na auditoria de tais fundos. De fato, alguns parceiros de desenvolvimento se comprometeram com o uso máximo dos sistemas nacionais, incluindo sistemas de auditoria, sempre que possível. Isso pode garantir a asseguuração aos parceiros de desenvolvimento acerca do uso dos fundos e, também abrir a oportunidade para o desenvolvimento da capacidade da EFS (especialmente se for adotada uma abordagem de auditoria conjunta permitindo a aprendizagem entre auditores). Contudo, os doadores também devem ter em mente o princípio de "não perturbar" e devem estar atentos aos seguintes riscos:

- Quando a EFS não dispõe de recursos suficientes para cumprir seu mandato central de auditoria, utilizar a EFS para auditar fundos de parceiros de desenvolvimento que estejam fora dos sistemas governamentais, pode desviar os já limitados recursos da EFS da auditoria dos orçamentos nacionais
- Envolver a EFS na certificação concomitante de despesas para liberação de fundos de parceiros de desenvolvimento pode comprometer a independência da EFS para auditar posteriormente esses fundos.

Em contextos desafiados em que as EFS já estão com poucos recursos, solicitações adicionais de auditorias para a EFS podem implicar em financiamento adicional temporário para a entidade e, provavelmente, em medidas de curto prazo para obter apoio imediato para expansão da capacidade da EFS.

5. Fontes

5.1. Exemplos de relatórios de Auditoria

Para acessar relatórios de auditoria do mundo todo, veja <http://www.saireports.org/>

Auditorias relacionadas ao Ebola

- EFS Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds, May to October 2014](#)
- EFS Sierra Leone, [Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds by the National Ebola Response Centre, November 2014 to April 2015](#)
- EFS Liberia, [Audit of the National Ebola Trust Fund \(NETF\) report: August 1 to October 31, 2014](#)
- EFS Liberia, Ebola Emergency Response Project (ERP) management letter: July 1, 2014 to June 30, 2015
- Examination of the UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER) on p74 of this report: [https://undocs.org/en/A/72/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/72/5(VOL.I))

Auditorias relacionadas à Saúde

- EFS [Tanzania, Performance Audit Report on the Management of Forecasting and Distribution of Essential Medicines and Medical Supplies to Health Facilities in Tanzania, December 2014](#)
- EFS [Kenya, Performance Audit Report on Specialized Healthcare Delivery at Kenyatta National Hospital, November 2012](#)

Auditorias relacionadas à Gestão de Desastres

- EFS Bhutan, Report on Performance Audit of Disaster Management in Bhutan: May 2016 Royal Audit Authority Bhutan
- EFS India, Report of the Comptroller and Auditor General of India on Performance Audit of Disaster Management in the State of Jammu and Kashmir for the year ended 31 March 2016
- Auditoria operacional do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. Page 40, [https://undocs.org/en/A/69/5\(VOL.I\)](https://undocs.org/en/A/69/5(VOL.I))

5.2. Orientações de Auditorias

Os padrões internacionais de auditoria são fundamentais para auditorias também relacionadas ao Covid-19. Os padrões podem ser [baixados aqui](#). Os manuais de implementação da ISSAI estão [disponíveis aqui](#).

Para auditorias dos riscos relacionados à epidemia, o ISSAI 5520 "Audit of Disaster-related aid"³⁴ tem orientações e riscos listados a serem considerados. [A orientação pode ser baixada aqui](#).

A Federação Internacional de Contadores reuniu uma variedade de fontes das organizações membro, o que também pode ser útil em relação às auditorias. [Veja aqui](#).

5.3. Fontes relacionadas

Existem muitos órgãos anticorrupção que publicaram material que pode ajudar as EFS a identificar riscos potenciais que poderiam ser incorporados às auditorias.

- Transparency International: Public procurement during states of emergency: minimum requirement to ensure the integrity of contracts awarded during crises 2020, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption could cost lives in latin americas resp onse to the coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption%20could%20cost%20lives%20in%20latin%20americas%20resp%20onse%20to%20the%20coronavirus)

³⁴ Esta orientação está sendo revisada e desenvolvida em "Orientação sobre auditoria de gerenciamento de desastres" (a ser numerada como GUID 5330).

- World Bank Blog: “Getting government financial management systems Covid-19 ready”, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-managementsystems-Covid-19-ready?cid=ECR_LI_worldbank_EN_EXT
- U4 Anti-Corruption Centre: “Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries”, <https://www.u4.no/topics/Covid-19-and-corruption/basics>
- OECD blog on Covid-19: <https://oecd-development-matters.org/tag/coronavirus/>

Apêndice 1: Relatório de achados da Auditoria -Ebola

Os achados relatados abaixo são um resumo das observações feitas nas auditorias realizadas no uso de fundos do Ebola na Serra Leoa e na Libéria.

