



RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO Nº. 007/DAD - ID 133/20

Acompanhamento das contratações públicas realizadas no âmbito da Administração Direta do Estado, destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19).

INTRODUÇÃO

1. Cabe aos tribunais de contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos art. 70, caput, e 71 da Constituição Federal de 1988.
2. Dentre suas competências institucionais, destaca-se a de fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.
3. Na perspectiva desse poder-dever de fiscalizar a aplicação de recursos públicos, este Tribunal dispõe de relevante instrumento de fiscalização com vistas a examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, ou avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas (*Acompanhamento*, art. 82, IV da LOTCE/RN c/c o art. 285 do RITCE/RN).
4. O Acompanhamento insere-se no âmbito da atuação concomitante, que busca a fiscalização simultânea com o intuito de permitir a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos de forma célere, preventiva e tempestiva.
5. Nesta Corte de Contas, as ações fiscalizatórias de acompanhamento em curso encontram-se contempladas na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021, aprovado pela Decisão nº. 005/2020-TC (*alterada pela Decisão Administrativa nº 008/2020-TC*), onde restou consignada a ação ID 133, cuja fiscalização abrange, em linhas gerais, representações das unidades técnicas a partir de análises setoriais acerca de matéria de natureza concomitante.
6. Posto isso, importante ressaltar que a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, declarou como pandemia a infecção causada pelo novo coronavírus (COVID-19). Em decorrência disso a Lei Ordinária Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabeleceu medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Dentre essas providências, foram definidas normas mais flexíveis para a contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, aplicáveis às entidades da Administração Pública Direta e Indireta de todas as esferas federativas.
7. Nesse panorama de adoção de medidas para combate à pandemia causa pelo COVID-19, e considerando as competências institucionais dos Tribunais de Contas, vale enfatizar as diretrizes estabelecidas por meio da Resolução Conjunta ATRICON / ABRACOM / AUDICON / CNPTC / IRB nº. 001 de 27 de março de 2020, notadamente as que sinalizam para a necessidade de fiscalização concomitante dessas contratações emergenciais, **mas, sobretudo, pela expedição de orientações aos seus jurisdicionados, para que sejam devidamente observados os parâmetros legais extraordinários a elas pertinentes, de modo a evitar o cometimento de irregularidades, contribuindo, assim, pedagogicamente para o aperfeiçoamento da gestão pública e pela qualidade dos gastos.**

14. Neste particular, impõe-se destacar a cautela que tem norteado as ações de fiscalização desenvolvidas pelos Auditores de Controle Externo que compõem a presente comissão de auditoria, sopesando nos exames realizados os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelos gestores, norteados pelo art. 22, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/42 -, sem, no entanto, perder de vista o papel de relevo no exercício do controle externo atribuído aos Tribunais de Contas.

15. Convém pontuar, outrossim, que as medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia provocada pelo COVID-19, inserem-se num contexto de mudança quase que diária de cenário, provocada por fatores tais como a volatilidade no fluxo da oferta e da procura de insumos, medicamento e equipamentos e pelas oscilações cambiais, o que provoca uma grande instabilidade de preços e proporciona um campo fértil para ocorrência de irregularidades nas contratações e possíveis fraudes contra à administração pública.

16. Pois bem. Para persecução da ação de fiscalização das contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia, **objeto deste acompanhamento**, a equipe, constituída pela Portaria nº. 018/2020 - SECEX/TCE/RN³, diante do grande volume de editais de licitação, de chamamentos públicos e de dispensas de licitações realizadas pelos jurisdicionados, passou a monitorá-los diariamente por meio do Sistema ALICE (*Análise Licitações e Editais*)⁴, bem como, das publicações realizadas no Diário Oficial do Estado e pelas notícias divulgadas na imprensa local.

