

Guia de orientações práticas nas contratações para enfrentamento do COVID-19

Prefeitura do Ipojuca
Controladoria Geral do Município

Diretoria de Orientações, Normas e Procedimentos

JUNHO, 2020.

INTRODUÇÃO

Este documento tem por objetivo fornecer orientações, aos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Municipal, quanto aos procedimentos a serem observados nas compras e contratações diante da atual situação de calamidade causada pela pandemia do **COVID-19**.

Subsidiando os gestores no andamento dos atos relacionados ao processo de contratação realizada no âmbito dos órgãos e entidades desta municipalidade para enfrentamento da pandemia do COVID-19, permitindo uma orientação clara e objetivo dos principais pontos referentes as contratações, auxiliando na identificação de riscos dessas aquisições/contratações, bem como orientando a mitigação de tais riscos eventualmente identificados.

O presente guia de orientação foi desenvolvido pela Controladoria Geral do Município do Ipojuca, através da Diretoria de Orientações, Normas e Procedimentos, com base na legislação vigente, documentos e entendimento da Controladoria Geral da União e Controladoria Geral do Estado de Pernambuco.

Em complemento a este manual, sugerimos a leitura dos Informativos elaborados pela equipe da Diretoria de Orientações, Normas e Procedimentos, publicados no Portal da Transparência, que abordam os seguintes temas:

Informativo CGM nº 002/2020 – Calamidade Pública – **COVID-19**;

Informativo CGM nº 003/2020 – Dispensa de Licitação – **COVID-19**;

Informativo CGM nº 004/2020 – Medida Provisória nº 961/2020;

ESTE GUIA NÃO É EXAUSTIVO, O QUE AUTORIZA A AQUISIÇÃO/CONTRATAÇÃO ANALISADA POSSUIR ASPECTOS ESPECÍFICOS QUE EXIGEM ABORDAGENS ALÉM DAS CONTIDAS NESSE GUIA.

Excepcionalidade trazida pela caracterização da Situação de Emergência e adoção de medidas necessárias para o enfrentamento

Quando o Poder Público se depara com uma crise, é obrigado a tomar decisões excepcionais e temporárias, de forma proporcional e equilibrada, para solução de problemas extraordinários. Essas decisões precisam estar de acordo com o Ordenamento Jurídico para evitar uma futura responsabilização. A legislação prevê a atuação da Administração Pública em casos excepcionais, como por exemplo o art. 24, III e IV, da Lei 8.666/1993:

Contratação direta, com dispensa de licitação, de empresas para prestação de serviços, fornecimento de bens e execução de obras, nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, bem como nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando houver risco de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

No enfrentamento da pandemia do **Coronavírus**, o Município deve, obrigatoriamente, voltar suas atenções para gestão e a execução de serviços públicos fundamentais. Para isso, precisa reduzir os gastos, suspender processos licitatórios e compras que não se refiram a bens e serviços emergenciais ou essenciais à prestação dos serviços públicos, revisar os contratos administrativos, buscando a redução de seus montantes e maiores vantagens à Administração, evitar novas contratações, etc, conforme Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 003/2020:

1. gastos desnecessários com aquisições, obras e serviços e que redirecionem o produto do que economizado com o enfrentamento da crise mundial de saúde pública declarada pela Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde;

2. contratações de pessoal, de qualquer natureza, salvo os necessários, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da situação emergencial.

Nesse contexto, a Administração deve elaborar um plano de gestão de forma a identificar as necessidades a serem atendidas no Município, observando os princípios que norteiam a Administração Pública, agir de forma preventiva para evitar que se instale um quadro de desequilíbrio das contas públicas, bem como evitar o desperdício do dinheiro público.

