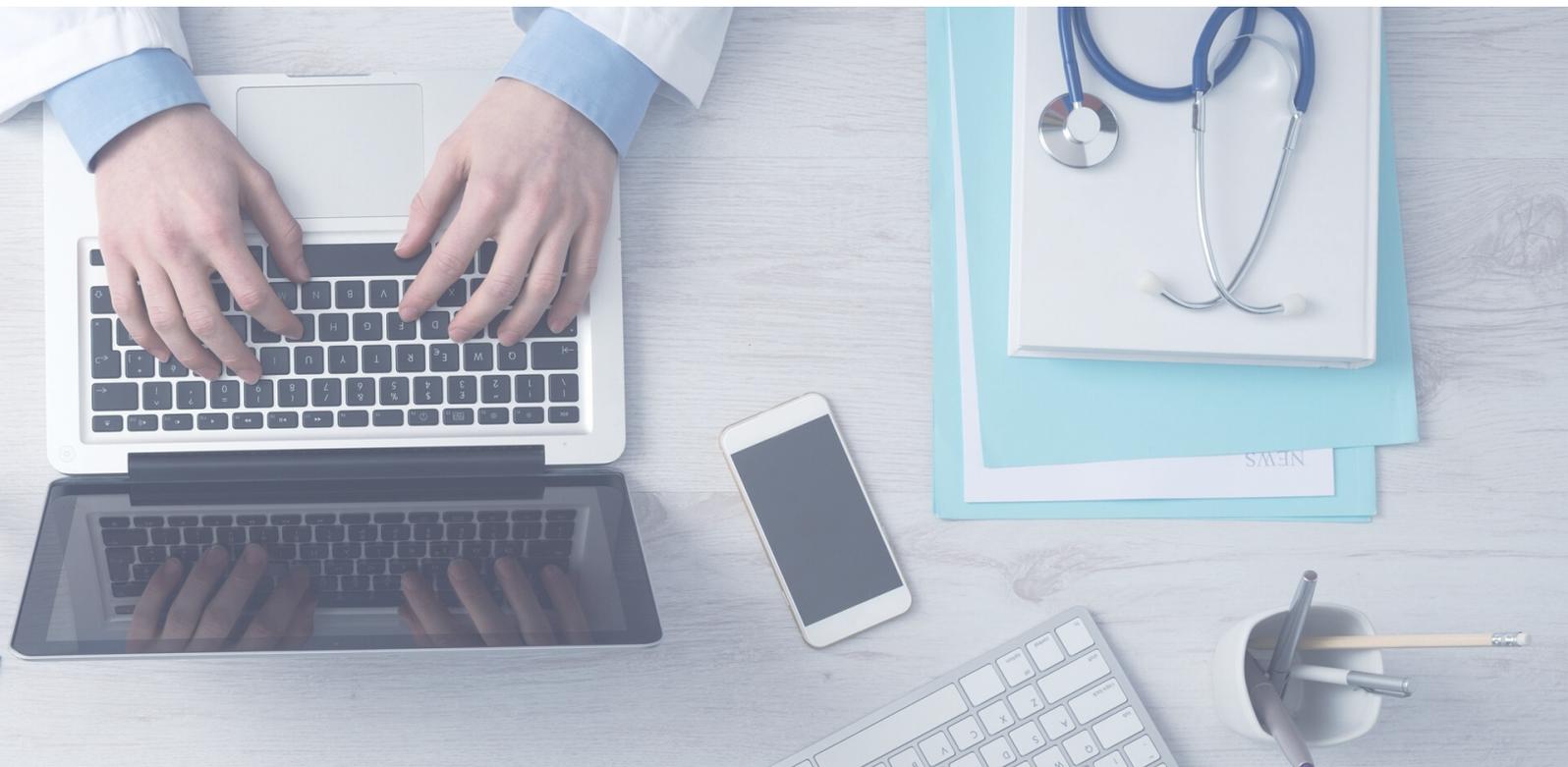




**CONTROLADORIA-GERAL DO  
ESTADO DE SANTA CATARINA**



# **GUIA DE PROCEDIMENTOS**

**e de identificação dos principais riscos em aquisições e  
contratações diretas destinadas ao enfrentamento da  
COVID-19**