17. Na sequência, partindo-se de critérios de materialidade e sopesando a capacidade operacional desta unidade técnica, procedeu-se à seleção de algumas contratações as quais foram submetidas a uma análise preliminar (*relatório de análise prévia*), com o intuito de identificar possíveis indícios de irregularidade. **Durante esse processo de acompanhamento, uma das principais obstáculos encontrados residiu exatamente na obtenção do preço de referência oriundo da pesquisa de mercado, o que dificultou em muitos casos a adequada mensuração de risco e relevância, bem como, o exame prévio (ainda em cognição sumária) dos aspectos da legalidade e legitimidade da contratação.**

18. Como evidência dessas constatações, destacamos alguns procedimentos analisados, extraídos do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, vejamos:

- **Processo SEI:** 06010004.000750/2020-70 - SEAP.
Objeto: Dispensa de Licitação para fornecimento de tornozeleiras eletrônicas.
Constatação: Inobservância de aspectos relacionados à pesquisa, destaque para a presença de apenas duas propostas e um e-mail de solicitação da terceira, no entanto, nesse e-mail não foi identificado a empresa, endereço eletrônico, razão social, telefone ou CNPJ.
- **Processo SEI:** 0610521.00002/2019-69 - SESAP
Objeto: Pregão eletrônico para fornecimento de enxoval para a Rede Hospitalar do Estado.
Constatação: foram constatadas propostas de fornecedores com capacidade econômica muito abaixo da necessária para fornecer os itens cotados.

³ Portaria nº. 018/2020-SECEX/TCE/RN, publicada no Diário Eletrônico nº 2563 de 22 de abril de 2020.

⁴ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/tecnologia-varredura-diarria-de-irregularidades-em-editais>.

- **Processo SEI:** 00610347.000876/2019-84 – HMWG

Objeto: Pregão eletrônico para aquisição de enxoval para o Hospital Walfredo Gurgel.

Constatação: Na análise do processo foi verificada a não utilização de pesquisas similares realizadas por outros entes públicos, até mesmo a pesquisa realizada pela própria Secretaria Estadual de Saúde Pública, em processo para aquisição do mesmo objeto, realizado na mesma época (*Processo N° 0610521.00002/2019-69 SESAP*)

- **Processo SEI:** 00610409.000012/2020-24 - SESAP

Objeto: Dispensa de Licitação com vistas à aquisição de enxoval hospitalar a fim de atender as necessidades das unidades da rede estadual

Constatação: Na análise foi percebido que a microempresa *Tânia Dutra Machado Medanha*, CNPJ: 33.869.555/0001-23, vencedora da maior quantidade de lotes na pesquisa de preços, foi fundada há cerca de 10 meses, com Capital Social R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e demonstrou capacidade econômica abaixo da necessária para fornecer os itens arrematados. Nos autos não foram acostadas as comprovações das solicitações de cotações de todas as empresas registradas no mapa de apuração, de modo que apenas para as empresas vencedoras tais documentos foram inseridos no processo. Em relação às propostas verificadas no processo, constatou-se que, todas as empresas são sediadas em outros estados, configurando assim uma pesquisa exclusivamente de outras praças, que não representa a realidade local.

- **Processo SEI:** 00610522.000009/2020-12 - SESAP

Objeto: Dispensa de Licitação para contratação serviços de limpeza e conservação hospitalar.

Constatação: Apesar dos autos do referido processo apresentarem instrução orientando a pesquisa de preço, no sentido de que deva ser realizada mediante a utilização dos parâmetros: I - Pannel de Preços, II - Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias; III - Pesquisa publicada em mídia especializada; ou IV - Pesquisa com os fornecedores, não constatamos, acostados ao processo, registros de tais procedimentos ou indícios de priorização de tais parâmetros, apenas a adoção da restrita e curta pesquisa a poucos fornecedores, situação bastante precária para a obtenção do preço de referência de uma dispensa de licitação envolvendo recursos na ordem de R\$ 27 milhões de reais.

- **Processo SEI:** 00610194.000027/2020-55 - SESAP

Objeto: Dispensa de Licitação para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual para abastecer as unidades hospitalares.

Constatação: Foi observado no processo que o estabelecimento de um elevado quantitativo de EPIS para pronta entrega tornaram o processo, desde o momento da pesquisa até sua conclusão, pouco atrativo ou até mesmo inviável para potenciais fornecedores. De forma a ampliar a participação de um maior número de empresas, o gestor deverá analisar de forma criteriosa o dimensionamento dos itens, no intuito de buscar coerência entre a sua demanda e a realidade do mercado.

24. Por outro lado, a legislação em referência estabeleceu, excepcionalmente e mediante justificativa da autoridade competente, a possibilidade de dispensa da estimativa de preços⁶. No entanto, o legislador não elencou, nem exemplificativa nem taxativamente, situações de excepcionalidade que dispensem essa estimativa de preços. É o administrador público que, em sua atuação discricionária, sempre pautado pela legalidade e interesse público, deverá demonstrar/comprovar a situação excepcional que tenha impedido a comprovação da estimativa de preços para a dispensa licitatória.