A contratação temporária de pessoal, na hipótese de situação de calamidade pública, somente é admitida quando imprescindível para a execução de tarefas relacionadas diretamente ao enfrentamento das atividades/serviços públicos impactados pela situação excepcional ou delas decorrentes, devidamente justificadas. O artigo 37, IX, da CF, determina que a contratação temporária de servidores para atender à necessidade de excepcional interesse público, requer lei específica municipal autorizando-a. Assim, o Município só poderá contratar servidores temporários, diante de situação de emergência ou estado de calamidade pública, se já tiver editado lei que as preveja como situação de excepcional interesse público. A lei deverá estabelecer os prazos máximos de contratação, salários, direitos e deveres, proibição ou possibilidade de prorrogação de contrato e a nova contratação da mesma pessoa.

Contratações emergenciais – Lei nº 13.979/2020

No tocante às Contratações Emergenciais para o combate ao COVID-19, a Lei nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, estabelece mecanismos de otimização para as contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de relevância internacional proveniente do novo **Coronavírus**, como por exemplo os

casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

Riscos e sugestões de ações de controle para sua mitigação

Administração Pública deve estar atenta para diminuir os riscos provenientes dessas aquisições. Assim, ao decidir contratar ou adquirir um produto ou serviço, a gestão deve se ater aos seguintes questionamentos:

- **MOTIVAÇÃO:** A contratação está exclusivamente relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19?
- **DEFINIÇÃO DO OBJETO:** O objeto do contrato está definido de forma clara e objetiva, sem especificações restritivas? Está acompanhada da justificativa da contratação, bem como da definição das localidades ou beneficiários contemplados na contratação?
- **PREÇO E QUANTIDADE:** Existe um estudo técnico que indique a quantidade mínima a ser adquirida? Houve pesquisa de preços para a definição do valor de referência da aquisição, seguindo as orientações dos Órgãos de Controle? O preço praticado é compatível com os preços de mercado?
- **LOGÍSTICA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL:** A logística de distribuição dos objetos contratados no Município está previamente definida? Os prazos definidos para a execução do objeto são compatíveis com a urgência da situação?

A Lei nº 13.979/2020, em seu artigo 4º-E, § 1º, admite condições simplificadas para a elaboração de projeto básico ou termo de referência, que deve conter, dentre outras coisas declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, descrição resumida da solução apresentada, requisitos da contratação, etc.

Com relação à execução contratual, cabe ao fiscal do contrato acompanhar todas as ocorrências contratuais e providenciar as formalizações necessárias, tais como:

- A) A Lei 13.979/20 permite a modificação contratual, dispondo no art. 4º I, que os contratados devem aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, até 50% do valor inicial atualizado do contrato. Qualquer espécie de alteração contratual constitui em exceção decorrente de fato superveniente, devidamente justificado no processo e que explicita os motivos que respaldam a aludida modificação.

- A) A referida Lei dispõe sobre a prorrogação do prazo de execução, os contratos terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. Cabe evidenciar a necessidade do objeto contratado para justificar a prorrogação do prazo, além de demonstrar que a prorrogação é a solução mais adequada, em termos técnicos, operacionais e econômicos, em detrimento de nova contratação, além de consultar o interesse do contratado na continuidade do instrumento e avaliar os aspectos formais para a prorrogação.

Importante destacar que todas as contratações ou aquisições devem ser disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei Federal 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, conforme Resolução TC nº 91 de 13 de Maio de 2020, do Tribunal de contas do Estado de Pernambuco.

Quadro explicativo de eventuais riscos e sugestões de ações de controle para a sua mitigação (COVID-19)

Guia dos principais riscos na aquisição/contratação direta para enfrentamento da COVID-19 e formas de mitigação dos riscos eventualmente identificados		
Item de avaliação	Risco	Mitigação
1. MOTIVAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA AQUISIÇÃO OU CONTRATAÇÃO	1.1. Aquisição/Contratação de bem ou serviços não relacionados ao enfrentamento da COVID-19.	Indicar justificativa no processo de que a medida ajudará no combate à COVID-19.
	1.2. Sobreposição de aquisições e contratações com o Governo Federal e/ou Estadual	Interlocução com os Governos Federal e Estadual.
	1.3 Duplicidade de aquisição/contratação por mais de uma secretaria do Município.	Centralização de compras ou interlocução entre as secretarias compradoras.
	1.4 Existência de contratos vigentes ou atas de registro de preços vigentes, que possibilitem a aquisição/contratação do objeto.	Declaração do setor de contratos do órgão que não há contrato/ata de registro de preços vigentes para o objeto a ser adquirido ou contratado.