Versão 1  
Abril 2020

## INTRODUÇÃO

Esse documento tem como objetivo fornecer orientações aos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado de Santa Catarina quanto aos procedimentos a serem adotados nas compras e contratações, tendo como foco a dispensa de licitação, destinadas exclusivamente ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrentes do novo coronavírus (COVID-19), de que tratam a Lei nº 13.979/2020, o Decreto nº 515 de 17/03/2020, a Instrução Normativa SEA nº 06, e legislações correlatas.

Ademais, o presente Guia de Orientações busca: sintetizar os principais pontos referentes às aquisições/contratações diretas decorrentes da situação de emergência gerada pela COVID-19, fornecer um check list de documentações e procedimentos a serem observados na instrução processual, e ainda, um guia dos principais riscos dessas aquisições e contratações, bem como sugerir ações de controle para a mitigação dos riscos eventualmente identificados.

Esse Guia foi desenvolvido pela Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina – CGE/SC com base em documentos, contribuições e análises realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e pela Secretaria de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo – SESCONT/ES, com apoio e contribuições do CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno.

**INSTRUÇÕES:** Esse guia serve para a análise dos processos no âmbito dos órgãos e entidades sobre aquisições e contratações para enfrentamento da COVID-19. O objetivo principal é coletar elementos para a identificação dos principais riscos envolvidos nessas aquisições e, assim, subsidiar tempestivamente a Secretaria de Estado da Saúde ou outras instâncias tomadoras de decisão acerca das possíveis medidas voltadas a mitigar, evitar ou transferir tais riscos.

**Esse guia não é exaustivo. Cada aquisição/contratação analisada possui especificidades que exigem abordagens além daquelas contidas nesse guia.**

## CHECK LIST DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O *check list* de instrução processual, disposto a seguir, visa orientar a condução das aquisições e contratações destinadas exclusivamente ao enfrentamento da COVID-19, no que diz respeito aos procedimentos e documentações necessários à formalização do processo, com foco em dispensa de licitação. Sugere-se incluir o referido *check list* preenchido nos processos.

### IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Processo SGP-e:

Data:

Valor:

Número do Processo (Número da Dispensa de Licitação):

Objeto:

### CHECK LIST DE PROCEDIMENTOS/INSTRUÇÃO PROCESSUAL DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DO CORONAVÍRUS (COVID-19)

DESEJÁVEL=SIM ou N/A

Legendas: S=SIM N=NÃO N/A=NÃO SE APLICA

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
1	Em relação ao objeto a ser adquirido ou ao serviço a ser contratado foram verificadas outras formas e possibilidades de aquisição?					Exemplos: aditivos em contratos vigentes, atas de registro de preços vigentes, pregão.
2	Mesmo tendo avaliado as possibilidades de aquisição apontadas no <b>Passo 1</b> , a dispensa de licitação é justificadamente a melhor alternativa para atendimento da necessidade?					

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
3	A contratação refere-se a bens (NOVOS OU USADOS), serviços, inclusive de engenharia, e insumos <b>destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus?</b>	art. 4º e 4º-A da Lei nº 13.979/2020; art. 1º da IN SEA nº 6/2020				<b>Se a resposta for NÃO, ESSE CHECK LIST NÃO SE APLICA.</b> Verificar a necessidade de procedimento licitatório.
4	O processo foi aberto digitalmente no SGP-e e consta o preenchimento do Cadastro de Informações Gerenciais (CIG) do SGP-e?	Decreto nº 49/2015, art. 6º.				
5	A solicitação do material, obra ou serviço do setor requisitante possui descrição sucinta e clara do objeto, acompanhada com as razões de interesse público que justifiquem a contratação emergencial? Requisitos presumidos: I - ocorrência de situação de emergência; II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; 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.	art. 7º e 14º da Lei nº 8.666/1993, combinado com Art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020; art. 3º IN SEA nº 06/2020				Os requisitos que justificam a contratação emergencial para aquisições baseadas nessa legislação são PRESUMIDOS, de modo que a solicitação deve somente demonstrar a destinação da contratação para o enfrentamento da emergência de saúde pública.

