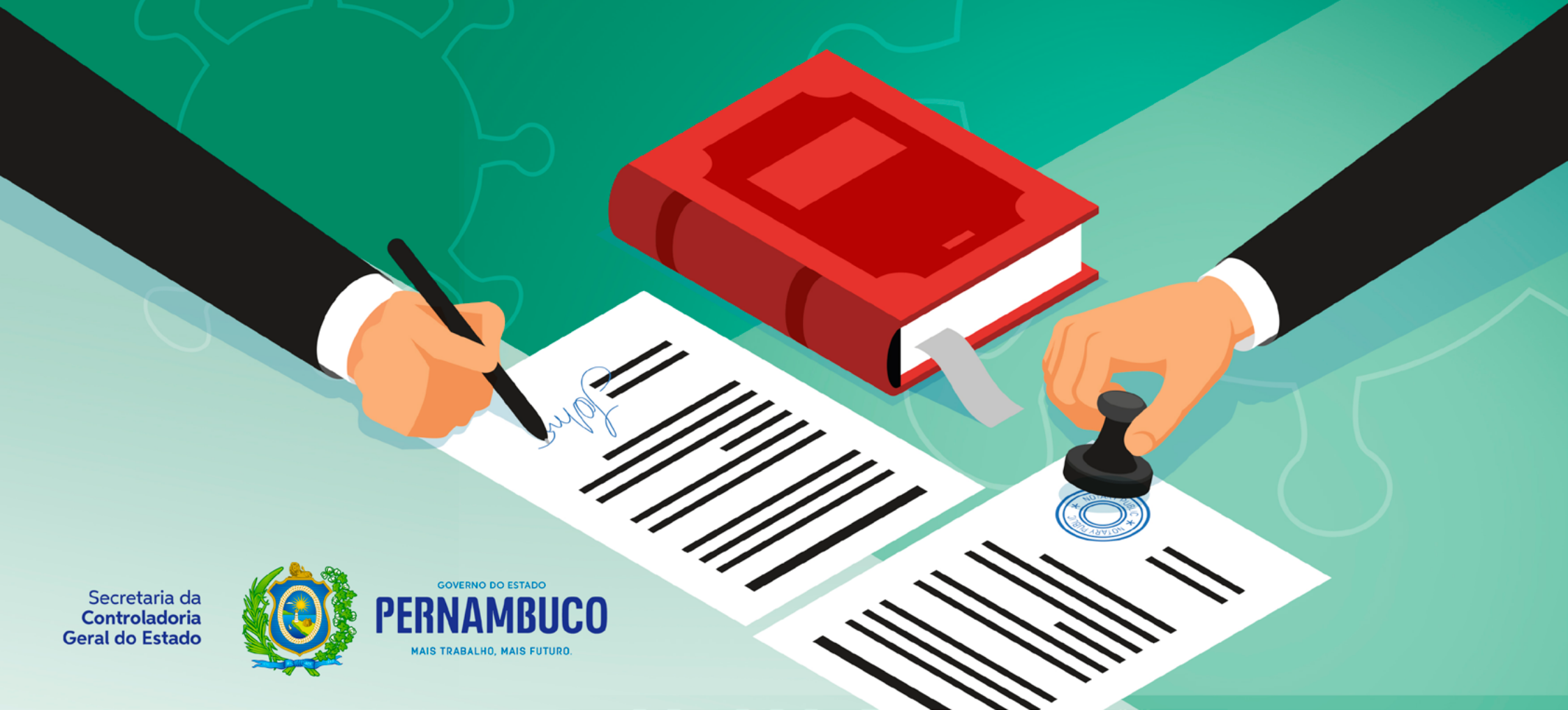


# COVID-19

## Guia de orientações práticas nas contratações



Secretaria da  
Controladoria  
Geral do Estado



GOVERNO DO ESTADO  
**PERNAMBUCO**  
MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.

