



TCU+Cidades

Programa de apoio à gestão
municipal responsável

O papel do gestor local no combate à pandemia de Covid-19

Contratações de insumos, medicamentos e vacinas

O TCU REALIZOU ACOMPANHAMENTO DAS AQUISIÇÕES DE INSUMOS VOLTADOS AO ENFRENTAMENTO DA COVID19- (TC 3-2020/016.867). AO LONGO DESSE TRABALHO, FORAM VERIFICADAS ALGUMAS IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS DE COMPRAS EM DIVERSAS ETAPAS, COMO NAS FASES DE PLANEJAMENTO, SELEÇÃO DOS FORNECEDORES E GESTÃO DOS CONTRATOS.

A RESPEITO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES, QUAIS A PRINCIPAIS FRAGILIDADES VERIFICADAS QUE PODEM SERVIR COMO ALERTA AOS GESTORES PARA QUE EVITEM INCORRER NAS MESMAS IRREGULARIDADES EM FUTUROS PROCESSOS DE COMPRAS?

A adequada identificação da necessidade da contratação, seu detalhamento e especificação do objeto são partes essenciais do planejamento das contratações. A esse respeito foram identificadas as seguintes fragilidades:

- **Detalhamento excessivo do objeto.** Algumas especificações, quando excessivamente detalhadas podem conduzir a um direcionamento indevido, caso apenas um universo muito restrito de fornecedores esteja apto a atendê-las. Isso é um erro muito comum em função da assimetria de informações entre o mercado e a administração pública. A área

responsável pelo detalhamento muitas vezes reproduz na íntegra o catálogo de um fornecedor com a especificação de produtos para fazer o detalhamento do objeto a ser contratado, sem nenhuma análise crítica, o que pode gerar um direcionamento inadequado.

- **Descrição insuficiente do objeto.** Em algumas situações a especificação do objeto é tão ampla que não fica claro para o mercado o que efetivamente a administração pretende comprar, o que pode comprometer a qualidade da entrega. Para superar essas duas fragi-

lidades referentes ao nível de detalhamento do objeto é preciso que se busque um equilíbrio na especificação. Para tanto, sugerimos que o gestor faça prospecção de mercado, buscando conhecer os potenciais fornecedores, bem como casos bem sucedidos de contratações de outros entes, que tenham tido um bom planejamento, um adequado nível de disputa e a contratação de um produto de qualidade.

- **Falta de justificativa para o não parcelamento em itens.** A contratação conjunta, em um mesmo processo de contratação, de insumos muitos diversos, atendidos por mercados diferentes, pode restringir o universo de fornecedores e frustrar os objetivos da licitação ou do processo de compra. Nesses casos um item pode prejudicar a aquisição de outro e até inviabilizar a compra pretendida.
- **Não admissão de produtos similares ao especificado sem robusta motivação.** Esse tipo de restrição, com referência à determinada marca ou modelo (utilizando, por exemplo, de especificações de catálogos de produtos conhecidos no mercado), impedindo que seja aceito um produto similar, que atende igualmente à necessidade da contratação, é um erro comum que pode restringir significativamente o universo de potenciais fornecedores.

- **Fragilidade na demonstração da necessidade do quantitativo adquirido.** Notou-se que em muitas situações o processo de contratação é instruído sem as memórias de cálculo utilizadas (correlação entre quantidades demandadas no processo frente ao consumo médio estimado) e sem a definição clara dos locais e cronograma de entregas e pagamentos;

O Acórdão 1335/2020-TCU-Plenário deixa claro que os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020);

A Medida Provisória 1.047, de 3 de maio de 2021, reproduziu a redação acima no art. 8º, §1º, da MPV.

- **Desvios de finalidade.** Há casos em que os recursos para o enfrentamento da covid estão sendo utilizados em contratações que aparentemente não apresentam correlação direta com o combate à pandemia, como, por exemplo, compra de mobiliário comum e material de expediente;

- **Aquisição de grandes quantidades em cenário de oferta e demanda desfavorável.** O gestor deve garantir a provisão necessária à demanda imediata, com alguma folga em função do risco de desabastecimento, mas evitar a compra direta de uma quantidade muito grande do insumo quando o respectivo preço atinge um valor muito alto e descolado da média histórica. Além disso, a **falta de cláusula contratual que ampare eventual reequilíbrio nos casos de compras em grandes volumes em mercados muito aquecidos** também é uma fragilidade frequentemente identificada nesses processos, sendo o risco ainda maior em situações de pagamentos antecipados;
- **Comprometimento com insumos a serem entregues no médio e longo prazo amparados por autorização temporária dos órgãos sanitários.** Nos casos em que os insumos a serem comprados estão com sua venda autorizada temporariamente por órgãos sanitários (com prazos determinados e previsíveis de encerramento), tais insumos devem ser comprados preferencialmente com previsão de entrega imediata;

Em diversos dos casos avaliados no TCU, essas fragilidades ocasionaram inexecuções parciais dos contratos, não comprovação do recebimento, sobrepreço e/ou superfaturamento com consequente dano ao erário.

