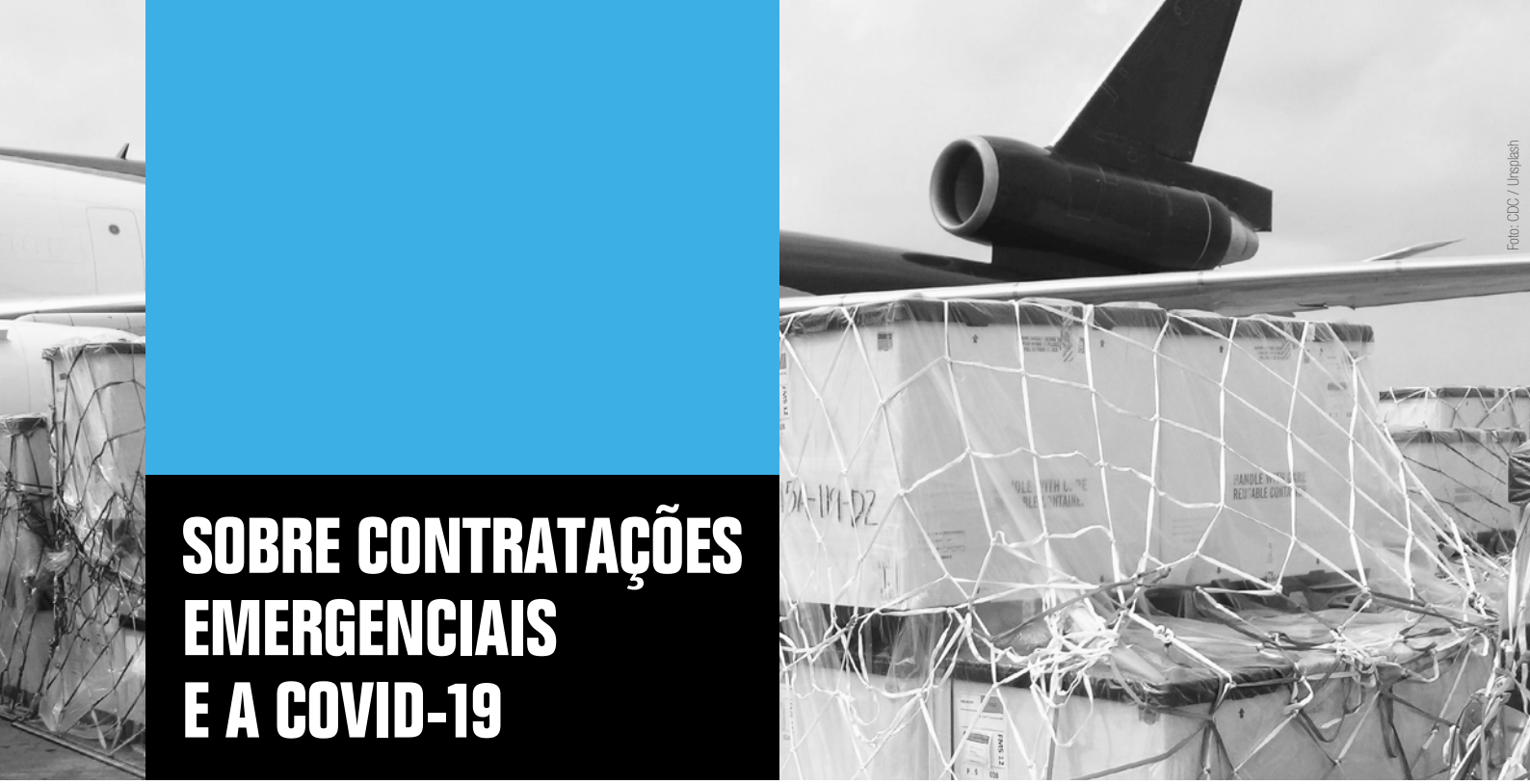
TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



RECOMENDAÇÕES PARA TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS EM RESPOSTA À COVID-19



SOBRE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS E A COVID-19

O Brasil e o mundo encontram-se em um período absolutamente excepcional que demanda a adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento e contenção da pandemia causada pela COVID-19. A flexibilização das regras para a realização de contratações públicas é entendida, assim, como uma medida necessária para possibilitar que governos respondam de maneira célere aos desafios que o cenário impõe, especialmente na área da saúde.

