

PROCESSO Nº: @RLI 20/00190825
UNIDADE GESTORA: Secretaria de Estado da Saúde
INTERESSADO: Secretaria de Estado da Saúde - SES
ASSUNTO: Verificação da adequação, integridade e segurança dos controles internos dos órgãos e setores envolvidos nas compras e contratações emergenciais realizadas pelo Estado, para combate à pandemia da COVID-19.
RELATOR: Herneus De Nadal
UNIDADE TÉCNICA: Coordenadoria de Controle de A - DLC/CAJU
DECISÃO SINGULAR: GAC/HJN - 360/2020

DECISÃO SINGULAR

Tratam os autos da análise da regularidade dos procedimentos referentes às compras e contratações para combate à pandemia da COVID-19, por intermédio das Secretarias Estaduais, em especial pela Secretaria de Estado da Saúde.

A autuação do presente processo foi solicitada em face do alto risco das contratações verificado em levantamento preliminar realizado pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações¹, desta Casa. Sendo o procedimento acolhido pela presidência por meio de Despacho de fl. 3.

Foram juntados aos autos documentos de fls. 13-86².

Ato contínuo, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações após ampla e pormenorizada análise emitiu o relatório n. DLC 327/2020 (fls. 87-102), sugerindo ao Relator **determinar cautelarmente** à sua Excelência Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva, juntamente com a Controladoria-Geral do Estado (CGE) e responsáveis das respectivas pastas o cumprimento imediato de diversas ações.

Os autos vieram ao meu Gabinete.

Para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – COVID-19, o Congresso Nacional aprovou

¹ Memorando DLC n. 016/2020 de 30 de abril de 2020 (fls. 9-12)

² Relatório Preliminar sobre a Dispensa de Licitação da Secretaria Estadual de Saúde para Compra de 200 ventiladores pulmonares (fls. 13-40); Valores combate ao Coronavírus (fls. 41-49); Parecer DGCE/DLC n 01/2020 (fls. 50-54); Contratação por dispensa de licitação durante a pandemia (fls. 55-63); Planilhas controle de riscos (fls. 64-69) e Acompanhamento das despesas públicas realizadas com fundamento na pandemia-COVID-19 (fls. 70-86).

a Lei n. 13.979/2020, em que prevê, dentre outras medidas, a dispensa de licitação temporária para aquisição de bens e serviços, inclusive de engenharia:

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.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

O art. 4º, §2º da referida lei, dispõe que:

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. (grifei)

Não obstante, sob a ótica da Lei n. 8.666/93, a publicação do ato de dispensa de licitação é condição para a eficácia dos atos praticados, a teor do disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/93, a saber:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei 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. (Redação dada pela Lei n. 11.107, de 2005)

Assim, no cotejo legal, entende-se que todas as dispensas de licitações realizadas para o enfrentamento emergencial causado pela pandemia da COVID-19

devem estar identificadas e divulgadas em local específico (site específico), além de publicadas na imprensa oficial.

No âmbito da jurisdição do TCE, destaca-se ainda a obrigatoriedade de informar as dispensas de licitação e a documentação pertinente por meio de sistema eletrônico, conforme disposto no art. 2º da Instrução Normativa n. TC 21/2015.

Quanto aos demais regramentos da Lei n. 13.979/2020, relativamente à dispensa de licitação nela prevista, como bem esmiuçou a Instrução, pode-se resumir que foi **flexibilizada** a comprovação da situação de emergência e existência de risco; **presumiu-se** que os quantitativos sejam limitados à parcela necessária para atender a situação de emergência; **dispensou-se** a elaboração dos estudos técnicos preliminares, gerenciamento de riscos das fases de planejamento e seleção de fornecedor, elaboração do termo de referência e do projeto básico; **permitiu-se** de forma excepcional e justificada, a não realização da estimativa de preços, compra em valores acima do estimado e ainda questões acerca da regularidade fiscal e trabalhista.

Superada esta questão legal, o fato é que a partir de meados do mês de março do corrente ano, com o agravamento da pandemia houve consequente aumento das contratações emergenciais previstas na Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

E, considerando os dispositivos citados que regem a nova modalidade de dispensa de licitação, bem como a flexibilização, houve a necessidade de acompanhamento dessas contratações.

Este Tribunal utilizando-se de suas competências participou no grupo especial de trabalho criado para acompanhar as compras emergenciais pelo Governo do Estado no combate à pandemia do novo coronavírus, composto por representantes deste Órgão, do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), do Ministério Público de Contas (MPC), do Tribunal de Justiça (TJSC), do Procon/SC, da Secretaria de Estado de Administração (SEA), da Secretaria de Estado da Saúde (SES), da Controladoria Geral do Estado (CGE) e da Secretaria Executiva de Integridade e Governança (SIG), dentre outros órgãos.