A LEI 2020/14.065 TROUXE EXPRESSA A POSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS, AUMENTOU TAMBÉM OS LIMITES DE DISPENSA E PERMITIU O USO DO RDC (A MEDIDA PROVISÓRIA 1.047, DE 2021/5/3, REEDITA DIVERSAS DISPOSIÇÕES DA REFERIDA LEI SOBRE O MESMO ASSUNTO.). FRENTE A TAIS FLEXIBILIZAÇÕES, QUAIS OS RISCOS ADICIONAIS A SEREM CONSIDERADOS PELO GESTOR?

As inovações mencionadas tiveram por objetivo aumentar o potencial de atrair interessados em mercados com altíssima demanda, mas o gestor precisa estar atento às seguintes orientações quando da tomada de decisão:

- **Não realizar adiantamento de pagamento sem as cautelas previstas na Lei 14.065/2020 (art.1º, inciso III, § 2º) e MPV 1.047/2021 (art. 7º).**

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, a Administração deverá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:

I - a comprovação da execução de parte ou de eta-

pa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;

II - a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de até 30% (trinta por cento) do valor do objeto;

III - a emissão de título de crédito pelo contratado;

IV - o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; ou

V - a exigência de certificação do produto ou do fornecedor

- **Realizar análise de risco para fins de adiantamento de pagamento que contemple avaliação da habilitação, qualificação e experiência do fornecedor.** Recomenda-se, por exemplo, verificar o histórico de fornecimentos anteriores e a experiência da empresa no ramo de atuação.
- **Recomenda-se, como regra, não fazer adiantamento de pagamento sem que a instituição financeira que forneceu a garantia seja autorizada pelo Banco Central** (Acórdão TCU-Plenário 2748/2019, de relatoria do Ministro Augusto Sherman e Acórdão TCU-Plenário 2467/2017, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro)
- **Ao contratar empresa impedida ou suspensa de contratar com o serviço público**, nas situações excepcionais previstas em lei, **certificar-se de exigir as garantias** previstas em lei (MPV 1.047/2021, art. 12)

Art. 12. Fica autorizada a contratação de fornecedor exclusivo de bem ou de serviço de que trata esta Medida Provisória, inclusive no caso da existência de inidoneidade declarada ou de sanção de impedimento ou de suspensão para celebração de contrato com o Poder Público.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o caput, é obrigatória a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, que não poderá exceder a dez por cento do valor do contrato.

- **Não promover mudanças de regras ao longo do processo de contratação ou previamente à assinatura do contrato.** A antecipação de pagamento deve estar sempre prevista em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta.

ATENÇÃO: a antecipação do pagamento necessita que seja demonstrado, no processo de contratação, que isso representa condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço ou que isso propicie significativa economia de recursos!

É vedado o pagamento antecipado pela Administração na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

UMAS ETAPAS QUE DEMANDA MAIORES CUIDADOS DO GESTOR NA FASE DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES É A PESQUISA DE PREÇOS. SOBRE ESSE ASPECTO, QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS FRAGILIDADES OBSERVADAS AO LONGO DO ACOMPANHAMENTO?

De acordo com o acompanhamento realizado pelo TCU em mais de 90 processos de compras relacionados ao enfrentamento da pandemia, os principais erros referentes à pesquisa de preços foram os seguintes:

- **Consulta de preços exclusivamente aos fornecedores em detrimento das referências de preços públicos** (constantes do [painel de preços do governo federal](#) e em bases de referência locais, como, por exemplo, o [sistema de preços de referência da Paraíba](#) ou a [Bolsa Eletrônica de Compras do estado de São Paulo](#)). Essa prática tende a elevar os preços de referência, aumentando o risco de serem firmados contratos com sobrepreço;
- **Ausência de verificação de contratos realizados por outros órgãos/entidades públicos.** Considerando que antes do país todo estavam e continuam comprando os mesmos insumos ao mesmo tempo, não se pode dizer que não há

referências de preços públicos como regra;

- Pesquisas realizadas no painel de preços, junto a outros órgãos e a fornecedores com **expressões específicas demais ou sem variações de expressão de busca**, dificultando a obtenção de resultados.
- **Preços de bens e serviços similares** (ou de complexidade e faixa de preço de mercado similares) não considerados para a formação do preço por não terem a exata especificação técnica, deixando-se de aproveitar referência válida;

A existência de diversas dispensas com valores elevados e registrados no Painel de Preços do governo federal causam distorção no resultado das pesquisas porque elevam os preços quando comparados apenas aos valores registrados decorrentes de licitações. Esse fato demonstra a importância da fase competitiva que, sempre que possível, deve ser promovida.

