



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Nota Técnica

Nº 1520.0379.20

**Contratações públicas no
contexto da Lei Federal nº
13.979/2020 – principais riscos
e orientações de controles
internos**

13/4/2020



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Missão da CGE

Promover a integridade e aperfeiçoar os mecanismos de transparência da gestão pública, com participação social, da prevenção e do combate à corrupção, monitorando a qualidade dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO EXECUTIVO

POR QUE A CGE REALIZOU ESSE TRABALHO?

Para orientar os dirigentes, gestores e servidores dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual acerca das contratações públicas no contexto da Lei Federal nº 13.979/2020, no tocante à identificação dos principais riscos envolvidos nessas aquisições, à adoção de boas práticas e à implementação de controles internos operacionais aplicáveis ao contexto, de modo a auxiliar a tempestiva tomada de decisão pelos gestores estaduais acerca de medidas possíveis para mitigar, evitar ou transferir tais riscos.

QUAIS AS AÇÕES RECOMENDADAS?

Para o adequado gerenciamento dos riscos envolvidos nos processos de compras públicas relacionadas com a pandemia da COVID-19, sugerem-se as seguintes ações:

- Adaptar o Roteiro Auxiliar de Verificação da Contratação Emergencial, reproduzido no Apêndice I desta Nota Técnica, conforme as especificidades e particularidades de cada órgão ou entidade, visando à padronização e à celeridade na instrução processual, bem como à identificação e prevenção dos riscos nas compras públicas emergenciais.
- Elaborar mapa ou planilha de riscos, ou adaptar modelo existente no âmbito do órgão ou entidade, para gerenciamento de riscos relativos à execução das contratações, considerando, inclusive, lições apreendidas em contratações pretéritas.
- Elaborar lista de verificação (*checklist*), ou adaptar modelo existente no âmbito do órgão ou entidade, para as atividades de gestão e fiscalização das contratações, considerados os riscos identificados quanto ao gerenciamento contratual e as medidas (controles internos) estabelecidas para tratamento desses riscos.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

1. Introdução.....	5
2. Contextualização	5
3. Contratações sobre o contexto da Lei Federal nº 13.979/2020 e MP nº 926/2020.....	6
3.1 Normativos federais e estaduais.....	6
3.2 Requisitos das contratações emergenciais	9
3.3 Principais riscos e possíveis ações de controle	11
3.4 Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da COVID-19.....	15
4. Conclusão	17
Apêndice I – Roteiro Auxiliar de Verificação da Contratação Emergencial.....	19
Apêndice II – Modelo de Mapa de Riscos simplificado.....	21
Anexo I – Referências normativas consultadas.....	22



1. Introdução

Considerando que:

A Lei Estadual nº 23.304, de 30 de maio de 2019, estabelece entre as competências da Controladoria-Geral do Estado (CGE) “promover o fortalecimento da integridade, da ética, da governança, da gestão de riscos, da conformidade, ou *compliance*, e da prestação de contas, ou *accountability*, no âmbito da administração pública estadual”;

A Auditoria Interna é uma atividade planejada para adicionar valor ao serviço público e aprimorar a gestão pública estadual;

O Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020, declara situação de emergência em saúde pública no Estado de Minas Gerais em razão de surto de Coronavírus;

O Plano de Contingência CGE/MG - COVID-19¹ prevê como missão geral a “execução das atividades essenciais de auditoria, transparência e correição durante o surto de COVID-19, garantindo a permanência do estado de normalidade e execução dos serviços básicos e essenciais”;

Elaborou-se a presente Nota Técnica, a fim de orientar dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual acerca das contratações públicas no contexto da Lei Federal nº 13.979/2020. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica atinente ao assunto, por meio do levantamento de normativos, artigos da doutrina e produções de órgãos de controle, de forma a consolidar orientações e boas práticas aos dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, bem como aos servidores designados para acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

Ressalta-se que o conteúdo orientativo deste documento não tem a intenção de esgotar o tema, não assume caráter normativo ou vinculante, não cria direitos ou garantias, nem supre ou substitui as leis específicas atinentes à matéria ou qualquer outra norma aplicável ao órgão ou entidade.

2. Contextualização

A Secretaria de Estado de Saúde, no Protocolo Coronavírus 2019-nCoV (Novo Coronavírus)², esclarece que:

Em 31 de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, ocorreu um conglomerado de 27 casos de síndrome respiratória aguda de etiologia desconhecida entre pessoas ligadas a um mercado úmido (de produtos marinhos) dos quais 7 foram relatados como graves. Os casos possuíam vínculo epidemiológico entre si e foi aventada a possibilidade de transmissão através do contato com animais marinhos manipulados no mercado. Foi identificado pelos chineses tratar-se de um novo vírus que foi denominado 2019 – nCoV (novo coronavírus).