E foi além, através de suas Diretorias Técnicas passou a realizar o levantamento dessas contratações junto aos municípios e Estado.

Foram verificadas as compras e contratações realizadas desde 06 de fevereiro, data da publicação da legislação federal, utilizando-se como fonte os documentos enviados em atendimento à Instrução Normativa n. TC 21/2015, o Diário Oficial dos Municípios, o Diário Oficial do Estado, portais de transparência e eventuais legislações específicas editadas pelos entes.

Foram estabelecidos pontos de controle e identificação de risco, e de acordo com a classificação da contratação, está sendo dado o tratamento cabível, sendo desde orientações técnicas até autuação de processo específico.

Destaca a área técnica que dentre os processos analisados encontra-se o referente à Dispensa de Licitação que trata da aquisição emergencial dos 200 (duzentos) ventiladores pulmonares, e está sendo analisado pela Diretoria de Contas de Gestão (DGE) no @RLI-20/00179260 e processos a ele vinculados, ressaltou-se aqui que nesta contratação este Tribunal não foi ouvido preliminarmente.

A análise técnica de risco elaborada pela DLC elenca diversas e graves irregularidades, além de demonstrar a fragilidade do processo de contratação e a inobservância dos controles internos.

Inclusive, na análise dos demais procedimentos de compras emergenciais realizados pela Secretaria de Estado de Saúde, com a finalidade de enfrentamento à pandemia da COVID-19, muitas das irregularidades evidenciadas pelo Corpo Técnico se repetem, colocando em risco o erário e o adequado atendimento da necessidade pública.

Foi relatado pela Instrução total dificuldade para obtenção de dados relativos às dispensas realizadas pela SES, ausência de publicação, informações incompletas e pouco confiáveis.

Pois bem. Diante deste cenário, e considerando o descumprimento de muitos dos termos da Lei n. 13.979/2020, a qual trouxe flexibilização, para as contratações emergenciais, trouxe também ausência de controle de risco, é fato que a fragilidade dos processos emergenciais da Secretaria da Saúde apresenta elevados riscos de fraudes, como bem pontuou o corpo instrutivo.

Pode-se observar que mesmo com todo esse trabalho orientativo e preventivo, e tendo à disposição os instrumentos apresentados pelos órgãos de

controle e a disponibilidade do grupo especial para auxiliar nas contratações, as orientações foram rechaçadas pela Secretaria de Estado da Saúde e não foram adotados os procedimentos de controle estabelecidos.

Some-se a isso para conferir maior gravidade, o fato de que este Tribunal não foi informado de todas as contratações, como se depreende do que ocorreu com um processo de valor tão expressivo e relevante como o de aquisição dos respiradores anteriormente citado.

A falta de transparência e publicidade comprometeu ações mais imediatas não só do controle externo, mas também do controle interno, haja vista que tal contratação sequer constou do portal de transparência e nos portais de compras.

Assim, cabe a este Tribunal no exercício de suas atribuições constitucionais, apurar eventuais práticas administrativas que possam comprometer a lisura dos procedimentos contratados e diante da situação excepcional, impõem-se medidas mais efetivas de controle concomitante deste Tribunal de Contas, em relação as compras realizadas para atender a pandemia.

DA MEDIDA CAUTELAR

Inicialmente cabe acentuar que tal medida encontra amparo no art. 114-A da Resolução n. TC-06/2001 que positivou o poder geral de cautela que é amplamente conferido aos Tribunais de Contas pela doutrina especializada e pelo Supremo Tribunal Federal e que garante a adoção de medidas cautelares para, sendo o caso, prevenir a ocorrência de lesão ao erário.

Restou cabalmente demonstrado das análises desenvolvidas pelo Corpo Instrutivo, até o momento, que as fragilidades encontradas nos procedimentos de compras e contratações diretas, que tenham por objetivo o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, podem colocar em risco o erário e favorecer a ocorrência de fraudes, bem como levar a aquisições que não atendam satisfatoriamente o interesse público.

Apesar dos instrumentos de verificação de regularidade e análise de risco indicados pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Controladoria Geral do Estado, verifica-se que os controles internos não foram observados. Com isso, grande parte

dos dispositivos da Lei Federal n. 13.979/2020 foram desatendidos, juntamente com princípios e regramentos básicos da lei geral de licitações e contratos.

Tendo em vista que no tempo regular de tramitação deste processo essas irregularidades podem voltar a ocorrer, o que justifica o acompanhamento concomitante dos procedimentos de compras e outras contratações, assim, se faz necessário, no exercício do poder geral de cautela conferido às Cortes de Contas, determinar medida cautelar para assegurar o cumprimento das normas legais.