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
6	Há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas?	art. 7º, § 4º, art. 15, § 7º, I e II da Lei nº 8.666/93				
7	No caso de aquisição de bem USADO, há comprovação de responsabilidade do fornecedor pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido?	art. 4º-A da Lei nº 13.979/2020				
8	O termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado, contém, no mínimo: - <b>declaração do objeto;</b> - <b>fundamentação simplificada da contratação;</b> - <b>descrição resumida da solução apresentada;</b> - <b>requisitos da contratação;</b> - <b>critérios de medição e pagamento;</b> - <b>estimativas de preços;</b> e, <b>adequação orçamentária e programação financeira?</b>	art. 4º-E e incisos da 13.979/2020; art. 4º IN SEA nº 6/2020; art. 3º do Decreto nº 49/2015; Resolução GGG 11/2019, art. 1º				Para realização de empenhos observar as seguintes regras:a) conforme orientação da DIOR/GERED, realizar os empenhos destinados às despesas para o enfrentamento da COVID-19 em empenhos originais, com complemento 515, citando em seu histórico que as despesas referem-se a COVID-19;b) não realizar reforço de empenho; quando necessário, realizar novo empenho com as características citadas no item "a".

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
9	A <b>estimativa de preços</b> foi obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: - Portal de Compras do Governo; - pesquisa publicada em mídia especializada ou de domínio amplo; - contratações similares de outros entes públicos; - ou pesquisa realizada com potenciais fornecedores?	art. 4º-E, § 1º, inciso VI da Lei nº 13.979/2020; art. 4º da IN SEA nº 6/2020				
10	No caso excepcional, de não ser possível realização de estimativa de preços de mercado, consta justificativa fundamentada da autoridade competente?	§ 2º, art. 4º-E da Lei nº 13.979; art. 4º, § 2º da IN SEA nº 6/2020				
11	Há justificativa fundamentada, para contratações realizadas por valores superiores à estimativa de preço de mercado, em razão da oscilação de preços do objeto ou serviço a ser adquirido?	§ 3º, art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020; art. 4º, § 3º da IN SEA nº 6/2020				
12	Excepcionalmente, o pagamento foi realizado de forma antecipada, devidamente fundamentada no processo, constando informação detalhada dos benefícios e riscos da antecipação?	Acórdãos Plenário TCU 2565/2010 3003/2010 1383/2011 1879/2011 1614/2013 3614/2013 1565/2015 1160/2016 2353/2017				

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
13	Na hipótese de ter ocorrido antecipação de pagamento, conforme a excepcionalidade citada no <b>Passo 12</b> , consta no processo garantia, cláusula de ressarcimento ou outras medidas que mitiguem o risco da não entrega ou execução do objeto?	Acórdãos Plenário TCU 2565/2010 3003/2010 1383/2011 1879/2011 1614/2013 3614/2013 1565/2015 1160/2016 2353/2017				Exemplo: entrega e pagamento parcial ou programada, garantia ou seguro, cláusula de ressarcimento.
14	O processo contém cópia do Decreto que declarou a situação de emergência que justifique a dispensa (Decreto nº 515, de 17/03/2020)	art. 26, § único, I da Lei nº 8.666/1993				
15	Constam no processo as razões da escolha do executante da obra, do prestador do serviço ou do fornecedor do bem?	art. 26, § único, II da Lei nº 8.666/1993				
16	Constam documentos de habilitação, conforme o caso? Para a regularidade fiscal e trabalhista, o mínimo exigido serão as certidões negativas com o INSS, com o FGTS e prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa.	art. 27 a 31 da Lei 8.666/93, § 3º do art. 195 da CF, e Lei Federal nº 8.212/91				
17	Havendo dispensa de apresentação de documentação de regularidade	art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020;				No caso de haver restrição de fornecedores ou