Os coronavírus (CoV) são uma grande família viral, conhecidos desde meados dos anos 1960, que causam infecções respiratórias em seres humanos e em animais. Geralmente, infecções por coronavírus causam doenças respiratórias leves a moderada, semelhantes a um resfriado comum. [...] Alguns coronavírus podem causar síndromes respiratórias graves, como a síndrome respiratória aguda grave que ficou

¹ Disponível em <<http://cge.mg.gov.br/projetos-especiais/ia-cm/outros-materiais?download=434:plano-de-contingencias-cge>>, acesso em 23/03/2020.

² Disponível em <https://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/PROTOCOLO_CORONAVIRUS_FINAL.pdf>, acesso em 25/03/2020.



conhecida pela sigla SARS da síndrome em inglês “Severe Acute Respiratory Syndrome”. SARS é causada pelo coronavírus associado à SARS (SARS-CoV).

O Plano Estadual de Contingência para Emergência em Saúde Pública³ destaca que:

Inicialmente observado como um evento limitado à cidade de Wuhan, o número de casos e óbitos aumentou rapidamente e disseminou-se para outras províncias chinesas. O governo chinês adotou, então, medidas de contenção e isolamento de cidades no intuito de mitigar o evento. [...]

Em 30/01/2020, diante da realidade de disseminação mundial do novo coronavírus, que naquele momento já havia sido notificado em 18 países, além da China, e com transmissão pessoa a pessoa confirmada em três deles, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o evento como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII).

Tendo em vista o cenário de expansão mundial de contágio e infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da Portaria nº 188⁴, 03 de fevereiro de 2020. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou⁵ que a contaminação do novo coronavírus (COVID-19) representa uma pandemia e, em 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde declarou, na Portaria nº 454⁶, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (COVID-19) em todo o território nacional.

No âmbito estadual, diante da imperiosa necessidade de reunir esforços para reduzir a transmissibilidade do novo coronavírus (COVID-19), o Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020, declarou “situação de emergência em Saúde Pública no Estado em razão de surto de doença respiratória – 1.5.1.1.0 – Coronavírus” e dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da pandemia, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. O Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020, instituiu o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19, a quem cabe, entre outras competências, “adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas”. Por sua vez, o Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, reconhece o estado de calamidade pública, no âmbito de todo o território do Estado de Minas Gerais, decorrente da pandemia causada pelo agente COVID-19.

3. Contratações sobre o contexto da Lei Federal nº 13.979/2020 e MP nº 926/2020

3.1 Normativos federais e estaduais

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas

³ Disponível em <https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/jan_fev_mar/13-02-PLANO-DE-CONTINGENCIA-novo-coronavirus-MINAS-GERAIS-EM-REVIS--O.pdf>, Versão 1 – Atualização em 12/02/2020, acesso em 25/03/2020.

⁴ Disponível em <https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/Portaria_n_188-20-ms_Declaracao_Emergencia_em_Saude_Publica.pdf>, acesso em 25/03/2020.

⁵ Disponível em <<https://nacoesunidas.org/organizacao-mundial-da-saude-classifica-novo-coronavirus-como-pandemia/>>, acesso em 25/03/2020.

⁶ Disponível em <https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/Portaria_n-454-20-ms-Declaracao-transmissao-comunitaria-no-Brasil.pdf>, acesso em 25/03/2020.



da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), ao regulamentar o dispositivo acima, traz no art. 24 as hipóteses em que a licitação é dispensável, a exemplo de:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as 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, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

O art. 26 da Lei de Licitações e Contratos completa que as dispensas previstas no inciso supracitado “deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos” e estabelece em seu parágrafo único que:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Considerando o contexto da pandemia causada pelo surto do novo coronavírus (COVID-19), a Lei Federal nº 13.979⁷, de 6 de fevereiro de 2020, visando à proteção da coletividade, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da referida doença e estabeleceu, entre as medidas que poderão ser adotadas, regramentos excepcionais relativos às contratações públicas durante o período de emergência. Essa Lei foi alterada pela Medida Provisória nº 926⁸, de 20 de março de 2020, que estabeleceu “procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

Os normativos supracitados objetivam simplificar e flexibilizar os processos relativos às compras públicas emergenciais, tendo em vista a necessidade do Poder Público de tomar medidas urgentes a fim de minimizar os riscos de danos à vida e à saúde da população frente ao surto viral. De acordo com a norma, tem-se que:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

Nas contratações por dispensa, a norma destaca condições imprescindíveis postas no art. 4º-B:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

- I - ocorrência de situação de emergência;
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>, acesso em 23/03/2020.