- contratações com **valores superiores ao estimado**, exceção admitida em condições específicas ao longo da pandemia, sem motivação adequada.
- pesquisas realizadas com **um único fornecedor**, exceção admitida em condições específicas ao longo da pandemia, sem motivação adequada;
- inobservância do quantitativo a ser adquirido, **desconsiderando a economia de escala**;
- adoção de preços de locais diversos de onde seria realizada a compra/entrega e com características muito diferenciadas em função de custos de logística;
- **pesquisa de preços inseridas no processo após a contratação** (inversão das fases de seleção do fornecedor e planejamento, o que fragiliza todo o processo e o resultado da contratação, com possíveis efeitos indesejados na prestação dos serviços e na qualidade dos insumos adquiridos);
- **ausência de preço estimado** ou planilha de custos;
- Adoção de catálogos como referências, sem qualquer avaliação crítica quanto à aderência ao mercado (desconto

sobre catálogos com preços muito acima da prática do mercado).

- **Não consideração** de referências de venda no **e-commerce** para fins de análise crítica dos preços obtidos. Essa prática já vem sendo incorporada em normativos federais (a exemplo da [Instrução Normativa 73/2020](#), do Ministério da Economia), admitida a inclusão de custos logísticos e garantias.

Apesar de a Lei 13.979/2020 admitir, excepcionalmente, a contratação sem a adequada pesquisa de preços ou por preço superior ao estimado segundo os critérios da lei (previsão reproduzida no art. 8º, §§ 2º e 3º, da Medida Provisória 1.047/2021), há que se ter robusta motivação com base em oscilações reais do mercado, além de ter havido tentativa de negociação prévia com os demais fornecedores.

QUANTO À ETAPA DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR, QUAIS RISCOS PODEM SER ELENCADOS PARA QUE OS GESTORES TOMEM PROVIDÊNCIAS NO SENTIDO DE EVITÁ-LOS OU MITIGÁ-LOS?

Em relação à seleção do fornecedor e à gestão do contrato podemos destacar os seguintes riscos, identificados nos processos analisados:

- **Ausência de definição dos requisitos de habilitação e qualificação** dos fornecedores, aumentando o risco de descumprimento de obrigações ou inexecução contratual;
- **contratação por meio de serviço de locação, sem a avaliação comparativa** do custo total de propriedade com a hipótese de aquisição dos bens (especialmente em licitações).
- **pagamento por indenização** (sem a formalização prévia do contrato);
- **descumprimento ou inobservância de fases processuais;**
- Consulta, para fins de cotação e contratação, de empresas com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (**CNAE**) totalmente **descolada do objeto da contratação**, ou com **porte incompatível** com a contratação pretendida, ou ainda com **total inexperience** no objeto contratado, muitas vezes **recém criadas**. Esses são riscos de fácil identificação que podem ser contornados pelo gestor!
- Participação de **empresas concorrentes com sócios ou relações comerciais em comum;**
- Participação de **empresas vinculadas a gestores e ex-gestores públicos** envolvidos diretamente na contratação, configurando conflito de interesses;
- Dispensa de documentação relativa à regularidade fiscal ou a requisitos de habilitação **sem a adequada justificativa**, contrariando o previsto no Art. 4º-F da Lei 13979/2020, disposição que atualmente está prevista no art. 9º da Medida Provisória 1.047/2021.

Medida Provisória 1.047/2021 - Art. 9º:

Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º e no § 3º do art. 195 da Constituição.

HÁ DIVERSAS DEMANDAS NO TCU QUESTIONANDO OS GASTOS DE ENTES MUNICIPAIS E ESTADUAIS. PERCEBE-SE QUE MUITOS DESSES QUESTIONAMENTOS DECORREM DA FALTA DE CONHECIMENTO DA POPULAÇÃO SOBRE A APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. ISSO TEM RELAÇÃO ESTREITA COM A PRESTAÇÃO DE CONTAS À SOCIEDADE, COM ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO E, PRINCIPALMENTE, COM A ADEQUADA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS E ATOS DE GESTÃO.