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
	fiscal e trabalhista, no caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, consta <b>decisão justificada</b> nesse sentido da autoridade competente?	art. 5º IN SEA nº 06/2020				prestadores de serviços, a Administração pode dispensar a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, <b>de forma excepcional e devidamente justificada pela autoridade competente.</b> A dispensa não se aplica à regularidade relativa à Seguridade Social e ao cumprimento do inciso XXXIII do caput do art. 7º da CF.
18	No caso de contratação de empresa inidônea ou que não possa contratar com o poder público, há comprovação de ser a <b>única fornecedora</b> do bem/serviço?	art. 4º, §3º, Lei nº 13.979/20				
19	Consta no contrato previsão contratual de acréscimos e supressões contratuais de até 50% do valor inicial contratado?	art. 4º-H da Lei nº 13979/2020; art. 8º IN SEA nº 6/2020				Essa é uma <b>faculdade</b> da Administração, podendo ser incluída tal disposição em seus contratos.

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
20	Consta no contrato duração de 6 meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência saúde pública?	art. 4º-I da Lei nº 13.979/2020; art. 7º IN SEA nº 6/2020				
21	Possui parecer jurídico acerca da dispensa e/ou da minuta do contrato?	art. 38, VI e X, da Lei nº 8666/93				
22	A contratação possui prévia autorização do GGG para aquisições que tenham por objeto as seguintes situações: – as contratações de serviços que superem o valor de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) no exercício, por objeto contratado; – as contratações de prestação de serviços terceirizados; e III – as contratações de obras e serviços de engenharia? <b>Vide exceções (observação).</b>	art. 8º do Decreto nº 49/2015; Resolução GGG 4/2017, art. 1º, inciso II; Resolução GGG 1/2018, art. 1º				Autorização <b>DISPENSADA</b> no caso de <b>aquisições emergenciais para a SES, SSP, SJC e SDC</b> , ou com utilização da <b>fonte de recursos 0.2.23 (Convênio – Sistema Único de Saúde)</b> . Legendas: SES = Secretaria de Estado da Saúde; SSP = Secretaria de Segurança Pública; SJC = Secretaria de Justiça e Cidadania, transformada em Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (Lei 741/2019); SDC = Secretaria de Estado da Defesa Civil, transformada em Defesa Civil (Lei 741/2019)

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
23	As contratações ou aquisições estão registradas no Módulo de Contratos do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF, para que essas sejam disponibilizadas no Portal de Transparência?	§2º do art. 1º da IN SEA nº 6/2020				Exigência somente para órgãos que utilizam o Módulo de Contratos no SIGEF.
24	Foi realizada publicação IMEDIATA em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo o nome do contratado, CPF/CNPJ, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição?	§ 2º, art. 4º da Lei nº 13.979/2020, art. 1º, § 2º da IN SEA nº6/2020				
25	O processo foi remetido ao Tribunal de Contas por meio eletrônico, até o dia seguinte à primeira publicação do aviso no órgão oficial, prevista na lei específica, as informações e documentos na Instrução Normativa do TC, sobre os procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação?	art. 2º da Instrução Normativa TC nº 0021/2015 do TCE, art. 2º da Portaria TC nº 093/2020 do TCE				
26	Foi publicado extrato da contratação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior?	art. 26, caput, da Lei 8.666/93				Publicação do extrato com as seguintes informações: a) ratificação pela autoridade

Passo	Especificação	Legislação	S	N	N/A	Observação
						<p>superior da caracterização da situação emergencial (trata-se de um simples despacho, desejavelmente sintético, que pode ser publicado na íntegra);</p> <p>b) nome do contratante e do contratado;</p> <p>c) objeto;</p> <p>d) valor;</p> <p>e) prazo de execução, quando não for entrega imediata de material.</p>

## GUIA DOS PRINCIPAIS RISCOS NA AQUISIÇÃO/CONTRATAÇÃO DIRETA PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E AÇÕES DESTINADAS À MITIGAÇÃO DE RISCOS

A presente análise visa identificar e mitigar os principais riscos nas aquisições e contratações diretas no âmbito do Estado de Santa Catarina, destinadas ao enfrentamento da COVID-19.