Ante todo o exposto, DECIDO:

CONSIDERANDO o alto risco verificado nos procedimentos referentes às compras e contratações emergenciais para combate à pandemia, pelas Secretarias Estaduais;

CONSIDERANDO as irregularidades encontradas no processo referente à Dispensa de Licitação n. 754/2020, para aquisição emergencial de 200 (duzentos) ventiladores pulmonares, no valor total de R\$ 33.000.000,00, que está sendo analisado em processo específico (@RLI-20/00179260);

CONSIDERANDO que a análise de risco das demais compras e contratações realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde também demonstram a fragilidade do processo de contratação e a inobservância dos controles internos, eis que muitas dessas irregularidades se repetem, colocando em risco o erário e o adequado atendimento da necessidade pública;

CONSIDERANDO que, apesar de todo o trabalho orientativo e preventivo, e tendo à disposição os instrumentos apresentados pelos órgãos de controle e a disponibilidade do grupo especial para auxiliar nas contratações, as orientações foram rechaçadas pela Secretaria de Estado da Saúde e não foram adotados os procedimentos de controle estabelecidos;

CONSIDERANDO que não foram observadas as cautelas necessárias em caso de pagamento antecipado;

CONSIDERANDO que a falta de transparência e publicidade comprometeram as ações de controle externo e interno;

CONSIDERANDO, o magistério de Ruy Barbosa, Patrono dos Tribunais de Contas, em consonância com o qual “justiça tardia nada mais é do que injustiça institucionalizada”;

CONSIDERANDO, o princípio da responsabilidade solidária inserido na legislação, na doutrina e na jurisprudência concernente ao Controle da Administração Pública;

CONSIDERANDO que algumas providências a seguir determinadas e recomendadas imbricam ações a serem realizadas em conjunto por distintos órgãos estaduais, o que torna necessária a notificação do Senhor Governador do Estado; e

CONSIDERANDO por fim que, o art. 114-A da Resolução n. TC-06/2001 positivou o poder geral de cautela que é amplamente conferido aos Tribunais de Contas pela doutrina especializada e pelo Supremo Tribunal Federal e que garante a adoção de medidas cautelares para, sendo o caso, prevenir a ocorrência de lesão ao erário.

1. DETERMINO CAUTELARMENTE à sua **Excelência Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva**, com base no poder geral de cautela conferido às Cortes de Contas, que assegure, juntamente com a Controladoria-Geral do Estado – CGE e com os responsáveis das respectivas pastas, a **IMEDIATA**:

1.1. disponibilização de todas as contratações e aquisições afetas ao combate à pandemia causada pela COVID-19 em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), para assegurar sua publicidade e a transparência, 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 objeto, 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, em cumprimento ao disposto no artigo 4º, § 2º da Lei n. 13.979/2020;

1.2. a remessa ao Tribunal de Contas, por meio eletrônico, até o dia seguinte à publicação do aviso no órgão oficial, das informações e documentos previstos no art. 1º da Instrução Normativa n. TC 0021/2015, relativos a procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades;

1.3. que as aquisições e contratações realizadas pelas Secretarias Estaduais para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, com valores superiores ao montante de **R\$ 176.000.00**, previstos no art. 23, II, “a”, da Lei Federal n. 8.666/93, com redação dada pelo Decreto n. 9.412/2018, estejam condicionadas às seguintes providências:

- compartilhamento das informações relacionadas às aquisições e contratações realizadas para o enfrentamento da COVID-19 com a Secretaria de Estado da Administração, sejam elas realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Defesa Civil ou por outro órgão ou ente público estadual que realize compras dessa natureza;

- segregação das funções, de modo a desconcentrar as atividades e procedimentos inerentes ao processo de aquisição e contratações relacionadas ao combate à pandemia da COVID-19, com a participação de setores distintos e diferentes responsáveis por cada etapa;

- autorização do pagamento mediante a subscrição por parte da autoridade competente no âmbito do órgão em conjunto com o Secretário da Pasta em que se realiza a compra e o Secretário de Estado da Administração, considerando o disposto na Lei Complementar n. 741/2019, artigo 29, inciso IV; e,

- verificação prévia pelos setores de controle interno, bem como a certificação de regularidade atestada pela Controladoria-Geral do Estado.