25. Mister aqui reforçar que a referida disposição legal trata da necessidade de justificativa para a não realização da estimativa de preços, e não da possibilidade de contratação com preços acima dos praticados no mercado à época da demanda da Administração (sobrepços). Trata-se aqui da presunção relativa de que os preços pactuados guardam conformidade com, pelo menos, um daqueles parâmetros mencionados no inciso VI do § 1º do art. 4º-E da lei nº. 13.979/2010, presunção que, obviamente, admitirá prova em contrário.

26. Por conseguinte, na eventual ocorrência de situações dessa natureza, cabe **recomendar aos gestores responsáveis que comprovem, à vista das circunstâncias do caso concreto, a impossibilidade da realização da pesquisa e o esgotamento de suas possibilidades, documentando, de preferência em um relatório circunstanciado, todas as diligências e tentativas realizadas, incluindo, para tanto, os "prints" de telas, pesquisas na internet, e-mails enviados a fornecedores, dentre outras evidências de que o agente responsável adotou os procedimentos que estavam à sua disposição para pesquisar os preços, sem que, entretanto, o resultado fosse obtido.**

27. Ainda na seara da estimativa de preços, cumpre anotar que a Lei nº 13.979/2020⁷ contemplou a possibilidade do Poder Público efetivar a contratação por valores superiores aos obtidos na estimativa preliminar, haja vista a oscilação de preços - natural no contexto da pandemia -, desde que apresentada a devida justificativa. Seria o caso, por exemplo, do aumento do preço de determinado produto (*ex: álcool em gel*) em função do aumento repentino do consumo pela população e da consequente escassez do item no mercado.

28. Nessas circunstâncias, como já bem orientou esta Corte de Contas, por meio da Nota Técnica nº 004/2020 - COEX/TCE-RN, a justificativa para contratações que possuam valor superior ao pesquisado deverá ser emitida pelo ordenador da despesa e deverá, necessariamente, constar do processo de despesa e estar acompanhada dos elementos probatórios que fundamentam a decisão.

29. Assim sendo, na ocorrência de tal situação, e para a adequada observância dos parâmetros normativos, **impõe recomendar ao gestores responsáveis que adotem as providências para reunir, preferencialmente em um relatório circunstanciado, as provas que demonstrem os preços vigentes ao tempo em que foi realizada a pesquisa inicial e os preços correntes quando da efetivação dos procedimentos contratuais, visando a comprovar objetivamente, nos autos do processo, a variação extraordinária ou a desatualização da base de preços.**

⁶ Art. 4º-E, §2º - Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

⁷ Art. 4º-E, § 3º - Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

30. Outro aspecto de relevo que merece ser destacado é que a Lei nº 13.979/2020, objetivando conferir maior celeridade aos procedimentos de aquisição de medicamentos, insumos, materiais médico-hospitalares e equipamentos, além de flexibilizar normas atinentes às contratações diretas, autorizou o uso de Sistema de Registro de Preços - SRP para as compras por mais de um órgão ou entidade (art. 4º, §4º). A nova norma também flexibilizou, temporariamente, regras pertinentes ao pregão, seja eletrônico ou presencial, notadamente quanto à dinamização dos prazos dos procedimentos licitatórios (art. 4º-G).

31. Nesse sentido, buscando atender os normativos relacionados ao enfrentamento do novo Coronavírus (Covid-19), vale notabilizar que o Portal de Compras do Governo Federal (*Comprasnet*) implementou e aprimorou diversas funcionalidades com o objetivo de conferir maior celeridade e transparência aos procedimentos para aquisição de bens e serviços necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

32. O quadro abaixo, sintetiza a lista de adaptações de algumas dessas funcionalidades, com destaque para aquelas que já se encontram em funcionamento⁸:

