

**Trade-offs do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia de Covid-19:
inferências atuais e pospositivas nas legislações orçamentária, de compras e fiscal****FRANCISCA FRANCIVÂNIA RODRIGUES RIBEIRO MACÊDO***Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA***IANA PEREIRA DA SILVA***Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA***JÉSSYCA FLÁVIA ALBUQUERQUE PEREIRA***Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA***LUCAS RIOS SOUZA VASCONCELOS***Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA***Resumo**

Trade-off é uma terminologia da língua inglesa que retrata uma situação em que há conflito de escolhas. A partir do trade-off, a tomada de decisão exige um contraponto entre os custos e as vantagens das possibilidades de ação. Isto posto, para que ocorra uma situação de trade-off, aquele que realiza a escolha, necessita conhecer os prós e contras das oportunidades e, com base nisso, abdica de um caminho “x” no presente, em prol de um retorno maior no futuro. Assim, com base na discussão de trade-off, no contexto das políticas públicas, este estudo teve por objetivo identificar os trade-offs do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia de Covid-19 em relação às inferências atuais e pospositivas das legislações orçamentária, de compras e fiscal. Para isso, realizou-se pesquisa descritiva e bibliográfica. Configura-se como ensaio teórico, baseado no levantamento de diversas legislações referentes às mudanças realizadas na Lei 8.666/1993, Lei Orçamentária Anual e LC 101/2000, quais sejam: EC nº. 106/2020, Lei nº 13.983/2020, PEC nº 10/2020, MP nº 961/2020 e MP nº 926/2020. As reflexões feitas sobre o afrouxamento das regras nas legislações permitiram inferir que o governo brasileiro tem apresentado posturas arriscadas, suscitando trade-offs duvidosos do ponto de vista estratégico, principalmente a longo prazo. Viu-se que as prospecções para o Brasil não se mostram positivas, principalmente se for levado em conta o histórico de má condução da res pública, com ineficiências prementes, em um cenário impregnado de corrupção em todas as esferas. A ideia de fazer mudanças nas legislações orçamentária, de compras e fiscal, embora sejam vistas como necessárias para o momento atual, extrapolam em demasia e deixam os gestores muito soltos para tomar medidas discricionárias e com a falsa impressão de que podem agir a seu bel prazer, ainda que sob a bandeira do combate à covid-19.

Palavras-chave: Trade-off. Governo brasileiro. Covid-19. Legislações.

1 Introdução

O dia-a-dia é permeado por escolhas constantes, seja no âmbito individual, familiar, político ou econômico. Quando o ato de escolher algo implica na exclusão ou renúncia de outrem, tem o que se chama de *trade-off*.

Falar sobre escolhas no âmbito da gestão pública e mudanças de cunho local ou mundial – em tempos de pandemia ou não – remete a reflexões sobre os efeitos provocados pelo fenômeno capitalista que veio para ficar (leia-se: globalização).

Para Janssens, Massux e Nguyen (2019) a globalização é uma questão que define a era contemporânea, onde todos são habitantes de um planeta compartilhado. Bauman (2006) alerta que a globalização não é um processo que está ocorrendo em algum lugar distante ou exótico, basta caminhar pela rua para vê-la e vivenciá-la.

Sem ter a intenção de ser simplório ao tratar de um fenômeno complexo, pode-se resumir que a globalização promove o aumento da integração dos mercados, regiões, culturas, fluxo de bens e capitais, encolhimento das distâncias geográficas e da brevidade com que as informações fluem entre países e empresas (Friedman, 2006; Koos, 2012).

Para além dos aspectos positivos desse processo, sabe-se que a globalização tem aumentado as lacunas entre as grandes potências econômicas e o resto do mundo. Outro ponto negativo desse fenômeno global é quando o assunto são as epidemias de saúde locais que rapidamente se expandem pelo mundo. Nesse aspecto, Briand (2016) esclarece que com a globalização, um patógeno emergente pode ser transportado por pessoas viajando pelo mundo, transformando uma ameaça infecciosa local, em uma emergência de saúde internacional, dentro de 24 horas.

Foi exatamente isso o que ocorreu com a pandemia da covid-19. Houve uma disseminação explosiva no número de infectados no mundo. Segundo dados da Organização Mundial de Saúde, até 22 de maio de 2020, já tinham sido confirmados, no mundo, 4.993.470 casos de Covid-19 e 327.738 mortes. No Brasil, no mesmo período, computava-se quase 350.000 infectados e mais de 22.000 óbitos.