### GUIA DOS PRINCIPAIS RISCOS NA AQUISIÇÃO/CONTRATAÇÃO DIRETA PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E FORMAS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS EVENTUALMENTE IDENTIFICADOS

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<b>1. MOTIVAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA AQUISIÇÃO OU CONTRATAÇÃO</b>	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, Defesa Civil, SEA.	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

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<b>1. MOTIVAÇÃO E ADEQUAÇÃO DA AQUISIÇÃO OU CONTRATAÇÃO</b>		COVID-19 (justificar ou incluir estudo);previsão contratual para eventual utilização de quantitativo inferior ou necessidade de aumento dos quantitativos contratados.
	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 Empenho não realizado com o complemento 515 – Despesas para o enfrentamento da COVID-19, ou ainda realização de reforço de empenho, bem como a não descrição no histórico do empenho de que a despesa refere-se à COVID-19.	a) conforme orientação da GERED/DIOR, realizar os empenhos destinados às despesas para o enfrentamento da COVID-19 em empenhos originais, com complemento 515, citando em seu histórico que as despesas referem-se à COVID-19; b) não realizar reforço de empenho. Quando necessário, realizar novo empenho com as características citadas no item “a”.
<b>2. ESCOLHA DE FORNECEDORES</b>	2.1 Direcionamento de aquisições para determinados fornecedores ou grupo de fornecedores.	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; b) justificar de forma adequada as exigências técnicas necessárias ao objeto; c) evitar especificações que gerem exclusividade de atendimento/fornecimento.