Funcionalidade	Referência	Data Prevista para implantação	Status atual
Hipótese de dispensa	<i>Art. 4 da Lei 13.979</i>	24/03/2020	Em funcionamento
Pregão com base na Lei 13.979/2020	<i>Art. 4-G da Lei 13.979</i>	25/03/2020	Em funcionamento
Redução do prazo de abertura do pregão	<i>Art. 4-G da Lei 13.979</i>	25/03/2020	Em funcionamento
Retirada do limite de 20 itens na sala de disputa	Parâmetro interno de Sistema maior celeridade	25/03/2020	Em funcionamento
Redução de prazo para Recursos e Contrarrazão	<i>Art. 4-G da Lei 13.979</i>	25/03/2020	Em funcionamento
Dispensa de estimativa de Preços	<i>Art. 4-E, § 2º da Lei 13.979</i>	27/03/2020	Em funcionamento

Obs.: É importante ressaltar que acaso o órgão não possua regulamento próprio para a utilização das modalidades eletrônicas do sistema, é possível a adoção do regulamento federal - Decreto nº 7.892, de 2013. Conforme a Instrução Normativa nº 206/2019 - ME, órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, 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 devem utilizar obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, podendo fazer uso do Sistema de Compras do Governo federal, disponível no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br, mediante celebração de termo de acesso com a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

⁸ Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1275-novas-funcionalidades-no-comprasnet-para-apoiar-no-combate-ao-covid-19>.

33. Destacamos a seguir, de forma resumida, as principais inovações implantadas no referido portal, para cada modalidade, valendo esclarecer que maiores detalhes de como utilizar cada nova funcionalidade e a legislação relacionada encontram-se disponíveis no endereço eletrônico "<https://www.comprasgovernamentais.gov.br>".

- **Pregão Eletrônico**: pode ser feito de modo simplificado, ou seja, adotando-se o termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado, trazido pela Medida Provisória nº. 926/2020, além de prazos reduzidos pela metade e recursos apenas no efeito devolutivo. Buscando maior economicidade, em relação ao valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno. Também em busca de maior economicidade, o Portal incorporou entendimentos já presentes na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, e trouxe algumas mudanças na sistemática de envio de lances. A inovação substitui o bastante criticado tempo randômico. De forma a evitar a participação de empresas sem a capacidade de fornecimento de serviços ou bens, exercendo papel de “Coelho”, a documentação de habilitação será enviada ao sistema na fase anterior a disputa de preços.

- **Dispensa de Licitação com Registro de Preços**: As aquisições de insumos de saúde para o enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus poderão ser realizadas por dispensa de licitação do tipo Sistema de Registro de Preços (SRP) no Comprasnet. A ferramenta está disponível para bens e serviços, inclusive de engenharia, que se relacionem ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

- **Cotação Eletrônica**: Nos casos de Dispensa de Licitação conforme o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, o sistema de compras do Governo Federal possibilita a utilização da opção “Cotação Eletrônica”, conjunto de procedimentos para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor, por meio da rede mundial de computadores (Internet), observando o limite de R\$ 17.600,00.

- **Dispensa de Licitação**: Uma grande inovação do Comprasnet tratará de todas as hipóteses de aquisição previstas nos incisos do artigo 24 da Lei 8.666/93. Com o registro eletrônico de todas as fases do processo, a pesquisa de preços passará a ter uma maior divulgação via o Portal de Compras, dessa forma, em função de uma maior publicidade, propiciará um leque maior de propostas, acarretando consequentemente em contratações mais vantajosas, realizadas com maior eficiência e publicidade.

34. Como se vê, portanto, as funcionalidades disponíveis no "*Comprasnet*" mostram-se aptas a promover maior transparência, celeridade, dinamismo e segurança às compras públicas.

35. **Posto isso, considerando a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico nos casos de execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, considerando a necessidade de maior transparência, celeridade e segurança nas contratações diretas efetivadas no atual cenário de pandemia, e, tendo em vista a inexistência de ferramenta própria informatizada de compras no âmbito do Poder Executivo Estadual, recomenda-se ao Governo do Estado que, para realização de suas contratações, especialmente no período de enfrentamento da pandemia, envide esforços, como medida de aprimoramento, para utilização, preferencialmente, das ferramentas e funcionalidades para cada modalidade, disponibilizadas no Portal de Compras do Governo Federal (*Comprasnet*).**

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante de todo o exposto, nos termos do art. 71, inciso IX da Constituição Federal, bem como do art. 53, inciso VIII da Constituição Estadual do RN, e ainda na forma do art. 1º, incisos VII e XVI e art. 77, inciso I, "b", todos da Lei Complementar nº. 464/2012, propõe-se, como conclusão deste relatório de acompanhamento, os seguintes encaminhamentos:

