



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

Recomendação Técnica 0167/2020

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
INTERESSADO:	Gilberto Gomes de Figueiredo Secretário de Estado de Saúde de Mato Grosso
ASSUNTO:	Recomendação Técnica emitida em cumprimento a Ordem de Serviço nº 106/2020, expedida para a realização de acompanhamento simultâneo das contratações decorrentes da pandemia de Coronavírus (COVID-19) oriundas da China.

Trata-se de Recomendação Técnica emitida em cumprimento a Ordem de Serviço nº 106/2020, expedida para a realização de acompanhamento simultâneo das contratações decorrentes da pandemia de Coronavírus (COVID-19) oriundas da China, em atendimento a determinação do Gabinete de Situação, instituído pelo Decreto Estadual nº 407, de 16 de março de 2020.

Cuiabá - MT
Junho/2020



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO**
- 3. ANÁLISE TÉCNICA**
 - 3.1. CONSOLIDAÇÃO DOS PROBLEMAS**
- 4. EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS**
- 5. RECOMENDAÇÃO**



1 INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recomendação Técnica emitida em cumprimento a Ordem de Serviço nº 106/2020, expedida para a realização de acompanhamento simultâneo das contratações decorrentes da pandemia de Coronavírus (COVID-19), em atendimento a determinação do Gabinete de Situação, instituído pelo Decreto Estadual nº 407, de 16 de março de 2020; e em cumprimento a missão institucional da Controladoria Geral do Estado - CGE de Contribuir para a melhoria dos Serviços Públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio do aperfeiçoamento dos Sistemas de Controles, da Conduta dos Servidores e dos Fornecedores, ampliando a Transparência e fomentando o Controle Social

2. Além disso, o Decreto Estadual nº 495, de 26 de maio de 2020, acrescentou o art.5-A ao Decreto nº 407, o qual atribui à CGE, órgão superior de controle interno, a responsabilidade pelo acompanhamento das aquisições de bens/serviços/insumos de saúde, bem como da contratualização de serviços de saúde, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

3. Com o objetivo de recomendar à Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Mato Grosso SES/MT quanto às medidas necessárias à adequada instrução processual nas aquisições e contratações de bens e serviços relacionados ao atendimento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, oferecendo-lhe segurança na execução dos procedimentos administrativos, após a realização de compras internacionais originárias da China, emite-se esta Recomendação Técnica:

Aquisições Internacionais SES/MT - COVID 19 - China		
Objeto	Valor	Processo
Monitores Multiparamêtros e Acessórios	R\$ 1.051.680,00	146519/2020
Óculos de Segurança Industrial e Protetores Faciais	R\$ 165.816,20	146520/2020
Testes para o COVID 19	R\$ 682.600,00	146521/2020
Roupa Descartável Médica e Vestido de Isolamento Civil	R\$ 1.175.000,00	146522/2020
Ventiladores Mecânicos para UTI e para transporte de emergência	R\$ 6.842.040,00	146523/2020
Camas Hospitalares Manuais	R\$ 1.234.625,00	146527/2021

Fonte: processos administrativos SES/MT



3 ANÁLISE TÉCNICA

4. A análise levou em consideração a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 13.979/2020, bem como orientações emanadas desta Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso relacionadas às aquisições emergenciais realizadas com base no atendimento à pandemia decorrente da COVID 19 A abrangência desta RT, com a limitação de escopo reservada aos processos anteriormente citados, buscou consolidar os problemas detectados nas análise de pré-auditoria e os efeitos trazidos à instrução processual que por ventura não atendam aos parâmetros legais estabelecidos.

3.1 CONSOLIDAÇÃO DOS PROBLEMAS

5. Este item elencará objetivamente os achados de problemas constatados nas análises de pré auditoria.

3.1.1. DO OBJETO

6. Constatou-se insuficiência na descrição dos objetos a serem adquiridos para o combate à Pandemia decorrente do coronavírus, como ausência de informações relacionadas aos modelos a serem adquiridos, tipo de tecido, tamanho e medida das vestimentas de proteção do tronco, membros superiores e inferiores do usuário. Pelas análises feitas, verificou-se especificações constantes nas pesquisas realizadas pelo órgão distintas das pretendidas pela Administração Estadual.

7. Outra constatação foi a ausência de justificativas que embasaram a escolha dos fornecedores. Nesse aspecto, a motivação que permeia tal escolha deve estar prevista no processo com indicação das buscas pelas empresas pretensas a contratar com o Estado.

3.1.2. DO PREÇO

8. Constatou-se ausência da estimativa de preço ou justificativa da autoridade competente para sua não realização. De acordo com o artigo 4º-E as contratações devem ser acompanhadas das estimativas de preço obtidas por meio de, no mínimo, um dos critérios a seguir estabelecidos: Portal de compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos ou pesquisa com os potenciais fornecedores. Caso tal levantamento não seja possível, é obrigatória a justificativa da autoridade competente.