A ESSE RESPEITO, É POSSÍVEL MENCIONAR ALGUNS PONTOS A SEREM OBSERVADOS PELOS GESTORES PARA QUE BUSQUEM APRIMORAR SUA COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE E DAR MAIOR CLAREZA AO USO DO RECURSO PÚBLICO?

Sim, estabeleceu-se obrigatoriedade nesse sentido por meio do art. 4º, §2º, da Lei 13.979/2020, havendo atualmente disposições similares no art. 10 da Medida Provisória 1.047/2021, que dispõe sobre a necessidade de disponibilização, **no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis**, contado da realização do ato, em sítio oficial na internet, das seguintes informações, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação):

- I. o nome do contratado e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia ou identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;
- II. o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;

- III. o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;
- IV. a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;
- V. o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;
- VI. as informações sobre eventuais aditivos contratuais;
- VII. a quantidade entregue ou prestada em cada ente federativo durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços; e
- VIII. as atas de registros de preços das quais a contratação se origine, se houver.

Há também outras fontes de consulta de boas práticas, como a cartilha [“Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19”](#), elaborada em parceria entre a ONG Transparência Brasil e o TCU.

A transparência ganha especial relevância no cenário de compras diretas, pois propicia o controle interno, externo e social e é uma

forma de o gestor se proteger, ter seus atos e escolhas justificados, já que os recursos são finitos e a administração precisa eleger prioridades.

Nos processos analisados pelo TCU, destacam-se as seguintes fragilidades relativas à transparência nas aquisições para enfrentamento à pandemia:

- Falta de padronização nas informações na imprensa oficial;
- Falta de informações essenciais, nos termos da Lei 13.979/2020 (matéria atualmente tratada na Medida Provisória 1.047/2021);
- Falta de sítio oficial específico ou aba exclusiva para publicação de informações relativas às contratações para enfrentamento à Covid-19;
- Falta de publicação de dados abertos, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

AO LONGO DOS TRABALHOS REALIZADOS PELO TCU NAS AQUISIÇÕES COVID, QUAIS FORAM AS PREMISSAS ADOTADAS PELA EQUIPE TÉCNICA DO TCU E QUE LIÇÕES FORAM APRENDIDAS PARA AS PRÓXIMAS CONTRATAÇÕES?

▪ **Premissas adotadas pela equipe do TCU na análise dos processos**

- Em um momento de excepcionalidade é particularmente necessário buscar entender as dificuldades sob a **ótica do gestor**;
- A **celeridade** tem sido essencial para o enfrentamento à pandemia;
- Admite-se a grande **flutuação de preços** ao longo dos meses, haja vista que o mercado foi procurando se adaptar à demanda;
- Em alguns momentos a **regra da economia de escala se inverteu**, tornando-se mais difícil a realização de compras em maior quantidade;

- Em um momento tão grave e peculiar, a orientação mais importante para os gestores é a necessidade de **SALVAS VIDAS**.

▪ **Boas práticas e lições aprendidas**

- **Importância da boa instrução processual.** O processo de compras instruído de forma robusta, com todas as escolhas do gestor bem fundamentadas, facilitará a resposta a qualquer questionamento da sociedade ou dos órgãos de controle;
- **Pacto pela nação.** A junção de esforços para ampliar a estrutura de atendimento é fundamental para o alcance de melhores resultados no enfrentamento à pandemia;

- Possibilidade de adoção de modelo de **consórcios interestaduais e intermunicipais**. Esses modelos podem criar condições técnicas e estrutura adequadas para centralização de aquisições comuns em realidades de carência de estrutura adequada para atendimento;
- **Importância do conhecimento de dados básicos da população e estrutura de saúde:** perfis, faixa etária, grupos de risco, quantidade de leitos, gestão de estoque e cadeia logística. O domínio dessas informações permite ao gestor se antecipar à necessidade e evitar a cultura de apagar incêndio;
- **Adoção de modelos e orientações federais** como apoio ao gestor local na definição de seus próprios modelos e procedimentos. Como exemplo pode-se citar os modelos disponibilizados pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, pela AGU, bem como as orientações presentes nos acórdãos do TCU.

As Leis 13.979/2020 e 14.065/2020 não estão mais em vigor desde 31/12/2020, porém foi editada a Medida Provisória 1.047, de 3 de maio de 2021, com vigência a partir da data de sua publicação (ocorrida em 4/5/2021), contendo diversas disposições similares às das referidas leis, no tocante à aquisição de insumos para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Ainda que não tivesse ocorrido a edição dessa medida provisória, diversos dos cuidados aqui mencionados estão estabelecidos em legislação anterior em vigor e são objeto de jurisprudência do TCU, podendo ser considerados boas práticas.



TCU+Cidades

Programa de apoio à gestão
municipal responsável

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