⁸ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>, acesso em 23/03/2020.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

Portanto, a Lei prescreve que as contratações voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, que dispensam o prévio procedimento licitatório, são aquelas que advêm de uma grave situação de emergência (a pandemia da COVID-19) e demandam providências urgentes e imediatas por parte do Poder Público, tendo em vista a possibilidade de danos irreparáveis às pessoas, obras, serviços ou bens, destacando-se que o objeto da contratação deve ser restrito ao atendimento da situação de emergência. A Lei adverte que a hipótese de dispensa de licitação é temporária, admissível enquanto durar a emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

A fim de garantir celeridade no atendimento às demandas de emergência de saúde pública, a Lei prevê, ainda, a redução dos prazos de aquisições na modalidade pregão, entre outras medidas:

Art. 4º-G Nos 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.

§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o caput.

Em relação aos prazos de duração dos contratos, a norma prevê o exposto abaixo:

Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei 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.

Ao declarar situação de emergência em saúde pública no Estado de Minas Gerais em razão da COVID-19, o Decreto NE nº 113/2020, reitera o disposto na lei federal:

Art. 3º – Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus de que trata este decreto, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 13.979, de 2020.

A partir da situação de emergência decorrente da pandemia causada pela COVID-19, o Decreto nº 47.891/2020, reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito de todo o território do Estado de Minas Gerais e disciplinou que:

Art. 4º – Aplica-se ao período de calamidade pública, no âmbito do Poder Executivo, o disposto no inciso IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ressalta-se que a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais disponibilizou em seu sítio institucional uma coletânea da legislação⁹ relacionada ao enfrentamento da COVID-19, também consolidada no Processo SEI nº 1320.01.0033244/2020-51. No âmbito federal, o compilado da legislação relativa ao COVID-19 pode ser acessado no endereço eletrônico¹⁰ do Planalto.

⁹ Disponível em <<https://www.saude.mg.gov.br/coronavirus/legislacoes>>, acesso em 25 março 2020.

¹⁰ Disponível em <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>>, acesso em 27 março 2020.



3.2 Requisitos das contratações emergenciais

A Lei nº 13.979/2020, atualizada pela MP nº 926/2020, traz algumas particularidades que devem ser observadas nas contratações públicas relacionadas à pandemia da COVID-19. Quer se trate de dispensa ou de pregão (eletrônico ou presencial), enquanto durar a emergência do surto viral, o trâmite do processo de compras públicas requer cautela da Administração no sentido de agir com zelo, proporcionalidade e razoabilidade, conforme a realidade de cada órgão ou entidade.

A norma prescreve que não será exigida a elaboração de estudos preliminares no caso de aquisições de bens e serviços comuns (art. 4º-C), que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Ressalta-se, contudo, que, mesmo nessa situação, os dispositivos legais sugerem um planejamento mínimo para as aquisições e contratações voltadas ao enfrentamento da COVID-19, no sentido de propiciar a eficácia no suprimento de bens e serviços e de evitar desvios e desperdícios de recursos públicos em um momento em que este recurso se faz tão necessário. Desse modo, mesmo objetivando simplificar o processo de contratação em virtude da urgência que se anuncia, um planejamento mínimo é necessário para o atendimento da demanda que originou a contratação emergencial.

No Quadro 1, abaixo, elencam-se pontos importantes que devem ser observados pelos gestores no contexto da Lei Federal nº 13.979/2020, e sua atualização pela Medida Provisória nº 926/2020, sob a ótica do controle interno:

Quadro 1 – Controles internos importantes para a realização das contratações sob a égide da Lei Federal 13.979/2020