# EXPEDIENTE

**Érika Gomes Lacet**

Secretária da Controladoria-Geral do Estado

**Caio Mulatinho**

Secretário-executivo da Controladoria-Geral do Estado

## COLABORAÇÃO E ELABORAÇÃO

**Marta Carolina de Souza Gomes Santiago**

Chefe da Unidade de Licitações e Contratos- UALC

**Márcio Aurélio Domingos de Lima**

Coordenador De Auditoria de Licitações e Contratos - CLC

**Flávio Roberto dos Santos Pereira**

Diretor de Auditoria

[www.scge.pe.gov.br](http://www.scge.pe.gov.br)

[cge@cge.pe.gov.br](mailto:cge@cge.pe.gov.br)

SECRETARIA DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Rua Santo Elias, 535 - Espinheiro - Recife - PE - CEP.: 52020-095

Telefone: (081) 3183-0800

# INTRODUÇÃO

Este documento tem por fim direcionar orientações, em caráter de consulta, aos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco acerca dos eventuais procedimentos a serem observados no curso das compras e contratações, por dispensa de licitação, destinadas, estritamente, ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19), de que tratam a Lei Federal nº 13.979/2020, a Lei Complementar Estadual nº 425/2020, os Decretos Estaduais nºs 48.809/2020 e 48.833/2020 e legislações correlatas.

Em outras palavras, tal Guia de Orientações Práticas detém por finalidade subsidiar o percurso da produção dos atos relacionados aos processos de contratações empreendidas no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco no enfrentamento da Covid-19, permitindo o auxílio na identificação dos riscos potencialmente envolvidos nessas

aquisições e, assim, subsidiar tempestivamente as Secretarias/Entidades, e demais instâncias tomadoras de decisão, acerca das possíveis ações voltadas a mitigar, evitar ou transferir tais riscos.

Nesse cenário, o presente Guia de Orientações Práticas expõe medidas alusivas às aquisições/contratações diretas decorrentes do status de emergência ocasionada pela Covid-19, elencando: fluxo de procedimentos de aquisição/contratações diretas (Covid-19); eventuais riscos identificados e sugestões de ações de controle para a sua mitigação (Covid-19); e *checklist* de documentações e procedimentos a serem observados na instrução processual (Covid-19) elaborado pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE/PE).

No que se refere ao item 01 (fluxo de procedimentos de aquisição/contratações diretas), tal sequência é de natureza sugestiva, em termos de adaptação às estruturas vinculadas aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco, que celebrem contratações

# INTRODUÇÃO

diretas nas ações do combate do Covid-19, porém com a recomendação de observância, em suas adequações, ao princípio da segregação de funções.

No que concerne ao item 02 (eventuais riscos identificados e sugestões de ações de controle para a sua mitigação), destaque-se o caráter eventual de exposição aos riscos, a depender das características envolvidas nas contratações, sendo propostas ações de controle, em caráter sugestivo, a fim de atenuá-los. Há de se ponderar, nessas ações, o equilíbrio da relação custo-benefício das medidas a serem adotadas, conforme o caso.