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p>1.</p> <p>MOTIVAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA AQUISIÇÃO OU CONTRATAÇÃO</p>	<p>1.5 Quantitativos superestimados ou subestimados.</p>	<p>a) observar os parâmetros e estudos realizados, no que diz respeito a números de leitos, números de profissionais ou pacientes a serem atendidos, expectativa de tempo da crise da COVID-19 (justificar ou incluir estudo);</p> <p>b) Previsão contratual para eventual utilização de quantitativo inferior ou necessidade de aumento dos quantitativos contratados.</p>
	<p>1.6 Utilização de procedimento de aquisição/contratação inadequado.</p>	<p>Justificativa de que a dispensa de licitação foi a melhor forma para aquisição/contratação em detrimento de outras formas (pregão, adesão a ata de registro de preços, chamamento público).</p>
	<p>1.7 Empenho não realizado com – Despesas para o enfrentamento da COVID-19.</p>	<p>Conforme orientação da SEPLAG, realizar os empenhos destinados às despesas para o enfrentamento da COVID-19 na subação, programa/ação específica;</p>
<p>2.</p> <p>ESCOLHA DE FORNECEDORES</p>	<p>2.1 Direcionamento de aquisições para determinados fornecedores ou grupo de fornecedores.</p>	<p>a) Especificar de forma clara, objetiva e suficiente as especificações do objeto, vedadas especificações excessivas, irrelevantes e desnecessárias, que possam limitar a escolha de fornecedores;</p> <p>b) Justificar de forma adequada as exigências técnicas necessárias ao objeto;</p> <p>c) Evitar especificações que gerem exclusividade de atendimento/fornecimento.</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p>2. ESCOLHA DE FORNECEDORES</p>	<p>2.2 Possibilidade de o fornecedor auferir ganhos indevidos decorrentes da contratação depois de superada a emergência da COVID-19.</p>	<p>a) evitar especificações que possam gerar exclusividade de fornecimento/atendimento;</p> <p>b) evitar contratar com fornecedores que ofereçam somente manutenção exclusiva ou contrato de exclusividade de fornecimento.</p>
	<p>2.3 Possibilidade de o fornecedor não entregar parte ou a totalidade do material ou serviço contratado.</p>	<p>a) evitar contratar com fornecedor inidôneo (somente admissível quando não houver nenhum outro fornecedor para o objeto – fornecedor único - devidamente fundamentado no processo);</p> <p>b) solicitar garantia de fornecimento, seguro, cláusula de ressarcimento contratual;</p>
<p>3. JUSTIFICATIVA DE PREÇO</p>	<p>3.1 Ausência de pesquisa de preços ou pesquisa insuficiente.</p>	<p>a) ampliar as pesquisas de preços verificando nos sites de outros Estados e Municípios, e ainda, inserir nos autos todas as tentativas empreendidas de coleta de orçamentos (E-mails enviados/recebidos, consultas a sítios eletrônicos);</p> <p>b) Verificar compras e contratações já realizadas pelo órgão para o objeto;</p> <p>c) Na impossibilidade de realizar a pesquisa de preços de mercado, fazer constar no processo justificativa fundamentada da autoridade competente, conforme § 2º, art. 4º-E da Lei nº 13.979.</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p>3.</p> <p>JUSTIFICATIVA DE PREÇO</p>	<p>3.2 Prática de sobrepreço em razão da alta demanda por produtos e serviços ligados à COVID-19.</p>	<p>a) verificar compras e contratações já realizadas pelo órgão ou demais órgãos do Estado para o mesmo objeto;</p> <p>b) verificar em sítios exclusivos da COVID-19 de outros Estados e Municípios as aquisições para o mesmo objeto;</p> <p>c) utilizar preços de referência e/ou tabelados;</p> <p>d) buscar negociação com os fornecedores, quando constatado preço superior ao de mercado e fazer constar no processo a negociação ou tentativa de negociação realizada (e-mails e mensagens trocadas, por exemplo);</p> <p>e) quando da constatação do sobrepreço, na impossibilidade de aquisição ou contratação pelo preço de mercado, fazer constar a justificativa em razão da oscilação de preços do objeto ou serviço a ser adquirido.</p>