Dispositivo da Norma	Medida ou controle interno associado
Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:	Formalização e instrução do processo de contratação e oficialização da demanda, contendo termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado.
I - declaração do objeto;	Definição do objeto e suas especificações técnicas, a partir da identificação das demandas, bem como do levantamento dos quantitativos, subsidiado em memórias de cálculo e critérios técnicos.
II - fundamentação simplificada da contratação;	Justificativa da contratação que demonstre a pertinência com o enfrentamento da situação de emergência do surto viral e a necessidade de pronto atendimento da demanda.
III - descrição resumida da solução apresentada;	Demonstração de que a solução apresentada atende à necessidade que originou a contratação emergencial.
IV - requisitos da contratação;	Estabelecimento de parâmetros que norteiam a contratação, a exemplo de requisitos de qualidade, especificações técnicas, prazos de execução, data, local, condições de entrega, formas de recebimento. Tais parâmetros comporão, ainda, as verificações de gestão e fiscalização contratual.
V - critérios de medição e pagamento;	Definição de diretrizes que orientam a forma de medição para efeito de pagamento, a exemplo de indicadores de qualidade e desempenho que permitam verificar a conformidade das condições contratuais. Tais diretrizes também serão observadas nos procedimentos de gestão e fiscalização contratual.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Dispositivo da Norma	Medida ou controle interno associado
VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: 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;	Formação do preço, com identificação do preço unitário e preço global (juntar aos autos da contratação os registros das pesquisas de mercado, tratativas com fornecedores, datas das consultas e memórias de cálculos que subsidiaram as estimativas dos preços).
VII - adequação orçamentária.	Declaração da disponibilidade orçamentária emitida pela autoridade competente.
§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.	Justificativa da autoridade competente nos casos excepcionais de dispensa da estimativa de preços (juntar aos autos das contratações os registros que evidenciam que as medidas foram esgotadas no intuito de se obter os melhores preços).
§ 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.	Justificativa nos autos da ocorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços e contratação por valores acima daqueles calculados na estimativa de preços.
Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição.	Justificativa nos autos da contratação da situação de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços e da dispensa excepcional de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação.
Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.	Previsão, no termo contratual ou instrumento congênere, quanto aos possíveis acréscimos ou supressões ao objeto contratado nos limites estabelecido na Lei. Sugere-se, ainda, juntada aos autos da motivação, baseada, se possível, em análises, projeções e memórias de cálculo que fundamentem a expectativa de requerer aumento ou redução da quantidade contratada.
Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.	Formalização de termo de responsabilidade, bem como desenvolvimento de critérios para recebimento de bens que não sejam novos e avaliação se estes estão adequados às especificações estabelecidas.
Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.	Desenvolvimento de diretrizes e procedimentos para a gestão e a fiscalização contratual, que incluam o gerenciamento de riscos e o monitoramento da execução.
Art. 4º [...] § 2º 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.	Obrigatoriedade de disponibilizar, em sítio oficial na internet, informações completas referentes a todas as contratações realizadas com fulcro na norma, em linguagem clara, incluindo o nome do contratado, o número de inscrição na Receita Federal, o prazo, o valor e o número do respectivo processo de contratação ou aquisição. Em âmbito estadual, as informações estão sendo disponibilizadas no



Dispositivo da Norma	Medida ou controle interno associado
	menu Dados Abertos do Portal da Transparência do Estado ¹¹¹² , bem como no Portal de Compras ¹³ .
Art. 4º [...] § 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.	Justificativa nos autos quando ocorrer a contratação excepcional de fornecedores inidôneos ou impedidos de licitar ou contratar com o Poder Público, acompanhada da comprovação de que a empresa é a única fornecedora do bem ou serviço.

Desenvolvido pela Diretoria Central de Fiscalização de Contratações.

A obrigatoriedade de motivação para as compras públicas no contexto da Lei Federal nº 13.979/2020, atualizada pela Medida Provisória nº 926/2020, é ponto que merece destaque por parte dos gestores. O cenário de emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 revelou um panorama complexo de incertezas para a Administração Pública que impõe obstáculos, dificuldades e riscos aos gestores públicos, os quais devem ser objeto de evidenciação e registro nos processos de contratação e atos administrativos correlatos.

Assim, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como outros princípios aplicáveis à Administração Pública, tais como razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, isonomia, transparência e prestação de contas, são diretrizes que se somam ao texto da Lei Federal nº 13.979/2020 e devem nortear a tomada de decisão dos gestores na adoção de medidas relativas às compras públicas para o enfrentamento do estado de calamidade.

Cumprir destacar, ademais, o Parecer nº 16.212, de 6 de abril de 2020, emitido pela Advocacia-Geral do Estado (AGE), que, referenciado nos normativos elencados no item 3.1 desta Nota Técnica e na Lei nº 4.320/1964, concluiu pela possibilidade jurídica da antecipação de pagamento pelo Estado no atual cenário de elevada demanda por equipamentos e produtos médico-hospitalares, escassez de insumos e ocorrência de disputas comerciais transnacionais. O parecer ressalta tratar-se de medida excepcional, vinculada à justificativa do atendimento ao interesse público, bem como às circunstâncias concretas de cada contratação e respectivo mercado de fornecedores.

3.3 Principais riscos e possíveis ações de controle

As disposições da Lei Federal nº 13.979/2020, atualizada pela Medida Provisória nº 926/2020, apontam para a simplificação da fase de planejamento relativa às compras públicas destinadas ao enfrentamento da COVID-19. Entretanto, dessa simplificação e das atividades que compõem o processo de contratação, derivam alguns riscos, que consistem em possibilidades de ocorrência de eventos que venham a impactar o cumprimento dos objetivos traçados.