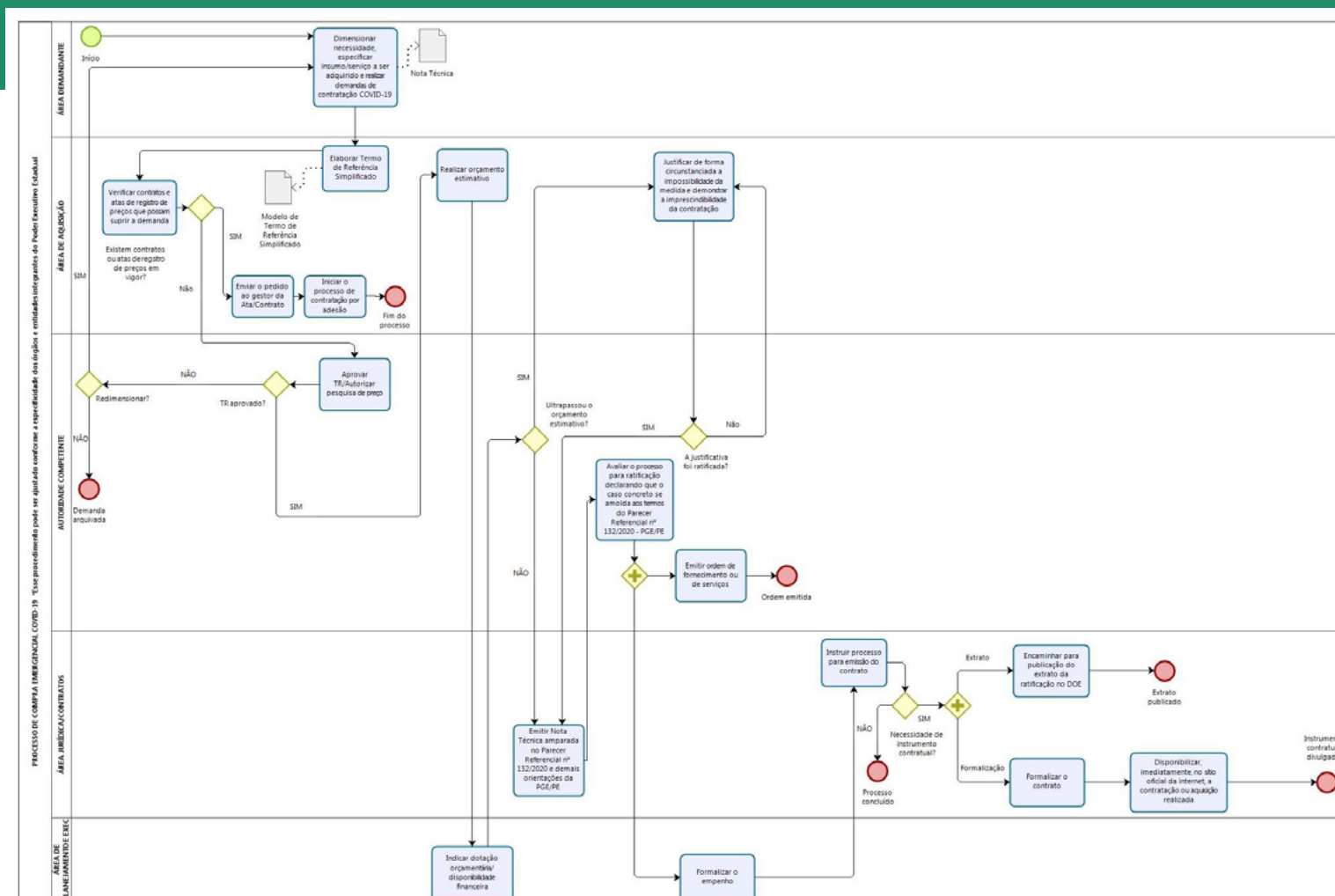
Já em relação ao item 03 (*checklist* de documentações e procedimentos a serem observados na instrução processual), elaborado pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE/PE), tenha-se presente o caráter vinculativo de sua observância nas contratações por dispensa, limitando-se esta SCGE/PE à exposição do referido documento em conjunto com as demais práticas

expostas neste Guia.

De mais a mais, esse Guia de Orientações Práticas foi inspirado pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE-PE) a partir de documentos, contribuições e análises efetivadas pela: Controladoria Geral da União (CGU); Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo (Sescont-ES); Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC); além do apoio e contribuição do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci).

**Esse guia não é exaustivo, o que autoriza a aquisição/contratação analisada possuir aspectos específicos que exigem abordagens além das contidas nesse guia.**

# Fluxo de procedimentos de aquisição/contratações diretas (COVID-19)



Acesse aqui o fluxo completo e ampliado.