Nesse cenário, o Governo Federal brasileiro regulamentou contratações de bens e serviços para a contenção da COVID-19. Por meio da Lei Federal nº 13.979 de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e 951 de 2020, foram estabelecidas regras excepcionais para as contratações emergenciais, tanto com dispensa de licitação, quanto por pregões abreviados. Estados e municípios seguiram esta linha, regulamentando processos de contratação simplificados em seus âmbitos locais.

Para além da regulamentação dos trâmites de contratação, a legislação federal estabeleceu obrigação específica de transparência para as informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade. Encontra-se prevista no art. 4§ 2º da Lei nº 13.979 de 2020:

> § 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.

Os esforços de atender esta obrigação, no entanto, têm produzido resultados diversos, com níveis variados de sucesso em estados e municípios pelo Brasil. Empreende-se o presente esforço de sistematização de recomendações para promover a transparência de contratações emergenciais a partir do entendimento de que a legislação federal estabelece as exigências mínimas que devem servir apenas de ponto de partida para os esforços de entes públicos realizando estas contratações.

PROMOVENDO TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS: RECOMENDAÇÕES E BOAS PRÁTICAS



Foto: Francisco Venâncio / Unsplash

Inicialmente, foi realizada uma ampla revisão das experiências já em curso nos governos municipais e estaduais, além daquela no âmbito federal. O cenário é de transformação constante, conforme governos se esforçam para atender às demandas geradas pela pandemia. Ainda assim, foi possível identificar uma série de entes públicos que já têm se destacado na promoção da transparência com relação às contratações emergenciais.

As presentes recomendações se baseiam, portanto, em uma análise destas boas práticas, na legislação brasileira – especialmente a Lei nº 13.979 de 2020, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011) e a Lei nº 8.666 de 1993 – e em propostas desenvolvidas por entidades internacionais e organizações da sociedade civil com histórico de atuação na promoção da integridade e transparência, como a **Open Contracting Partnership** e a **Open Government Partnership**.

Neste sentido, foram especialmente considerados os **Elementos Mínimos** para a Redução de Riscos de Corrupção em Contratações de Emergência, elaborados pelos capítulos da Transparência Internacional na América Latina.

As seguintes recomendações se destinam a todos estados e municípios brasileiros, além de órgãos federais. É substancial, entretanto, a diversidade de capacidade material, técnica e financeira entre os entes federativos o que implica, necessariamente, em adaptações. Enquanto órgãos federais, estados, capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes têm ampla condição de se adequar a estas recomendações, pequenos e médios municípios podem adaptá-las de acordo com suas necessidades e condições específicas.



Foto: Rovena Rosa / Agência Brasil

MARCOS NORMATIVOS PARA CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

A realização de contratações com características excepcionais destinadas a lidar com o cenário emergencial que enfrenta o Brasil depende da existência de um marco normativo seguro e claro. À semelhança da Lei nº 13.979 de 2020, estados e municípios devem estabelecer as regras que guiarão os processos licitatórios e de contratação a serem realizados por seus órgãos.

Deve haver previsão na legislação da criação de sítio eletrônico para a divulgação das informações sobre contratações emergenciais, conforme previsto na Lei nº 13.979 de 2020 (art. 4, §2º).