Nesse sentido, o Quadro 2, abaixo, contém alguns riscos identificados no referido contexto, ou seja, algumas possibilidades de ocorrências indesejáveis que tem impacto no cumprimento dos objetivos

¹¹ Disponível em: <<http://cge.mg.gov.br/noticias-artigos/724-o-portal-da-transparencia-de-mg-disponibiliza-para-a-consulta-e-controle-social-dos-cidadaos-e-cidadas-todas-as-contratacoes-emergenciais-destinadas-ao-enfrentamento-do-covid-19-no-estado>>. Acesso em 02 abr. 2020.

¹² Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em 02 abr. 2020.

¹³ Disponível em: <<http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/2020/SEPLAG/26.03.2020/contrato.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2020.



da contratação e que podem prejudicar a efetividade das medidas emergenciais que visam mitigar ou sanar os danos decorrentes da pandemia.

Quadro 02 – Exemplos de riscos e controles nas contratações emergenciais para o enfrentamento da Covid-19

Dispositivo da Lei 13.979/2020	Exemplos de riscos e respectivas categorias ¹⁴	Possíveis ações de controle
Possibilidade de contratar fornecedores inidôneos ou com o direito de licitar suspenso. (Art. 4º, § 3º)	<ul style="list-style-type: none">○ Descumprimento da legislação na execução contratual (risco legal).○ Descumprimento de obrigações contratuais (risco legal).○ Inexecução contratual (risco operacional).	<ul style="list-style-type: none">○ Empregar esforços na busca por empresas regulares disponíveis no mercado.○ Fazer constar, nos autos, o registro das tratativas com os fornecedores e a comprovação de que todas as medidas foram esgotadas no sentido de alcançar a busca por empresas regulares.○ Juntar manifestação da área técnica com a justificativa e a motivação fundamentada da situação no caso da impossibilidade de contratação de fornecedor regular.○ Definir mecanismos de controle para a gestão e a fiscalização contratual que permitam verificar a conformidade da execução.○ Definir protocolos de comunicação formal entre fornecedores e gestores a fim de viabilizar o monitoramento da execução contratual.
Possibilidade de aquisição de equipamentos usados e seminovos. (Art. 4º-A)	<ul style="list-style-type: none">○ Descumprimento de obrigações contratuais (risco legal).○ Inexecução contratual (risco operacional).○ Ausência ou insuficiência de condições de uso do bem adquirido (risco operacional).	<ul style="list-style-type: none">○ Desenvolver critérios para recebimento dos bens e avaliação se estão adequados às especificações estabelecidas no termo contratual ou instrumento congênere.○ Formalizar o termo de responsabilidade para o fornecedor.○ Definir mecanismos de controle para a gestão e a fiscalização contratual que permitam verificar a conformidade da execução com os dispositivos contratuais.○ Definir protocolos de comunicação formal entre fornecedores e gestores para viabilizar o monitoramento da execução contratual.
Dispensa da elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. (Art. 4º-C)	<ul style="list-style-type: none">○ Definição deficiente da necessidade da contratação (risco operacional).○ A contratação não produz os resultados/objetivos esperados para atender o interesse público (risco operacional).○ Sobreposição do objeto contratual com contratações realizadas por outros órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, pela União ou por Municípios (risco operacional).○ Possibilidade de o fornecedor auferir ganhos indevidos decorrentes da contratação depois de superada a emergência da COVID19 (risco operacional).○ Inexecução contratual (risco operacional).	<ul style="list-style-type: none">○ Elaborar levantamento de quantitativos a serem adquiridos, subsidiado minimamente em memórias de cálculo e critérios técnicos, limitados ao atendimento da situação emergencial.○ Relacionar claramente a demanda prevista e a quantidade de cada item.○ Definir o objeto de forma suficiente, bem como suas especificações técnicas a partir da identificação clara e consistente da demanda.○ Avaliar se a quantidade a ser adquirida está adequada aos parâmetros adotados habitualmente no Estado ou ao atendimento de situação não habitual.○ Demonstrar que a solução apresentada atende à necessidade que originou a contratação emergencial.○ Coletar junto aos fornecedores, na pesquisa de preços, informações sobre prazos de entrega, capacidade de fornecimento e de efetiva prestação de serviços.○ Avaliar condições acessórias para a efetividade do objeto contratado (ex.: existência de profissionais ou de estrutura hospitalar necessária, etc.).○ Identificar condições contratuais que impliquem dependência do fornecedor (ex: aquisição de equipamentos que, após o estado de calamidade pública, deverão ter contratos de manutenção exclusivos), avaliando sua viabilidade e, caso inevitável no contexto de enfrentamento da pandemia, reduzindo duração e efeitos ao menor tempo possível.○ Adotar mecanismos de articulação com os demais atores públicos envolvidos no enfrentamento da situação de emergência em saúde (órgãos e entidades federais, estaduais e municipais), para evitar possíveis contratações sobrepostas e, se for o caso, mitigar

¹⁴ Conforme categorias de Riscos estabelecidas no Manual de Auditoria Baseada em Riscos da CGE (2013, p. 50-51).