Documentação ausente ou insuficiente

Observou-se que a documentação para justificar transações está ausente ou incompleta em muitas instâncias. Isso variava da falta de evidência de que os supostos destinatários recebiam pagamentos à falta de informações sobre detalhes de aposentadoria, faturas, recibos e falhas na manutenção de registros adequados, por exemplo, de distribuição de combustível.

Controles frágeis sobre dinheiro

Devido à emergência, notou-se que enormes quantias de dinheiro foram retiradas para uso diário. No entanto, observou-se que os controles sobre a gestão do caixa eram frágeis, deixando os responsáveis pelo dinheiro em risco. Além disso, em pelo menos um caso, o excesso de dinheiro retirado para pagamento da remuneração dos funcionários não foi devolvida ao banco até que os auditores levantaram a questão.

Aquisições realizadas desconsiderando leis e regulamentos

Foram realizadas aquisições de alto valor em desconformidade com as regras de contratação. Fornecedor único de bens e serviços, contratos mal elaborados e falta de diligência sobre a real disponibilidade de fundos considerando-se o cumprimento de todos os compromissos.

Compra de itens de consumo sem evidência de distribuição

Afirmava-se que suprimentos como combustível eram comprados e distribuídos, sem evidência de que eram distribuídos aos usuários pretendidos, indicando que os suprimentos podem ter sido desviados para uso pessoal.

Gerenciamento de ativos fixos

A custódia e a administração de ativos fixos eram frágeis. Observou-se que alguns ativos não eram registrados no controle de ativos fixos, enquanto alguns ativos no registro não puderam ser rastreados.

Pagamento duvidoso de adicionais e pensões

Diferentes tipos de adicionais, incluindo adicionais de risco, foram pagos a indivíduos. Notou-se que em alguns casos, não havia competência ou orientação sobre o pagamento de adicionais. Dúvidas foram levantadas sobre se alguns destinatários tinham direito aos adicionais. Além disso, suspeitava-se que adicionais foram pagos, em alguns casos, a pessoas fictícias.

Empréstimos mal administrados

Observou-se que os empréstimos eram mal administrados com pagamentos a indivíduos, e não às organizações que eles representam. Os termos e condições dos empréstimos não foram documentados.

Transações com partes relacionadas realizadas

Observou-se que os funcionários administrando fundos de emergência assinaram contratos com seus colegas em nome da conveniência e falta de alternativas. Parecia que não havia salvaguardas.

Implicações dos achados

- O dinheiro que foi reservado para o propósito de combater o surto de Ebola pode ter sido usado para fins não desejados, diminuindo assim a resposta do governo para erradicar o vírus.
- Na ausência de relevantes termos e condições de reembolso, o Ministério pode não ser capaz de recuperar o montante total emprestado a atores não-governamentais.
- A duplicação de esforços para a mesma atividade dentro da mesma região administrativa poderia criar ambiente para o uso indevido de fundos muito necessários. O montante adicional poderia ter sido utilizado para combater a epidemia de Ebola em outras áreas afetadas.
- Montantes desembolsados em nome de um indivíduo e não da organização beneficiária cria a margem para que esses pagamentos sejam convertidos em uso pessoal.
- Sem documentação de compras, seria difícil verificar se essas aquisições foram competitivas, se os devidos procedimentos foram seguidos e, se a relação custo/ benefício foi benéfica.
- A ausência de um registro de aquisições que ofereça garantia razoável da capacidade do fornecedor pode dar margem ao fornecimento de suprimentos e equipamentos médicos abaixo do padrão. No caso do contratado não cumprir adequadamente o contrato, o governo sofreria enormes perdas e isso poderia levar a possíveis mortes.

- A má gestão de ativos por agências de resposta a emergências (desastres) pode expor ativos valiosos a perdas ou uso indevido.
- Caso não ocorra o pagamento integral a fornecedores, existe o risco de que os fornecedores / empreiteiros envolvidos possam não mais estabelecer negócios com instituições governamentais. O governo também poderia ser processado por quebra de contrato e isso pode levar a multas e outras compensações.
- O mau gerenciamento de estoque de produtos médicos significa que medicamentos, artigos médicos e equipamentos podem não chegar a todos

PORTARIA CNPTC Nº 1, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Designa Comissão Especial para estudar assunto que especifica e propor parecer técnico relacionado à solução de demanda proposta por tribunais de contas do País, durante o período de combate aos efeitos do coronavírus, e estabelece outras disposições.