9. É de se destacar, que esta Especializada já se manifestou acerca da realização dessas pesquisas conforme Orientação Técnica nº 463/2012, que assim esclarece:

"Outra metodologia, esta tradicionalmente, avalizada no âmbito das Cortes de Contas, é a de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação (...)"

10. Sobre o assunto, citam-se os acórdãos TCU nº 1.547/2007 - Plenário, nº 3.963/2009 - Segunda Câmara e nº1.375/2007 - Plenário.

3.1.4. DA ENTREGA DO OBJETO

11. De maneira geral, não há nos processos documentos ou relatórios que sustentem a efetiva entrega dos objetos, bem como indicação de servidor ou comissão responsável pelo recebimento desses bens. DE acordo com a Orientação Técnica de Caráter Geral nº 02/2020 desta Especializada, sem prejuízo das disposições previstas na Lei Geral de Licitações e na legislação específica de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do "COVID-19", o órgão ou entidade do Poder Executivo Estadual deverá demonstrar itens que serão verificados para fins de recebimento provisório e definitivo.

3.1.5 . DA CONTRATAÇÃO

12. Em todos os processos verificados, não houve a assinatura de instrumento contratual. Sob esse prisma, a Lei nº 13.979/2020 estabelece a obrigatoriedade desse ajuste formal com limite de vigência de até 06 (seis) meses. Entretanto, tomando como base a Lei Geral de Licitações e Contratos, há possibilidade da flexibilização do Termo Contratual pela Ordem de Fornecimento, desde que a compra se refira a entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. Assim, é necessário que a Secretaria de Estado de Saúde, implemente nas suas autorizações de compra ou ordem de execução de serviços cláusulas que salvaguardem a Administração Pública.

13. Enfatiza-se porém, que as aquisições internacionais devem ser amparadas por contratos administrativos, haja vista, tais compras terem sido realizadas com pagamentos antecipados e os equipamentos possuírem garantias e assistência técnica.

14. Outro aspecto a ser observado é a exigência de depósito das garantias e as regras que delimitam a sua utilização em casos de defeitos ou não entrega do bem.



3.1.6. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

15. Em todos os processos auditados, não houve constatação da realização de Termos de Referência ou Projeto Básico Simplificado. Evidenciou-se ausência desses instrumentos prévios às contratações emergenciais da SES/MT.

16. Conforme subtrai-se da Lei nº 13.979/2020 em seu artigo 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.*

17. Deve fazer parte desses expedientes a declaração do objeto, a fundamentação simplificada da contratação, a descrição resumida da solução apresentada, requisitos da contratação, critérios de medição e pagamento, estimativas dos preços e adequação orçamentária.

18. Outro ponto constatado pela equipe de auditoria, foi a inversão das fases da despesa pública. Conforme determina a Lei nº 4.320/1964, tais etapas iniciam-se pelo prévio empenho, liquidação e pagamento. No entanto, quanto a este ponto, a O.T nº 02/2020, possibilita a realização do pagamento antecipado de contratações e aquisições relacionadas a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, desde que estejam presentes os critérios abaixo:

- Os atos convocatórios ou editais, bem como nos processos formais para contratação direta, deverão obrigatoriamente conter a previsão do pagamento antecipado;
- Justificativa consistente para adoção da medida excepcional motivada, exclusivamente, pela emergência de saúde instalada pela "COVID-19" e controles internos que promovam a devida correspondência da contratação à pandemia;
- Utilização obrigatória de garantias e cautelas que evitem dano ao Poder Público.
- Ao realizar pagamento antecipado, considerando que o bem ainda não foi entregue ou o serviço prestado, e portanto, ainda não houve a liquidação, a transferência do recurso ao credor deverá ocorrer na forma de depósitos à terceiros, por meio de NEX - Nota de Pagamento Extra orçamentário, gerando na contabilidade do órgão ou entidade um direito contra o credor. Após a entrega do bem ou a prestação do serviço, haverá a liquidação, momento em



que deve ser baixado o direito contra o credor e realizada a Nota de Ordem Bancária de regularização - NOB de regularização.

19. No que tange a realização desses pagamentos antecipados realizados pela SES/MT e levando em consideração o atendimento da emergência de saúde instaurada pela pandemia, não se verificou justificativa consistente para adoção da medida excepcional, nem utilização de garantias e cautelas que mitiguem os danos ao Poder Público.

3.1.7. DA TRANSPARÊNCIA

20. Constatou-se nas aquisições internacionais, conforme período avaliado, ausência de publicidade das contratações relacionadas às aquisições com fulcro na pandemia. A SES/MT deve-se atentar para o cumprimento dessa medida, haja vista a Lei nº 13.979/2020, o Decreto Estadual nº 840/2017 e orientações emitidas por esta Controladoria do Estado exigirem a divulgação dessas informações para fins de controle social e acompanhamento dos órgão de fiscalização interna e externa.