- Das providências processuais:

a) Que, diante da relevância e risco inerentes ao objeto do presente acompanhamento, seja atribuído, nos termos do art. 5º, parágrafo único da Resolução Normativa nº. 009/2011-TCE, caráter seletivo e prioritário ao feito, conferindo ao processo tramitação preferencial no âmbito deste Tribunal de Contas;

- Das recomendações:

b) Pelas seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao gestor responsável pela **Secretaria de Estado da Saúde - SESAP, Senhor Cipriano Maia de Vasconcelos:**

b.1) Que as estimativas de preços relativas aos bens e serviços a serem contratados sejam sempre devidamente justificadas, mediante pesquisa que deverá necessariamente constar nos autos do procedimento administrativo, e, como medida de prudência, a fim de permitir uma pesquisa que reflita o real comportamento do mercado e garantir a contratação mais vantajosa para a administração, mitigando os riscos de eventual sobrepreço, que ela seja efetivada de forma mais ampla e integrativa possível, abrangendo o maior número de fontes previstas no art. 4º-E, inciso VI, alíneas "a" a "e" da Lei nº 13.979/2020. Ademais, recomenda-se a juntada aos processos dos comprovantes das pesquisas realizadas, identificado o fornecedor, o endereço eletrônico, a razão social, telefone ou CNPJ, sejam por meio de "prints" de telas, e-mails enviados, buscas feitas na internet, declarações de ligações telefônicas feitas junto a fornecedores, entre outras;

b.2) Que nos casos excepcionais em que se dispensar a estimativa de preços (art. 4º-E, §2º da Lei nº. 13.979/2020), o gestor responsável faça comprovar, à vista das circunstâncias do caso concreto, a impossibilidade da realização da pesquisa e o esgotamento de suas possibilidades, documentando, de preferência em um relatório circunstanciado, todas as diligências e tentativas realizadas, incluindo, para tanto, os "prints" de telas, pesquisas na internet, e-mails enviados a fornecedores, dentre outras evidências de que o agente responsável adotou os procedimentos que estavam à sua disposição para pesquisar os preços, sem que, entretanto, o resultado fosse obtido;

b.3) Que, na ocorrência excepcional, da efetivação de contratação por valores superiores aos obtidos na estimativa inicial, decorrentes da oscilação de preços (art. 4º-E, §3º da Lei nº. 13.979/2020), o gestor responsável adote as providências para reunir, preferencialmente em um relatório circunstanciado, as provas que demonstrem os preços vigentes ao tempo em que foi realizada a pesquisa inicial e os preços correntes quando da efetivação dos procedimentos contratuais, visando a comprovar e justificar, nos autos do processo, objetivamente a referida variação extraordinária ou a desatualização da base de preços;

b.4) Considerando a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico nos casos de execução de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, considerando a necessidade de maior transparência, celeridade e segurança nas contratações diretas efetivadas no atual cenário de pandemia, e, tendo em vista a inexistência de ferramenta própria informatizada de compras no âmbito do Poder Executivo Estadual, recomenda-se, como medida de aprimoramento, que o Governo do Estado, para realização de suas contratações, independente da origem dos recursos e especialmente no período de enfrentamento da pandemia, envide esforços para utilização, preferencialmente, das ferramentas e funcionalidades para cada modalidade, disponibilizadas no Portal de Compras do Governo Federal (*Comprasnet*).

c) Tendo em vista que as medidas de enfrentamento à pandemia, como as aquisições de bens e serviços, embora tenham ocorrido, de forma mais centralizada e em maior volume, por meio da Secretaria de Saúde, mas foram também efetivadas por outros órgãos do Poder Executivo Estadual, propõe-se a **RECOMENDAÇÃO** à Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, Senhora Maria de Fátima Bezerra, para que, por intermédio da Controladoria Geral do Estado - CONTROL, faça-se observar, em caráter geral, pelos gestores titulares das demais pastas da Administração Direta as recomendações pontuadas nos itens anteriores ("b.1" a "b.4").

Natal (RN), 16 de julho de 2020.

Assinado Eletronicamente

Alexandre Carlos de Souza
Auditor de Controle Externo

Assinado Eletronicamente

Márcio Fernando Vasconcelos Paiva
Auditor de Controle Externo

Assinado Eletronicamente

Paulo Roberto Oliveira de Melo
Auditor de Controle Externo