2. DETERMINAR ao Sr. André Motta Ribeiro, **Secretário de Estado da Saúde**, bem como ao Sr. João Batista Cordeiro Júnior – **Chefe da Defesa Civil** que no **prazo de 05 (cinco) dias**:

2.1. apresentem a este Tribunal de Contas a relação de todos os processos administrativos autuados para aquisições e serviços visando atender a pandemia do novo coronavírus – COVID-19 realizadas até o momento, mantendo essa informação atualizada a cada nova autuação; e

2.2. providenciem a regularização das informações junto ao Portal de Compras e Licitações da Secretaria de Estado da Saúde e no Portal de Compras SC, de todas as compras e contratações realizadas para atender a pandemia do novo coronavírus – COVID-19.

3. RECOMENDAR ao Sr. Jorge Eduardo Tasca, Secretário de Estado da Administração, que providencie o aprimoramento dos critérios de busca do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGPE, atualmente condicionado à informação do número do processo.

4. ALERTAR a Controladoria Geral do Estado – CGE acerca das seguintes impropriedades verificadas em processos de dispensa de licitação da Secretaria de Estado da Saúde:

4.1. Ausência de termo de referência ou projeto básico simplificado, conforme previsto no art. 4º-E, §1º, da Lei n. 13.979/2020, contendo: fundamentação simplificada da contratação; descrição resumida da solução apresentada; requisitos da contratação; critérios de medição e pagamento; estimativas dos preços; e adequação orçamentária.

4.2. Ausência das razões da escolha da empresa contratada e do preço contendo a fundamentação da contratação e a descrição resumida da solução apresentada, mediante grade das proponentes e dos preços por ela ofertados, com a avaliação da aceitabilidade técnica e de valores de mercado, em descumprimento ao art. 4º-E, § 1º, II e III da Lei n. 13.979/2020 e do art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/93.

4.3. Ausência de justificativa do quantitativo com base em estudos e projeções dos impactos da COVID-19 no sistema de saúde, bem como dos hospitais a serem atendidos com a compra dos 200 ventiladores pulmonares, em afronta aos arts. 1º e 4º-B, IV, da Lei n. 13.979/2020.

4.4. Ausência de estimativa de preços, obtida por, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: Portal de Compras Governamental; pesquisa publicada em mídia especializada; sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os

potenciais fornecedores, em desacordo com o art. 4º-E, VI, da Lei Federal n. 13.979/2020.

4.5. Ausência de justificativa, na impossibilidade de estimativa de preços e/ou no caso de valor contratado superior à estimativa de preços, desatendendo o art. 4º-E, §§2º e 3º, da Lei Federal n. 13.979/2020.

4.6. Ausência de justificativa e de exigência de garantia, cláusula de ressarcimento ou outras medidas de redução de risco (p.ex., entrega e pagamento parciais/programadas), em caso de pagamento antecipado, como admitido nos Acórdãos TCU - Plenário n. 1565/15, 3614/2013, 1879/2011 e 374/2011 e Acórdão TCU 4143/2016 – 1ª Câmara.

4.7. Ausência de justificativa, no caso de ser dispensada documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou requisito de habilitação, em face da restrição de fornecedores, nos termos do art. 4º-F da Lei Federal n. 13.979/2020.

4.8. Ausência de formalização de contrato, em afronta ao disposto no art. 62, §4º, da Lei nº 8.666/93.

4.9. Condições de pagamentos divergentes nas ordens de fornecimento e propostas das empresas, não restando claro em algumas dispensas de licitação se foram realizados de forma antecipada, à vista, ou em até 30 dias, caracterizando possível irregularidades nas liquidações de despesa, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64.

4.10. Ausência de informações quanto aos recebimentos dos produtos, caracterizando descumprimento do art. 73 da Lei n. 8.666/93, e descumprimento da exigência de gerenciamento de riscos da gestão contratual prevista no art. 4º-D, da Lei n. 13.979/2020.

5. DETERMINAR à Secretaria Geral deste Tribunal de Contas, que:

5.1. Proceda à ciência da presente Decisão à sua Excelência Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva; ao Sr. Jorge Eduardo Tasca – Secretário de Estado da Administração; ao Sr. João Batista Cordeiro Júnior – Chefe da Defesa Civil, ao Sr. André Motta Ribeiro, Secretário de Estado da Saúde e ao Sr. Luiz Felipe Ferreira – Controlador-Geral.

5.2. Nos termos do art. 36 da Resolução n. TC-09/2002, com a redação dada pelo art. 7º, da Resolução n. TC-05/2005, dê ciência da presente Decisão aos Senhores Conselheiros e Conselheiros Substitutos deste Tribunal;

5.3. Publique a presente Decisão Singular no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;

5.4. Cumpridas as providências acima, sejam os autos encaminhados à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações.

Publique-se.

Gabinete, em 07 de maio de 2020.

HERNEUS DE NADAL
CONSELHEIRO RELATOR