O referido fluxo consiste em sequencial padrão a ser observado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Governo do Estado de Pernambuco que celebrem contratações diretas nas ações do combate da Covid-19, sendo facultada a sua adaptação às estruturas vinculadas, porém com a observância do princípio da segregação de funções. “A segregação de funções ou atividades, princípio básico de controle interno e essencial para a sua efetividade, consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas. Funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições.” (TCU: Acórdão 353/2017 Plenário. Relator Ministro Raimundo Carreiro)

# Eventuais riscos identificados e sugestões de ações de controle para a sua mitigação (COVID-19)

Item de avaliação	Eventual risco	Mitigação/Ação de controle
1. ADEQUAÇÃO DA AQUISIÇÃO/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 Municípios.	Interlocução com os Governos Federal e Municipal.
	1.3 Duplicidade de aquisição/ contratação por mais de um órgão do Estado. Ex.: SES, SDSCJ, SERES, e outros).	Centralização de compras ou interlocução entre os Órgãos compradores.
	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.
	1.5 Quantitativos superestimados ou subestimados.	a) observar os parâmetros e estudos realizados da SES, 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); previsão contratual para eventual utilização de quantitativo inferior ou necessidade de aumento dos quantitativos contratados. b) observar histórico de consumo médio no órgão/entidade, estimando um percentual de incremento em virtude da crise do COVID-19, se for o caso.
	1.6 Utilização de procedimento de aquisição/contratação inadequado.	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).
	1.7 Autorização de aquisição por servidor não qualificado.	Portaria de delegação de ordenador de despesa (se for o caso).

Item de avaliação	Eventual risco	Mitigação/Ação de controle
2. ESCOLHA DO FORNECEDOR	2.1 Direcionamento de aquisições para determinados fornecedores ou grupo de fornecedores.	<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>
	2.2 Possibilidade de o fornecedor auferir ganhos indevidos decorrentes da contratação após superada a emergência da COVID19.	<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>
	2.3 Possibilidade de o fornecedor não entregar parte ou a totalidade do material ou serviço contratado.	<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>c) evitar realização de pagamento adiantado quando for possível ou, ainda, realizar somente pagamento parcial, a título de adiantamento;</p> <p>d) verificar a capacidade financeira da empresa, antes da contratação, para fazer frente à capacidade de atendimento ao objeto a ser contratado;</p> <p>e) fundamentar no processo a alternativa utilizada de adiantamento, quando não for possível evitar tal procedimento;</p> <p>f) fazer constar do processo toda a negociação realizada com o fornecedor, no sentido de deixar documentado o acordado entre as partes.</p>
3. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS	3.1 Ausência de pesquisa de preços ou pesquisa insuficiente.	<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) verificar a planilha emitida pela SEFAZ a partir de dados de notas fiscais registradas no Efisco, em caso de, justificadamente, não ser possível obter o número mínimo de referências;</p> <p>d) na impossibilidade, devidamente justificada, de realizar a pesquisa de preços de mercado, verificar a razoabilidade do valor das contratações mediante a comparação dos preços atualmente praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos ou privados, conforme § 2, art. 4º da Lei Complementar nº 425/2020.</p>



Item de avaliação	Eventual risco	Mitigação/Ação de controle
3. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS	3.2 Prática de sobrepreço em razão da alta demanda por produtos e serviços ligados à COVID-19.	<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 circunstanciada, demonstrando a imprescindibilidade da contratação .</p>
	3.3 Manipulação de preços por parte do fornecedor, visando aumentar o preço a ser firmado.	<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> <p>c) verificação do quadro societário das empresas contratadas para analisar se possuem algum vínculo com servidores do órgão contratante ou com o Estado;</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>
4. FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL	4.1 Contratos com cláusulas indevidas.	Utilizar os modelos padronizados disponíveis no sítio eletrônico da PGE/PE.
	4.2 Atraso na aquisição/contratação devido à demora na formalização contratual.	Emissão de ordem de fornecimento ou de serviço antes da formalização do contrato, com regularização posterior com vigência retroativa à expedição da respectiva ordem.
	4.3 Atraso na aquisição/contratação devido ao fim da vigência contratual prevista inicialmente.	Possibilidade de prorrogação por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, mediante justificativa formal da autoridade competente do órgão contratante.