	<p>3.3 Manipulação de preços por parte do fornecedor, visando aumentar o preço a ser firmado.</p>	<p>a) Consultar, se possível, o maior número de fornecedores;</p> <p>b) Adotar práticas para evitar o conluio, como por exemplo, estruturar a contratação de forma a maximizar a participação potencial de candidatos que genuinamente concorram entre si; não divulgar aos demais fornecedores as fontes consultadas;</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p>3.</p> <p>JUSTIFICATIVA DE PREÇO</p>	<p>3.3 Manipulação de preços por parte do fornecedor, visando aumentar o preço a ser firmado.</p>	<p>c) Verificação do quadro societário das empresas contratadas para analisar se possuem algum vínculo com servidores do Município;</p> <p>d) Verificação de que os possíveis fornecedores das propostas não possuam vínculo societário comum;</p> <p>e) Verificação de similaridade de propostas de fornecedores em termos de valores e mesma formatação;</p> <p>f) Verificação se o valor da proposta apresentada condiz com o que está no contrato.</p>
<p>4.</p> <p>LOGÍSTICA DE ENTREGA NAS AQUISIÇÕES</p>	<p>4.1 Entrega de materiais intempestiva, após o pico da emergência da COVID-19.</p>	<p>a) Estipulação contratual com prazo condizente com a necessidade projetada e com a urgência, fazendo constar nos autos do processo o prazo certo da entrega do material ou execução do serviço;</p> <p>b) Definição de entregas parceladas, caso não seja possível a entrega total em tempo da necessidade;</p> <p>c) Quando exigida antecipação de pagamento, negociar para realização de pagamento antecipado de forma parcial, consignando o restante da parcela para o momento do aceite, na entrega do material (o pagamento adiantado deve ser devidamente justificado pela autoridade competente no processo);</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p>4.</p> <p>LOGÍSTICA DE ENTREGA NAS AQUISIÇÕES</p>	<p>4.1 Entrega de materiais intempestiva, após o pico da emergência da COVID-19.</p>	<p>d) Quando não for possível realizar adiantamento de pagamento de forma parcial, exigir garantias ou fazer constar nos autos a negociação realizada, com justificativa fundamentada da autoridade competente quanto à utilização de adiantamento total de pagamento.</p>
	<p>4.2 Quantitativos entregues inferiores ao demandado.</p>	<p>a) Conferência por servidor designado ou por Comissão devidamente constituída para recebimento do objeto;</p> <p>b) Estabelecer rotinas de conferência de materiais;</p> <p>c) Definição prévia, em contrato ou no termo de referência, de forma formalizada, dos locais e endereços corretos de entrega, bem como dos quantitativos para cada local, com definição do responsável pelo recebimento, conferência e certificação em cada local.</p>
	<p>4.3 Subutilização de materiais ou equipamentos em razão da falta de profissionais aptos à utilização, ou ainda, por falta de recursos para manutenção de equipamentos.</p>	<p>Definição prévia no processo ou no termo de referência simplificado das condições acessórias (caso haja) para efetividade da aquisição ou contratação, bem como se efetuará a manutenção dos equipamentos, caso necessário.</p>
<p>5.</p> <p>PUBLICIDADE</p>	<p>5. Ausência de publicidade</p>	<p>Publicação IMEDIATA das aquisições e contratações em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo o nome do contratado, CPF/CNPJ, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.</p>