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO a necessidade de oferecer diretrizes e uniformidade a temas que requerem a adoção, em tempo hábil, de posicionamento e ação pelos diversos tribunais de contas do Brasil, durante o período de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a importância da contribuição técnica de representantes diversos das entidades e dos tribunais de contas, bem como o compartilhamento de conhecimento e de posições, sobretudo, neste período;

CONSIDERANDO que o CNPTC está disponível, de forma colaborativa, aos tribunais, para exercer as funções dispostas nos incisos II e III, do art. 2º do seu Regimento Interno, em harmonia com as demais entidades; e

CONSIDERANDO que, em virtude da ciência das demandas sobre a atuação dos tribunais de contas, sobre aspectos recorrentemente apresentados, foi suscitada, no Ofício Circular CNPTC nº 11/2020, de 11 de abril de 2020, a apresentação de temas a serem objeto de estudos por Comissões Especiais, os quais foram mencionados na 3ª Reunião Ordinária do CNPTC/2020 em conjunto com as demais entidades, ocorrida no dia 14 de abril de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:

Aplicação das normas da Lei nº 13.979/2020 ou da Lei nº 8.666/1993 às contratações que têm por objeto **obras e serviços de engenharia**, decorrentes de dispensa de licitação, com a finalidade de enfrentamento da pandemia.

Art. 2º A Comissão será composta da seguinte forma:

I – Presidente: **Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo**, TCE-ES;

II - Membros:

- a) Adriana Cuoco Portugal, TC-DF;
- b) Anderson Uliana Rolim, TCE-ES;
- c) Antônio dos Santos Silveira, TCM-SP;
- d) Éricka Silva Cândido, TCM-GO;
- e) Francisco Lopes de Magalhães, TCE-RJ;
- f) José Luciano Sousa de Andrade, TCE-PB; e
- g) Márcio Batista Marinot, TCE-ES.

Parágrafo único. O apoio administrativo à comissão será prestado pela assessora da Presidência do CNPTC, Priscila Kelly Fernandes P. Borges (TCM-GO).

Art. 3º A Comissão de que trata esta Portaria deverá emitir, com a brevidade que as circunstâncias determinam, relatório técnico sob a forma de

parecer que, após apreciação, será utilizado para orientação aos TCs e respectivos jurisdicionados, bem como posteriormente divulgado.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 17 de abril de 2020.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Presidente do CNPTC

PORTARIA CNPTC Nº 2, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Designa Comissão Especial para estudar assunto que especifica e propor parecer técnico relacionado à solução de demanda proposta por tribunais de contas do País, durante o período de combate aos efeitos do coronavírus, e estabelece outras disposições.

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO a necessidade de oferecer diretrizes e uniformidade a temas que requerem a adoção, em tempo hábil, de posicionamento e ação pelos diversos tribunais de contas do Brasil, durante o período de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a importância da contribuição técnica de representantes diversos das entidades e dos tribunais de contas, bem como o compartilhamento de conhecimento e de posições, sobretudo, neste período;

CONSIDERANDO que o CNPTC está disponível, de forma colaborativa, aos tribunais, para exercer as funções dispostas nos incisos II e III, do art. 2º do seu Regimento Interno, em harmonia com as demais entidades; e

CONSIDERANDO que, em virtude da ciência das demandas sobre a atuação dos tribunais de contas, sobre aspectos recorrentemente apresentados, foi suscitada, no Ofício Circular CNPTC nº 11/2020, de 11 de abril de 2020, a apresentação de temas a serem objeto de estudos por Comissões Especiais, os quais foram mencionados na 3ª Reunião Ordinária do CNPTC/2020 em conjunto com as demais entidades, ocorrida no dia 14 de abril de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:

Acompanhamento das contratações que não utilizam o pregão eletrônico e seus impactos na competitividade e na economia local em decorrência do isolamento social.

Art. 2º A Comissão será composta da seguinte forma:

I – Presidente: **Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales**, TCE-RN;

II - Membros:

- a) Adriana Figueirêdo Arantes, TCE-PE;
- b) Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti, TCE-PI;
- c) Fausto Stepple de Aquino, TCE-PE;
- d) José Luiz Moreira Rebouças, TCE-RN;
- e) Karina Menezes Franco, TCM-BA; e
- f) Manuela Lins Dantas, TCE-RN.

Parágrafo único. O apoio administrativo à comissão será prestado pela assessora da Presidência do CNPTC, Priscila Kelly Fernandes P. Borges (TCM-GO).