Item de avaliação	Eventual risco	Mitigação/Ação de controle
5. ENTREGA DO MATERIAL/ EQUIPAMENTO	5.1 Entrega de materiais intempestiva, após o pico da emergência da COVID-19.	<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> <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>
	5.2 Entrega de materiais/esquipamentos fora das especificações definidas.	Estabelecer de forma objetiva, precisa, suficiente e clara as especificações do objeto, observando o atendimento a tais características quando da efetiva entrega.
	5.3 Quantitativos entregues inferiores ao demandado.	<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, formalizando adequadamente os 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>
	5.4 Entrega centralizada levando a atrasos na distribuição aos locais com necessidades urgentes.	Programar a entrega conforme o destinatário do bem.
6. DISTRIBUIÇÃO DO MATERIAL/EQUIPAMENTO	6.1 Distribuição desequilibrada dos bens/esquipamentos em relação à demanda.	Justificar a distribuição dos bens/equipamentos, de forma a poderem ser devidamente utilizados.
	6.2 Subutilização dos materiais/equipamentos entregues por falta de condições adequadas de uso/instalação.	Avaliar os locais de distribuição de bens/equipamentos, de forma a poderem ser devidamente utilizados.
	6.3 Subutilização dos materiais/equipamentos entregues por falta de profissionais aptos à utilização.	Avaliar as condições acessórias para a efetividade do objeto (material/equipamento) antes da contratação (tal avaliação deverá ser parte do termo de referência).
	6.4 Entrega de equipamentos para unidades sem recursos para custear serviços de manutenção e/ou pessoal podendo causar bloqueio por falha no funcionamento dos equipamentos ou uso dos materiais	Programar custos de manutenção futura e designar servidores suficientes para operação de equipamentos ou utilização de bens.

Item de avaliação	Eventual risco	Mitigação/Ação de controle
7. ADEQUAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	7.1 Utilização de recursos financeiros destinados ao enfrentamento da COVID em despesas não relacionadas ao citado enfrentamento.	Instituição de Dotação Orçamentária específica, observando o art. 9º da Lei Complementar nº 425/2020.
	7.2 Atraso no pagamento por insuficiência de recurso financeiro.	Declaração da Autoridade Competente de disponibilidade financeira, conforme disposto pelo art. 9º da Lei Complementar nº 425/2020.
	7.3 Pagamentos indevidos ou em valores incorretos (sem considerar glosas).	Estabelecer rotina de conferência antes da efetivação do pagamento.
8. PUBLICIDADE	8.1. Ausência de publicidade.	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 (unitário, se cabível) e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Os eventuais riscos elencados dependem das características envolvidas nas contratações por dispensa efetivada, no combate da Covid-19, sendo delineadas ações de controle, em caráter sugestivo, a fim de reduzi-lo. Há necessidade de observância da relação custo-benefício da medida a ser implementada.

# Checklist de documentações e procedimentos a serem observados na instrução processual (COVID-19)

Item nº	Exigência/Especificação	Referência legal	Folha(s) nº(s)	Não	Não se aplica	Observações
1	Justificativa para a contratação emergencial, mediante a demonstração do vínculo de pertinência entre a demanda administrativa e o enfrentamento da situação da emergência de saúde pública de importância internacional.	Art. 1º, da LCE nº 425/2020				
2	Termo de Referência simplificado aprovado pela autoridade competente.	Art. 4º, da LCE nº 425/2020				
2.1	Conteúdo do Termo de Referência simplificado:					
a)	especificações técnicas do objeto;					
b)	quantitativo necessário (o estritamente suficiente para afastar os riscos decorrentes da situação emergencial);					
c)	orçamento referencial estimativo; e					
d)	dotação orçamentária.					
2.2	Na compra de EPI's, equipamentos e produtos de saúde, em que a alta demanda impossibilite a obtenção de cotação referencial, inclusive em sítios eletrônicos, deve haver justificativa circunstanciada para eventual inexistência do orçamento estimativo previsto na letra "c" supra.	Art. 4º-E, § 2º da Lei Federal 13.979/2020				
3	Documentos comprobatórios da composição do orçamento estimativo oriundos de pesquisa de preços, com, no mínimo, duas fontes de referência.	Art. 4º, § 1º, LCE 425/2020				