Como se vê, são números assombrosos os de vítimas. Porém, o impacto dessa crise na saúde mundial assolará diversos setores e ambientes. Segundo prospecções da KPMG, os reflexos dessa pandemia serão sentidos por todos países e seres humanos, trazendo implicações não só na saúde, mas também, no mundo contábil, agronegócio, consumo, varejo, infraestrutura, mercados industriais, tecnologia, mídia e telecomunicações.

No que concerne às mudanças cabais promovidas no seio da administração pública brasileira, o governo tomou providências e modificou algumas leis, como por exemplo, alterou dispositivos na Lei n° 8.666/1993 e na Lei Complementar n° 101/2000. Aliado a isso, ao criar um orçamento paralelo intitulado “Orçamento de Guerra”, implementou mudanças na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na própria Lei n° 4.320/1964, visto que, essa última, proíbe a existência deste artifício, ao predispor em seu artigo 2°, que o orçamento deve ser unificado em uma só peça, entendimento esse também referendado pela Constituição Federal, em seu artigo 165, § 5°.

Dito isso, nota-se que as temáticas levantadas são relevantes e em pleno vigor nas pesquisas, instigando a seguinte pergunta: Quais os *trade-offs* do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia de Covid-19 em relação às legislações orçamentária, de compras e fiscal? Já o objetivo geral é identificar os *trade-offs* do governo brasileiro no enfrentamento da

pandemia de Covid-19 em relação às inferências atuais e pospositivas das legislações orçamentária, de compras e fiscal.

2 Apresentação e discussão dos *trade-offs* do setor público brasileiro na pandemia

Trade-off é uma terminologia da língua inglesa que retrata uma situação em que há conflito de escolhas. Consoante Rosa, Silva, Bastos e Ribeiro (2019), tais conflitos ocorrem no dia-a-dia das organizações, principalmente na gestão financeira, em que pesam escolhas dos gestores entre risco ou retorno, liquidez ou lucratividade, gestão de caixa ou resultado econômico, dentre outras.

No setor público, Vaz e Lotta (2011) comentam que os *trade-offs* aparecem nas escolhas das políticas públicas ou nas operações logísticas a elas associadas, como na merenda escolar, na distribuição de medicamentos, na segurança pública, etc.

2.1 Orçamento de guerra

A Emenda Constitucional (EC) nº. 106/2020 instituiu, para a União, o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, promulgada em decorrência da PEC nº 10/2020, também conhecida por “Pec do Orçamento de Guerra” (SENADO, 2020), com prazo de vigência até 31 de dezembro do corrente ano.

O “orçamento de guerra” objetiva facilitar a liberação de recursos durante o período de pandemia, além de assegurar a simplificação da contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, inclusive dispensando o limite máximo de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para gastos com pessoal.

Além disso, a contratação simplificada também contempla obras, serviços e compras que assegurem competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensando exigências relativas à realização de processo licitatório. Promoveu-se ainda, a separação dos gastos decorrentes do enfrentamento do coronavírus, no Orçamento Geral da União, de modo a não contemplar as exigências do controle de uso dos recursos públicos.

A EC nº.106/2020, dispensa também a observância da regra de ouro, com isso, as operações de créditos podem exceder o montante das despesas de capital. Além do que, os recursos decorrentes de operações de crédito poderão ser utilizados para o refinanciamento da dívida mobiliária.

Quanto às autorizações de despesas, estas deverão constar em programações orçamentárias específicas e serão avaliadas separadamente na Prestação de Contas do Presidente da República e evidenciadas nos relatórios de execução orçamentária do poder executivo.

Referente aos títulos públicos foi permitido ao Banco Central comprar e vende-los nos mercados secundários local e internacional; comprar e vender ativos de baixo risco, classificados na categoria “BB” ou superior, no mercado secundário nacional, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos.

2.2 Processo de aquisição de compras e serviços (Lei 8.666/1993)

A Lei Federal nº 8.666/1993, que regulamenta o rito procedimental das compras e serviços governamentais, também foi objeto de modificação nesse período de pandemia. No intuito de conferir mais rapidez aos processos licitatórios, editou-se a Medida Provisória (MP)

nº 926/2020 que dispensa a licitação e outras formalidades para obras e compras de bens e serviços destinados ao enfrentamento da Covid-19.

Inicialmente, a Lei nº 13.979/2020 já previa a dispensa de licitação nas compras de equipamentos de saúde. Com a MP nº 926/2020, a regra passou a valer para todas as compras e serviços necessários para combater a pandemia, inclusive os de engenharia (CÂMARA, 2020).

Tem-se ainda a MP nº 961/2020, que autorizou os pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequou os limites de dispensa de licitação e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade. O pagamento antecipado também poderá ser feito, caso leve a uma significativa economia de recursos (SENADO, 2020).