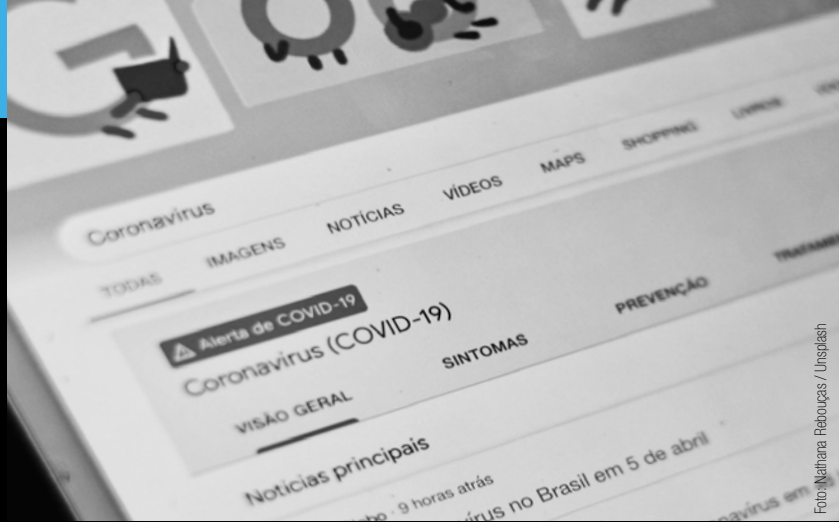
A legislação federal, estadual e/ou municipal relevante para contratações emergenciais deve ser disponibilizada neste mesmo portal onde se encontrarão as informações sobre as contratações. Estes portais devem incluir, também, informações e orientações para interessados em participar dos processos de licitação e contratação direta.

Esta legislação deve prever que sejam fornecidas informações suficientes sobre cada contratação emergencial de modo a permitir (i) o eficaz controle social sobre os gastos públicos com objetivo de prevenir desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios, (ii) o acompanhamento dos esforços de combate à COVID-19, (iii) a comparabilidade entre os preços cobrados da administração pública em diferentes níveis e localidades.

Esta legislação deve estabelecer também parâmetros de qualidade sobre a informação, tendo em vista assegurar a promoção de transparência e a abertura de dados com relação às contratações emergenciais.

A legislação sobre contratações emergenciais deve também atribuir aos órgãos de controle, explicitamente, a competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações com vistas a permitir a sua realização de forma célere e eficiente, garantir a sua transparência, prevenir a corrupção e oferecer maior segurança aos gestores públicos.

OS SITES DEDICADOS À TRANSPARÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS



◢ O sítio que se refere o art. 4, §2º da Lei nº 13.979 de 2020 deve ser um espaço específico, independente ou parte de um portal de transparência mais amplo, para divulgação centralizada de informações sobre contratações emergenciais.

◢ Este sítio deve ser divulgado com destaque nos sítios eletrônicos principais do governo estadual ou municipal e em seus Portais de Transparência, do órgão de saúde responsável e do órgão de controle encarregado pela fiscalização daqueles gastos, assim como no portal, caso exista, dedicado às informações sobre o enfrentamento à COVID-19. Deve também ser divulgado nas redes sociais e demais canais de comunicação oficiais do governo.

◢ As seguintes informações relativas às contratações celebradas para o enfrentamento da COVID-19 devem ser disponibilizadas:

» o nome do/a contratado/a e seu CNPJ/CPF*;
» o valor total e por unidade*;
» o prazo contratual*, considerando as limitações impostas pelo art. 4º-H da Lei nº 13.979;
» o número do processo de contratação e a íntegra do contrato* e/ou a nota de empenho correspondente;
» o órgão contratante;
» o descritivo, a quantidade e o tipo de bem ou serviço adquirido;
» o local da execução;
» a data da celebração e/ou da publicação no Diário Oficial;
» a forma de contratação (pregão ou dispensa de licitação);
» a íntegra e/ou as peças principais do processo administrativo que antecedeu a contratação[1].

*** Exigências mínimas da Lei nº 13.979 de 2020.**

◢ As informações sobre contratações devem ser incluídas no sítio eletrônico em um prazo de até 2 dias úteis após a celebração do contrato ou do empenho da despesa correspondente. Esse sítio deve também informar quando ocorreu a sua última atualização.

◢ Na hipótese, prevista no art. 4, § 3º da Lei nº 13.979 de 2020, da contratação de fornecedor de bens, serviços e insumos que esteja com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, a justificativa para esta contratação deverá constar em destaque no portal de informações a que se referem estas recomendações. Da mesma forma, a contratação de fornecedores com outras pendências administrativas ou judiciais também deve ser justificada.