Item nº	Exigência/Especificação	Referência legal	Folha(s) nº(s)	Não	Não se aplica	Observações
3.1	Em caso de, justificadamente, não ser possível obter o número mínimo de referências, comprovação da razoabilidade do preço contratual mediante comparativo de preços com outras contratações celebradas pela própria contratada, podendo ser extraídos de planilha emitida pela SEFAZ a partir de dados de notas fiscais registradas no Efisco.	Art. 4º, § 2º, LCE 425/2020				
3.2	Na hipótese de restrição do mercado, se a(s) proposta(s) apresentada(s) for(em) superior(es) ao orçamento estimado, a contratação é possível desde que haja justificativa circunstanciada e seja demonstrada a imprescindibilidade da contratação.	Art. 4º, §4º, LCE 425/2020				
4	Justificativa para eventual pagamento antecipado, contendo as razões pelas quais não foi possível a previsão de pagamento para após o recebimento do objeto.	Art. 10 da LC 425/2020				
5	Declaração de Disponibilidade Financeira.	Art. 9º da LCE 425/2020				
6	Documentos de habilitação da contratada.	Art. 6º da LCE 425/2020				Obs1: Os documentos de habilitação exigidos devem se restringir ao mínimo necessário para assegurar a existência jurídica e a qualificação técnica, quando for o caso.  Obs2: Os documentos de regularidade fiscal e trabalhista exigidos poderão ser apresentados ou atualizados no CADFOR, durante a execução contratual (art. 6º, § 1º, da LCE nº 425/2020).
7	Atestados de capacidade técnica, quando exigidos, comprovando que a contratada já prestou serviços compatíveis com o objeto da contratação; ou Declaração da contratada de que tem capacidade de executar o objeto contratual nos prazos e quantitativos estabelecidos, sob pena de ser considerado o inadimplemento falta gravíssima para fins de aplicação de penalidades contratuais.	Art. 6º, § 2º da LCE 425/2020				Obs1: A comprovação da qualificação técnica deve ser exigida apenas quando imprescindível à segurança da contratação e pode ser substituída por uma autodeclaração da empresa.

Item nº	Exigência/Especificação	Referência legal	Folha(s) nº(s)	Não	Não se aplica	Observações
8	Nota Técnica emitida pela Assessoria Técnica de Apoio à Procuradoria-Geral do Estado, amparada no Parecer Referencial nº 132/2020 aprovado pela Portaria PGE nº 29, de 25.03.2020, atestando a conformidade dos procedimentos implementados com os termos do citado opinativo e com as demais orientações emanadas da PGE;	Orientação PGE/PE				
9	Termo de Ratificação assinado pela autoridade competente, com declaração de que o caso concreto se amolda aos termos do Parecer Referencial nº 132/2020.	Art. 9º do Decreto Estadual nº 47.467/19)				
10	Minuta do contrato de acordo com o modelo padronizado pela PGE.	Orientação PGE/PE				
11	Publicação do extrato do contrato em sítio oficial da internet.	Art. 11 da LCE nº 425/2020.				

Checklist constante em sítio eletrônico da PGE/PE: [http://www.pge.pe.gov.br/PGEPE\\_EnfrentamentoCoronaVirus.aspx](http://www.pge.pe.gov.br/PGEPE_EnfrentamentoCoronaVirus.aspx)



Secretaria da  
Controladoria  
Geral do Estado



GOVERNO DO ESTADO  
**PERNAMBUCO**  
MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.