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Dispositivo da Lei 13.979/2020	Exemplos de riscos e respectivas categorias ¹⁴	Possíveis ações de controle
		os efeitos negativos, registrando as medidas adotadas no processo de contratação.
Exigência de gerenciamento de riscos somente na etapa da gestão contratual. (Art. 4º-D)	<ul style="list-style-type: none">○ Ausência de mecanismos claros e objetivos de gerenciamento de riscos durante a gestão e a fiscalização contratual (risco operacional).○ Servidores não possuem qualificação, competências multidisciplinares e tempo hábil necessários às atividades de gestão e fiscalização contratual (risco operacional).○ Papéis e atribuições do gestor e do fiscal do contrato definidos de forma insuficiente (risco operacional).○ Ausência de sistematização acerca dos critérios e parâmetros necessários à fiscalização contratual (risco operacional).	<ul style="list-style-type: none">○ Identificar os riscos que serão monitorados na etapa da gestão contratual, considerando, inclusive, lições apreendidas em contratações pretéritas do órgão ou entidade.○ Sistematizar critérios objetivos e, quando possível, mensuráveis para a fiscalização contratual.○ Elaborar modelo de mapa de riscos para suporte ao gerenciamento, com parâmetros objetivos e, quando possível, mensuráveis.○ Designar servidores qualificados e com tempo hábil para o acompanhamento e a fiscalização contratual, bem como indicar servidores substitutos a fim de que não ocorra a descontinuidade da fiscalização contratual.○ Cientificar gestores e fiscais designados acerca do contrato que deverão acompanhar e definir claramente suas atribuições e atividades.○ Instituir canais de comunicação efetivos entre as áreas operacionais dos órgãos (áreas técnicas e de contratações, por exemplo) e os gestores e fiscais de contrato, a fim de proporcionar comunicações e orientações tempestivas sobre dúvidas e ocorrências identificadas na fiscalização.
Adoção de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado. (Art. 4º-E)	<ul style="list-style-type: none">○ Elaboração de termo de referência ou projeto básico precário ou incompleto, levando a contratações que não atendam à real necessidade ou com sobrepreço, superfaturamento ou direcionamento (risco operacional).○ Termo de Referência não prevê a melhor estratégia de aquisição (risco operacional).○ A contratação não produz os resultados/objetivos esperados para atender o interesse público (risco operacional).○ Desperdício de recursos públicos (risco patrimonial).	<ul style="list-style-type: none">○ Registrar justificativa suficiente a evidenciar que a grave situação de emergência decorrente da pandemia da COVID-19 demanda providências urgentes por parte do Poder Público.○ Elaborar levantamento de quantitativos a serem adquiridos, subsidiado minimamente em memórias de cálculo e critérios técnicos, limitados ao atendimento da situação emergencial.○ Definir o objeto de forma suficiente, bem como suas especificações técnicas a partir da identificação clara e consistente da demanda.○ Avaliar se a quantidade a ser adquirida está adequada aos parâmetros adotados habitualmente no Estado ou ao atendimento de situação não habitual.○ Demonstrar que a solução apresentada atende à necessidade que originou a contratação emergencial.○ Avaliar se os prazos definidos para a execução do objeto são compatíveis com a urgência da situação.
Possibilidade excepcional de dispensar a estimativa de preços. (Art. 4º-E, § 2º)	<ul style="list-style-type: none">○ Sobrepreço ou superfaturamento nos preços praticados, implicando na contratação de proposta que não se configura a	<ul style="list-style-type: none">○ Buscar esgotar os métodos e fontes possíveis de pesquisa de preços, consideradas as circunstâncias da situação concreta.○ Juntar, aos autos da contratação, os registros que evidenciam que todas as medidas foram esgotadas no intuito de se obter os melhores preços.○ Juntar, aos autos, a justificativa da autoridade competente nos casos excepcionais de dispensa da estimativa de preços.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Dispositivo da Lei 13.979/2020	Exemplos de riscos e respectivas categorias ¹⁴	Possíveis ações de controle
	<p>mais vantajosa (risco operacional).</p> <ul style="list-style-type: none">○ Inviabilidade de verificar se o preço estimado é compatível com os preços de mercado (risco operacional).○ Desperdício de recursos públicos (risco patrimonial).	
Possibilidade de contratar por valores superiores à estimativa de preços ou valores praticados no mercado. (Art. 4º-E, § 3º)	<ul style="list-style-type: none">○ Sobrepreço ou superfaturamento nos preços praticados, implicando na contratação de proposta que não se configura a mais vantajosa (risco operacional).○ Desperdício de recursos públicos (risco patrimonial).	<ul style="list-style-type: none">○ Elaborar memória de cálculo das estimativas de preço.○ Solicitar orçamentos válidos, atualizados e com discriminação de preços unitário e global junto aos fornecedores, bem como condições de entrega e pagamento.○ Combinar, se possível, diferentes métodos de pesquisa de preços.○ Juntar, aos autos da contratação, datas das consultas, tratativas com fornecedores e outros registros que evidenciam a busca do melhor preço.○ Juntar, aos autos, justificativa, motivada por critérios técnicos, quando ocorrer a contratação por valores acima daqueles calculados na estimativa de preços.
Possibilidade excepcional de dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou dispensar o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação. (Art. 4º-F)	<ul style="list-style-type: none">○ Contratado não tem condições (econômicas ou operacionais) para efetivar a entrega dos bens ou a prestação de serviços, ensejando a inexecução contratual (risco operacional).○ Descumprimento da legislação na execução contratual (risco legal).	<ul style="list-style-type: none">○ Juntar, aos autos da contratação, os registros que evidenciam que todas as medidas foram esgotadas no intuito de se encontrar fornecedores que preencham todos os requisitos relativos à regularidade fiscal e trabalhista e de habilitação.○ Definir mecanismos de controle para a gestão e a fiscalização contratual que permitam verificar a conformidade da execução.○ Registrar todas as ocorrências relativas à execução na etapa de gestão contratual.○ Avaliar, no gerenciamento de risco, as implicações de pagamento a fornecedores que não tem a regularidade fiscal ou trabalhista durante a execução contratual.
Contratados ficam obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até 50% do valor inicial atualizado do contrato. (Art. 4º-I)	<ul style="list-style-type: none">○ Contratado não tem condições (econômicas ou operacionais) para efetivar a entrega dos bens ou a prestação de serviços, ensejando a inexecução contratual (risco operacional).○ Aquisições abaixo ou acima da demanda necessária, ocasionando desperdício de recursos públicos (risco patrimonial).○ Descumprimento de obrigações contratuais (risco legal).	<ul style="list-style-type: none">○ Elaborar levantamento de quantitativos a serem adquiridos para atender a demanda, subsidiado minimamente em memórias de cálculo, critérios técnicos e séries históricas, limitados ao atendimento da situação emergencial.○ Relacionar claramente a demanda prevista e a quantidade de cada item.○ Juntar análise da área técnica que demonstre a previsão de acréscimos ou supressões nos quantitativos contratados.○ Avaliar se a quantidade a ser adquirida está adequada aos parâmetros adotados habitualmente no órgão ou entidade ou ao atendimento de situação não habitual.○ Identificar todas as partes e condições acessórias necessárias ao atendimento da demanda que motivou a contratação.