Art. 3º A Comissão de que trata esta Portaria deverá emitir, com a brevidade que as circunstâncias determinam, relatório técnico sob a forma de

parecer que, após apreciação, será utilizado para orientação aos TCs e respectivos jurisdicionados, bem como posteriormente divulgado.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 17 de abril de 2020.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Presidente do CNPTC

PORTARIA CNPTC Nº 3, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Designa Comissão Especial para estudar assunto que especifica e propor parecer técnico relacionado à solução de demanda proposta por tribunais de contas do País, durante o período de combate aos efeitos do coronavírus, e estabelece outras disposições.

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO a necessidade de oferecer diretrizes e uniformidade a temas que requerem a adoção, em tempo hábil, de posicionamento e ação pelos diversos tribunais de contas do Brasil, durante o período de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a importância da contribuição técnica de representantes diversos das entidades e dos tribunais de contas, bem como o compartilhamento de conhecimento e de posições, sobretudo, neste período;

CONSIDERANDO que o CNPTC está disponível, de forma colaborativa, aos tribunais, para exercer as funções dispostas nos incisos II e III, do art. 2º do seu Regimento Interno, em harmonia com as demais entidades; e

CONSIDERANDO que, em virtude da ciência das demandas sobre a atuação dos tribunais de contas, sobre aspectos recorrentemente apresentados, foi suscitada, no Ofício Circular CNPTC nº 11/2020, de 11 de abril de 2020, a apresentação de temas a serem objeto de estudos por Comissões Especiais, os quais foram mencionados na 3ª Reunião Ordinária do CNPTC/2020 em conjunto com as demais entidades, ocorrida no dia 14 de abril de 2020;

RESOLVE:

~~Art. 1º Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:~~

~~Existência de mecanismos para formalização da aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais, bem como verificação da possibilidade de redução do repasse do duodécimo pelo Executivo às Câmaras Municipais.~~

Art. 1º - Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:

Existência de mecanismos para formalização da aquisição conjunta de bens e transferência direta de recursos entre Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Secretarias Municipais/Estaduais, bem como verificação da possibilidade de redução do repasse do duodécimo pelo Executivo Municipal às Câmaras Municipais, no período da pandemia. (NR) ([Redação dada pela Portaria CNPTC nº 6, de 21 de abril de 2020](#)).

Art. 2º A Comissão será composta da seguinte forma:

I – Presidente: **Conselheiro Sebastião Cezar Leão Colares**, TCM-PA;

II - Membros:

a) Anne Emília Costa Carvalho, TCE-RN;

- b) Luciano Costa Nova, TCE-PB;
- c) Luís Eduardo Ferreira Lira da Silva, TCE-RN;
- d) Pedro Henrique Magalhães Azevedo, TCE-MG; e
- e) Sérgio Roberto Bacury de Lira, TCM-PA; e
- f) Thiago Rafael da Cruz Peixoto TCM-PA.

Parágrafo único. O apoio administrativo à comissão será prestado pela assessora da Presidência do CNPTC, Priscila Kelly Fernandes P. Borges, TCM-GO.

Art. 3º A Comissão de que trata esta Portaria deverá emitir, com a brevidade que as circunstâncias determinam, relatório técnico sob a forma de parecer que, após apreciação, será utilizado para orientação aos TCs e respectivos jurisdicionados, bem como posteriormente divulgado.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 17 de abril de 2020.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto
Presidente do CNPTC

PORTARIA CNPTC Nº 4, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Designa Comissão Especial para estudar assunto que especifica e propor parecer técnico relacionado à solução de demanda proposta por tribunais de contas do País, durante o período de combate aos efeitos do coronavírus, e estabelece outras disposições.

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO a necessidade de oferecer diretrizes e uniformidade a temas que requerem a adoção, em tempo hábil, de posicionamento e ação pelos diversos tribunais de contas do Brasil, durante o período de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a importância da contribuição técnica de representantes diversos das entidades e dos tribunais de contas, bem como o compartilhamento de conhecimento e de posições, sobretudo, neste período;

CONSIDERANDO que o CNPTC está disponível, de forma colaborativa, aos tribunais, para exercer as funções dispostas nos incisos II e III, do art. 2º do seu Regimento Interno, em harmonia com as demais entidades; e

CONSIDERANDO que, em virtude da ciência das demandas sobre a atuação dos tribunais de contas, sobre aspectos recorrentemente apresentados, foi suscitada, no Ofício Circular CNPTC nº 11/2020, de 11 de abril de 2020, a apresentação de temas a serem objeto de estudos por Comissões Especiais, os quais foram mencionados na 3ª Reunião Ordinária do CNPTC/2020, em conjunto com as demais entidades, ocorrida no dia 14 de abril de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:

Uniformização da contabilização e prestação de contas dos recursos destinados ao combate da pandemia, nos moldes da Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional, que ressalta haver a possibilidade de alterar o *layout* das Matrizes de Saldos Contábeis (MSC) vigentes, considerando as regras da consolidação do balanço da União.