Outra diz respeito aos limites orçamentários para as dispensas de processos licitatórios. Agora, os novos montantes são de até R\$ 100 mil na contratação de obras e serviços de engenharia (antes esse limite era de R\$ 33 mil) e de até R\$ 50 mil para compras e outros serviços (antes o limite era de R\$ 17,6 mil) (SENADO, 2020).

2.3 Aspecto de responsabilidade fiscal (LC 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu para domar o apetite voraz dos gestores e conter os arroubos de gastos discricionários e desregrados na gestão da coisa pública. Contudo, com o passar dos anos, vem sendo feitas mudanças em seu texto, embora nem sempre salutares. Por intermédio da pandemia, emitiu-se o Decreto Legislativo nº 06/2020, dando oportunidade ao Executivo de não seguir as normas referentes a limitações de gastos e atingimento de resultados fiscais até o término do estado de calamidade. Por meio da Lei nº 13.983/2020, permitiu-se alterações em dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), modificando metas e projeções de variáveis fiscais.

Por meio de medida cautelar, assentou-se que no período de calamidade pública, será afastada a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da covid-19 (STF, 2020).

3 Considerações finais

Diante do afrouxamento das regras nas legislações, motivado pelo enfrentamento da crise do corona vírus, pode-se suscitar a presença de diversos *trade-offs* atuais e pospositivos, a saber: rapidez das ações em saúde *versus* aumento dos gastos públicos; enfrentamento da crise *versus* aumento da corrupção; aquisição de equipamentos *versus* endividamento da máquina pública; aumento de recursos públicos na pandemia *versus* redução de recursos em outras áreas importantes, como educação e segurança.

Como se pode perceber, no intuito de resolver os problemas advindos com a pandemia do corona vírus, o governo brasileiro tem apresentado posturas arriscadas, suscitando *trade-offs* duvidosos do ponto de vista estratégico, principalmente a longo prazo.

A ideia de fazer mudanças nas legislações orçamentária, de compras e fiscal, embora sejam vistas como necessárias para o momento atual, extrapolam em demasia e deixam os gestores muito soltos para tomar medidas discricionárias e com a falsa impressão de que podem agir a seu bel prazer, ainda que sob a bandeira do combate à covid-19.

Toda escolha incide em abrir mão de algo. No caso dos *trade-offs*, a ideia é renunciar um ou mais cenários, visando o aumento ou a obtenção de outros desfechos que maximizem o

retorno total ou a efetividade sob determinada circunstância. Ante os caminhos tomados até o momento, as prospecções para o Brasil não se mostram positivas, principalmente se for levado em conta o histórico de má condução da *res* pública, com ineficiências grosseiras, em um cenário impregnado de corrupção em todas as esferas.

Referências

Bauman, Z. (2011). *Collateral damage. Social inequalities*. In a global age. Cambridge: Polity

Brasil. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional nº 106, de 8 de maio de 2020*. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm >. Acesso em: 13 mai. 2020.

Brasil. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 19 mai. 2020.

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. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

Brasil. *Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2020. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094248> >. Acesso em: 18 mai. 2020.

Brasil. *Medida Provisória nº 961 de 06 de maio de 2020*. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2020. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-961-de-6-de-maio-de-2020-255615815> >. Acesso em: 18 mai. 2020.

Briand, Sylvie C. Organisation et al. Into the future: are we ready to face modern outbreaks?. *Weekly Epidemiological Record= Relevé épidémiologique hebdomadaire*, v. 91, n. 13, p. 178-180, 2016.

Câmara dos Deputados. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/647218-mp-dispensa-licitacao-de-compras-e-obras-durante-pandemia-de-coronavirus/> >. Acesso em 18 mai. 2020.

_____. *Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de

São Paulo, 29 a 31 de Julho de 2020

2020. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13983.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

Friedman, T. (2006). *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Madrid: Ediciones Martínez Roca, S.A.

Janssens, M., Maddux, W. W., & Nguyen, T. (2019). Globalization: Current issues and future research directions. *Negotiation and Conflict Management Research*, 12(2), 174-185.

Koos, Sebastian. (2012). What drives political consumption in Europe? A multi-level analysis on individual characteristics, opportunity structures and globalization. *Acta Sociologica*, v. 55, n. 1, p. 37-57.

Rosa, Arthur Antonio Silva; Silva, Bruno da; Basto, Talita Emanuelle; Ribeiro, Karem Cristina de Sousa. Capital de giro e gestão estratégica de custos: um trade-off das empresas brasileiras em momento de crise. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2019.

Senado Federal. *Decreto Legislativo nº 06, de 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. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 15 mai. 2020.