Desenvolvido pela Diretoria Central de Fiscalização de Contratações.

Os exemplos elencados acima são ilustrativos e servem de orientação aos dirigentes, às equipes de planejamento da contratação, assim como aos gestores e fiscais de contratos neste cenário de calamidade pública que se apresenta no Estado de Minas Gerais e no país.



Em relação à eventual medida de antecipação de pagamento, elencam-se, com base no Parecer nº 16.212 da AGE, as seguintes medidas para favorecer o controle da contratação e a segurança do gestor público:

- Demonstração, nos autos da contratação, que se trata de demanda diretamente relacionada à situação emergencial decorrente da pandemia da COVID19.
- Juntada, aos autos da contratação, de declaração do gestor público de que a previsão de pagamento antecipado é condição da contratação e que se mostra inviável a adoção do procedimento ordinário de execução de despesas públicas.
- Motivação da antecipação do pagamento, mediante indicação do interesse público a justificar a medida e da excepcionalidade da situação, cujas evidências devem constar dos autos da contratação.
- Inserção de cláusula de garantia e de cláusulas penais no instrumento contratual referente ao pagamento antecipado, a serem acionadas na hipótese de descumprimento da obrigação, prevendo-se, ainda, a obrigação de devolução integral dos valores repassados ao contratado, com o acréscimo de valores decorrentes da aplicação de multas e correção monetária.
- Elaboração de modelos de documentos contendo os requisitos acima listados, com o objetivo de favorecer a padronização e a correta instrução dos processos de contratação em que a medida excepcional de pagamento antecipado se mostre necessária.

Apesar da flagrante caracterização de urgência que a pandemia da COVID-19 impõe sobre a Administração Pública, é relevante a atuação cautelosa na condução das aquisições e contratações firmadas neste cenário, para que se evitem situações que prejudiquem o atendimento das demandas ou resultem em desperdícios de recursos públicos. Deste modo, a adoção de medidas preventivas e de controles internos administrativos proporcionais contribui para trazer segurança à alta gestão na tomada de decisão.