Art. 2º A Comissão será composta da seguinte forma:

I – Presidente: **Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo**, TCE-BA;

II - Membros:

- a) Jeú Campelo Bessa, TCE-AC;
- b) Jorge Pinto de Carvalho Junior, TCM-SP;
- c) José Raimundo Bastos de Aguiar, TCE-BA;
- d) Leandro Menezes Rodrigues, TCE-PR;
- e) Luiz Genéδιο Mendes Jorge, TC-DF;
- f) Marcos Portella Miguel, TCE-SP; e
- g) Yuri Moisés Martins Alves, TCE-BA.

Parágrafo único. O apoio administrativo à comissão será prestado pela assessora da Presidência do CNPTC, Priscila Kelly Fernandes P. Borges (TCM-GO).

Art. 3º A Comissão de que trata esta Portaria deverá emitir, com a brevidade que as circunstâncias determinam, relatório técnico sob a forma de

parecer que, após apreciação, será utilizado para orientação aos TCs e respectivos jurisdicionados, bem como posteriormente divulgado.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 17 de abril de 2020.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Presidente do CNPTC

PORTARIA CNPTC Nº 5, DE 17 DE ABRIL DE 2020

Designa Comissão Especial para estudar assunto que especifica e propor parecer técnico relacionado à solução de demanda proposta por tribunais de contas do País, durante o período de combate aos efeitos do coronavírus, e estabelece outras disposições.

O CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC, no uso de suas atribuições, e

CONSIDERANDO a necessidade de oferecer diretrizes e uniformidade a temas que requerem a adoção, em tempo hábil, de posicionamento e ação pelos diversos tribunais de contas do Brasil, durante o período de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19);

CONSIDERANDO a importância da contribuição técnica de representantes diversos das entidades e dos tribunais de contas, bem como o compartilhamento de conhecimento e de posições, sobretudo, neste período;

CONSIDERANDO que o CNPTC está disponível, de forma colaborativa, aos tribunais, para exercer as funções dispostas nos incisos II e III, do art. 2º do seu Regimento Interno, em harmonia com as demais entidades; e

CONSIDERANDO que, em virtude da ciência das demandas sobre a atuação dos tribunais de contas, sobre aspectos recorrentemente apresentados, foi suscitada, no Ofício Circular CNPTC nº 11/2020, de 11 de abril de 2020, a apresentação de temas a serem objeto de estudos por Comissões Especiais, os quais foram mencionados na 3ª Reunião Ordinária do CNPTC/2020 em conjunto com as demais entidades, ocorrida no dia 14 de abril de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Designar, em regime de urgência, Comissão Especial para realização de estudos e emissão de parecer técnico, visando à orientação e uniformização do posicionamento do sistema tribunais de contas, durante a pandemia do coronavírus (COVID-19), sobre:

Orientação dos tribunais à área fim sobre a fiscalização dos recursos destinados à saúde dentro das condições do momento, incluída a análise das contratações emergenciais, abordando, ainda, o seguinte subtópico:

Forma de fiscalização na aplicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020 (distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica).

Art. 2º A Comissão será composta da seguinte forma:

I – Presidente: **Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**, TCE-CE;

II - Membros:

- a) Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa, TCE-RN;
- b) Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de Moraes, TCE-PR (Coordenadora Técnica);
- c) Dagomar Henriques Lima, TCU;
- d) Denise Gomel, TCE-PR;
- e) Gleison Mendonça Diniz, TCE-CE;
- f) Gustavo Gomes Martin, TCM-SP;
- g) Leo Arno Richter, CTE-IRB/TCE-RS;
- h) Nelson Nei Granato Neto, TCE-PR;
- i) Nikael de Carvalho Almeida, TCE-CE;

j) Priscila Kelly Fernandes P. Borges, TCM-GO (Apoio Administrativo); e

k) Ryan Brwnner Lima Pereira, TCE-MG.

Art. 3º A Comissão de que trata esta Portaria deverá emitir, com a brevidade que as circunstâncias determinam, relatório técnico sob a forma de parecer que, após apreciação, será utilizado para orientação aos TCs e respectivos jurisdicionados, bem como posteriormente divulgado.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 17 de abril de 2020.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

Presidente do CNPTC