4 EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS

4.1.1. DO OBJETO

21. A carência de descrições com especificações claras relacionados aos itens a serem comprados pela Secretaria não viabiliza uma adequada pesquisa de preço. Tais informações colaboram com identificação de critérios de busca e pesquisas mais consistentes a fim de demonstrar comparabilidade entre os preços base para as estimativas de valor.

22. Da mesma forma, se demonstra necessária e respalda atuação do gestor, os motivos que sustentaram a escolha de específico fornecedor.

4.1.2. DO PREÇO

23. Uma adequada pesquisa ou a justificativa pela sua não realização permite a realização de uma boa contratação. Entretanto, deixar de elaborá-la aumenta o risco da ocorrência de sobrepreços, bem como impossibilita o Estado a mensurar corretamente preço de mercado.



4.1.3. DA QUANTIDADE

24. A não identificação dos motivos que amparam os quantitativos contratos interfere negativamente nas aquisições públicas. A falta de estudos e levantamentos que sustentem o número de itens e materiais a serem comprados pode não atender a demanda da saúde pública ou excesso desnecessário a medida da utilização. Conforme O.T. nº 02/2020, deve haver a limitação dos quantitativos necessários ao atendimento da situação de emergência.

4.1.4. DA ENTREGA DO OBJETO

25. A inexistência de documentos e relatórios, assim como a falta de indicação de servidor ou comissão responsável pelo recebimento dos materiais adquiridos com base no atendimento à COVID 19, demonstra o descontrole no trato com a coisa pública. A insuficiência de expedientes, como termos de recebimento, de responsabilidade ou transferência, relatórios circunstanciados que atestem as quantidades e o destino que sustentem a entrega do objeto aumenta o risco de perdas patrimoniais e financeiras. Nesse aspecto, a insuficiência no controle impacta negativamente na eficiência da contratação.

4.1.5. DA CONTRATAÇÃO

26. A falta de instrumento contratual fragiliza as compras realizadas pela SES/MT. Sem a assinatura desse instrumento não é possível resguardar a Administração de eventos relacionados a aquisição, como prazos de entrega, condições de pagamento, garantias e salvaguardas que estabelecem o ajuste de compra e venda.

4.1.6. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

27. Há prejuízo ao controle interno, a falta de elaboração e uso do Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado, os quais são contemplados e flexibilizados pela Lei nº 13.979/2020. Sua não implementação corresponde a compras sem base para quantitativos, sem parâmetros e especificações necessárias a compra adequada, sem estudos que revelem o destino e comparem preços e estimativas à valores de mercado. A ausência dessa ferramenta de controle demonstra falha no planejamento prévio e não possibilita a mensuração de informações úteis para atendimento das demandas da Secretaria de Estado de Saúde.

4.1.7. DA TRANSPARÊNCIA



28. A base para o controle social parte da disponibilização de informações públicas relacionadas às contratações realizadas em época de Pandemia. A carência de dados não possibilita à fiscalização e limita o acesso da sociedade e dos órgãos de controle. A ideia da transparência é levar ao conhecimento de terceiros a forma como o erário está sendo utilizado e como está sendo empregado.

5 RECOMENDAÇÃO

29. Com o objetivo de auxiliar os gestores na redução dos riscos e melhoria nas contratações públicas associadas ao combate a COVID-19 e embasadas nos problemas indicados no decorrer desta Recomendação Técnica, recomenda-se:

- Elaboração da estimativa de preço, com base em pesquisas e orçamentos, ou as justificativas que comprovem os motivos para sua não realização frente às dificuldades apresentadas pelo órgão público amparadas pela excepcionalidade definida no § 2º do artigo 4º-E da Lei 13.979/2020.
- Elaboração de Termos de Referência ou Projeto Básico Simplificados que atendam ao artigo 4º-E da Lei 13.979/2020 e à Orientação Técnica de caráter geral nº 02/2020 da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso;
- Estabelecer contratos ou instrumentos congêneres que atendam as especificações legais estabelecidas pelo artigo 55 da Lei 8.666/1993, em especial, que garantam a entrega dos materiais e atribuam responsabilidades as partes, bem como salvaguadem os pagamentos antecipados realizados pela Poder Executivo do Estado por meio da SES/MT;
- Designar servidor ou comissão para recebimento e acompanhamento das aquisições realizadas e as que se realizarem;
- Atentar para a providências em relação à publicidade dos atos administrativos associadas às contratações da COVID-19 de modo a atender as determinações da Lei nº 13.979/2020 e as Orientações Técnicas emitidas por esta Especializada, como a utilização dos sítios de transparência pública estadual, site institucional e Diário Oficial.

À apreciação superior.

Cuiabá, 10 de Junho de 2020



Governo do Estado de Mato Grosso
CGE - Controladoria Geral do Estado

Breno Camargo Santiago
Superintendente de Controle