Nesse sentido, o Apêndice I contém um rol de 40 perguntas que podem orientar os atores envolvidos nos processos de contratações emergenciais relacionadas com a pandemia a identificarem e prevenirem eventos de risco. As questões propostas foram levantadas por meio da análise da legislação, especialmente a Lei Federal nº 13.979/2020 e a Medida Provisória nº 926/2020, e de documentos (guias, cartilhas e *checklists*) produzidos por outras entidades de controle governamental, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU).

3.4 Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da COVID-19

A partir dos conceitos expostos, apresentam-se, no Infográfico a seguir, sugestões de boas práticas a serem observadas nos procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da COVID-19, com o objetivo de orientar os gestores, as equipes de planejamento da contratação e os fiscais de contratos na adoção de medidas de controle que possam evitar, mitigar ou remediar os riscos envolvidos nessas operações, a serem adaptadas à realidade de cada órgão ou entidade e de cada contratação.



INFOGRÁFICO 01 – BOAS PRÁTICAS EM COMPRAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19



Desenvolvido pela Diretoria Central de Fiscalização de Contratações.



4. Conclusão

Os conceitos e orientações expostos nesta Nota Técnica visam a orientar dirigentes, equipes de planejamento da contratação, gestores e fiscais dos contratos emergenciais celebrados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual no contexto da Lei Federal nº 13.979/2020, para o adequado gerenciamento dos riscos envolvidos nos processos de compras públicas relacionadas com a pandemia da COVID-19.

A gravidade do surto da COVID-19 constrange a Administração Pública a tomar providências urgentes, que não se sujeitam ao tempo habitual dos trâmites dos processos administrativos. Entretanto, a emergência não elimina a necessidade de planejamento, pressuposto do agir administrativo; ao contrário, diante da escassez de recursos e das necessidades imediatas que precisam ser atendidas pelo Poder Público, planejamento, controles internos e gerenciamento de riscos proporcionais às compras emergenciais mostram-se ferramentas imprescindíveis para a eficácia e a eficiência das medidas de enfrentamento da pandemia.

Do exposto, consideradas as competências destas Diretoria e Superintendência, sugerem-se as seguintes ações aos dirigentes dos órgãos e entidades, visando ao cumprimento dos normativos pertinentes e à eficácia do processo de contratação:

- Adaptar o Roteiro Auxiliar de Verificação de Contratação Emergencial, reproduzido no Apêndice I desta Nota Técnica, conforme as especificidades e particularidades de cada órgão ou entidade, visando à padronização e à celeridade na instrução processual, bem como à identificação e à prevenção dos riscos nas compras públicas emergenciais.
- Elaborar mapa ou planilha de riscos, a exemplo do modelo do Apêndice II desta Nota Técnica, ou adaptar modelo existente no âmbito do órgão ou entidade, para gerenciamento de riscos relativos à execução das contratações, considerando, inclusive, lições apreendidas em contratações pretéritas.
- Elaborar lista de verificação (*checklist*), ou adaptar modelo existente no âmbito do órgão ou entidade, para as atividades de gestão e fiscalização das contratações, considerados os riscos identificados quanto ao gerenciamento contratual e as medidas (controles internos) estabelecidas para tratamento desses riscos.

Cumprir destacar que o modelo das Três Linhas de Defesa, desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) e adotado pela CGE-MG, reconhece que a estrutura de controles internos de um órgão ou entidade contempla três linhas de defesa da gestão, que deve definir claramente as responsabilidades de todos os agentes envolvidos nos processos e delinear uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas. Nesse sentido, os agentes e gestores públicos, incluindo a Alta Administração, devem “sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à boa governança” e “desenvolver mecanismos contínuos de monitoramento das atividades desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo, possibilitando a detecção tempestiva de riscos e de eventuais atos ilícitos praticados contra a administração pública, com a implementação de medidas corretivas e repressivas”, em consonância com as diretrizes do Decreto nº 47.185, de 12 de maio de 2017, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI) no âmbito da administração pública do Poder Executivo.



CGE-MG

Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Ressalta-se que as orientações e recomendações supracitadas não esgotam a possibilidade de identificação de outros problemas e inconsistências significativas no processo operacional em questão, sendo competência primária da unidade e dos gestores das áreas envolvidas adotar metodologia contínua para diagnosticá-los, bem como avaliar riscos e fragilidades do processo, devendo, também, implementar as medidas cabíveis (controles internos eficazes) em resposta aos riscos identificados, tanto corrigindo as irregularidades e/ou impropriedades, quanto atuando de forma preventiva no desenvolvimento de políticas e procedimentos internos a fim de garantir que as atividades estejam de acordo com a legislação, as metas e os objetivos.

Belo Horizonte, aos 13 de abril de 2020.