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p><b>2. ESCOLHA DE FORNECEDORES</b></p>	<p>2.2 Possibilidade de o fornecedor auferir ganhos indevidos decorrentes da contratação após superada a emergência da COVID-19.</p>	<p>a) evitar especificações que possam gerar exclusividade de fornecimento/atendimento;            b) evitar contratar com fornecedores que ofereçam somente manutenção exclusiva ou contrato de exclusividade de fornecimento.</p>
	<p>2.3 Possibilidade de o fornecedor não entregar parte ou a totalidade do material ou serviço contratado.</p>	<p>a) evitar contratar com fornecedor inidôneo (somente admissível quando não houver nenhum outro fornecedor para o objeto – fornecedor único - devidamente fundamentado no processo);            b) solicitar garantia de fornecimento, seguro, cláusula de ressarcimento contratual;            c) evitar realização de pagamento adiantado quando for possível ou, ainda, realizar somente pagamento parcial, a título de adiantamento;            d) verificar a capacidade financeira da empresa, antes da contratação, para fazer frente a capacidade de atendimento ao objeto a ser contratado;            e) fundamentar no processo a alternativa utilizada de adiantamento, quando não for possível evitar tal procedimento;            f) fazer constar do processo toda a negociação realizada com o fornecedor, no sentido de deixar documentado o acordado entre as partes.</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p><b>3. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS</b></p>	<p>3.1 Ausência de pesquisa de preços ou pesquisa insuficiente.</p>	<p>a) ampliar as pesquisas de preços verificando nos sites de outros Estados e Municípios, e ainda, inserir nos autos todas as tentativas empreendidas de coleta de orçamentos (E-mails enviados/recebidos, consultas a sítios eletrônicos);            b) verificar compras e contratações já realizadas pelo órgão para o objeto;            c) na impossibilidade de realizar a pesquisa de preços de mercado, fazer constar no processo justificativa fundamentada da autoridade competente, conforme § 2º, art. 4º-E da Lei nº 13.979; art. 4º, § 2º IN SEA nº 6/2020.</p>
	<p>3.2 Prática de sobrepreço em razão da alta demanda por produtos e serviços ligados à COVID-19.</p>	<p>a) verificar compras e contratações já realizadas pelo órgão ou demais órgãos do Estado para o mesmo objeto;            b) verificar em sítios exclusivos da COVID-19 de outros Estados e Municípios as aquisições para o mesmo objeto;            c) utilizar preços de referência e/ou tabelados;            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);            e) quando da constatação do</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<b>3. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS</b>	3.3 Manipulação de preços por parte do fornecedor, visando aumentar o preço a ser firmado.	<p>sobrepço, na impossibilidade de aquisição ou contratação pelo preço de mercado, fazer constar a justificativa em razão da oscilação de preços do objeto ou serviço a ser adquirido.</p> <p>a) consultar, se possível, o maior número de fornecedores; 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; c) verificação do quadro societário das empresas contratadas para analisar se possuem algum vínculo com servidores do órgão contratante ou com o Estado; d) verificação de que os possíveis fornecedores das propostas não possuam vínculo societário comum; e) verificação de similaridade de propostas de fornecedores em termos de valores e mesma formatação; f) verificação se o valor da proposta apresentada condiz com o que está no contrato ou AF.</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p><b>4. LOGÍSTICA DE ENTREGA NAS AQUISIÇÕES</b></p>	<p>4.1 Entrega de materiais intempestiva, após o pico da emergência da COVID-19</p>	<p>a) estipulação contratual com prazo condizente com a necessidade projetada e com a urgência, fazendo constar nos autos do processo o prazo certo da entrega do material ou execução do serviço;</p> <p>b) definição de entregas parceladas, caso não seja possível a entrega total em tempo da necessidade;</p> <p>c) quando exigida antecipação de pagamento, negociar para realização de pagamento antecipado de forma parcial, consignando o restante da parcela para o momento do aceite, na entrega do material (o pagamento adiantado deve ser devidamente justificado pela autoridade competente no processo);</p> <p>d) quando não for possível realizar adiantamento de pagamento de forma parcial, exigir garantias ou fazer constar nos autos a negociação realizada, com justificativa fundamentada da autoridade competente quanto à utilização de adiantamento total de pagamento.</p>
	<p>4.2 Quantitativos entregues inferiores ao demandado.</p>	<p>a) conferência por servidor designado ou por Comissão devidamente constituída para recebimento do objeto;</p> <p>b) estabelecer rotinas de conferência de materiais;</p> <p>c) definição prévia, em contrato ou</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
<p><b>4. LOGÍSTICA DE ENTREGA NAS AQUISIÇÕES</b></p>		<p>no termo de referência, de forma formalizada, dos locais e endereços corretos de entrega, bem como dos quantitativos para cada local, com definição do responsável pelo recebimento, conferência e certificação em cada local.</p>
	<p>4.3 Subutilização de materiais ou equipamentos em razão da falta de profissionais aptos à utilização, ou ainda, por falta de recursos para manutenção de equipamentos.</p>	<p>Definição prévia no processo ou no termo de referência simplificado das condições acessórias (caso haja) para efetividade da aquisição ou contratação, bem como se efetuará a manutenção dos equipamentos, caso necessário.</p>
	<p>4.4. Entrega de materiais ou equipamentos inservíveis, defeituosos ou de má qualidade.</p>	<p>a) Recebimento por Comissão ou servidor designado, que detenham conhecimento técnico do objeto;          b) Solicitação, quando possível, de amostra do produto ou equipamento, antes da aquisição;          c) Dar preferência por produto já conhecido no mercado;          d) Cláusula contratual ou em instrumento congênere prevendo a forma de devolução do objeto e de ressarcimento dos valores pagos, no caso de ter havido adiantamento de pagamento parcial ou total.</p>

Item de avaliação	Risco	Mitigação
5. PUBLICIDADE	5. 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 e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Fale com a nossa equipe.  
Esse guia foi elaborado pela Auditoria-Geral do Estado (AGE), da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE/SC).  
Abaixo, o contato para os casos de dúvidas:  
[cgesc@cge.sc.gov.br](mailto:cgesc@cge.sc.gov.br)