[1] Apesar das possíveis dificuldades na operacionalização deste item, especialmente para órgãos que não adotam o processo eletrônico, entende-se que as informações contidas no processo administrativo oferecem o contexto necessário e a justificativa para a contratação, o que é essencial para o controle social.



Foto: Kobu Agency / Unsplash



No mesmo sentido, em caso de efetivação da prorrogação do contrato (art. 4º-H da Lei nº 13.979) ou de acréscimos/supressões ao objeto contratado (art. 4º-I da Lei nº 13.979), estas ocorrências devem ser incluídas no sítio específico de divulgação das contratações, com as respectivas justificativas técnicas e os instrumentos legais utilizados.

Recomenda-se a elaboração de uma lista de bens, produtos e serviços de saúde relacionados diretamente ao combate da COVID-19 que podem ser adquiridos por meio de contratações emergenciais, com objetivo de facilitar o controle social e evitar desvios no recurso a este instrumento. Alternativamente, recomenda-se o endosso explícito de uma lista desenvolvida por outro ente ou organização internacional, como a Organização Mundial da Saúde. Estas listas poderão ser atualizadas periodicamente, mediante justificativa e registro das modificações.

As contratações de objetos fora das referidas listas devem ser justificadas tecnicamente. Contratações sobre objetos não diretamente relacionados ao endereçamento da crise na saúde, como campanhas publicitárias e bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, devem ser igualmente justificadas em face da emergência.

O sítio eletrônico do qual tratam estas recomendações também deverá ser utilizado para divulgar o edital e demais fases públicas das licitações realizadas na modalidade pregão (presencial ou eletrônico), conforme previsto no art. 4º-G, da Lei nº 13.979 de 2020.

Em atendimento à Lei de Acesso à Informação (art. 8, §2 e 3º), o sítio eletrônico onde estão publicadas as informações sobre contratações emergenciais deve:

- conter uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, incluindo pesquisa por palavras-chave, tipo de produto ou serviço contratados;
- possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- manter atualizadas as informações disponíveis para acesso.

Todas as informações sobre contratações emergenciais devem ser publicadas em linguagem cidadã, favorecendo o fácil entendimento de todos, inclusive, garantindo a acessibilidade de conteúdos a pessoas com deficiência, em consonância com o art. 8, §3º, VII Lei de Acesso à Informação.



Foto: Luis Melendez / Unsplash

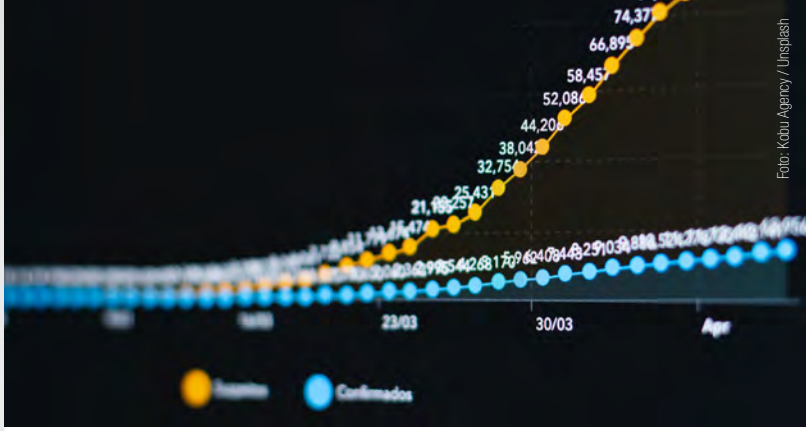


Foto: Kobu Agency / Unsplash

◢ Todas as informações consideradas essenciais (acima) sobre contratações emergenciais devem ser publicadas em formato aberto. Por formato aberto, adota-se o entendimento da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto nº 8.777 de 2016), a qual prevê que esses dados devem ser:

» processáveis por máquinas;
» não-proprietários;
» completos;
» atualizados;
» disponibilizados sob licenças abertas

◢ Os sítios eletrônicos devem obedecer ao princípio da não discriminação, possibilitando o acesso aos dados para todos e todas, sem exigência de requerimento ou cadastro.

◢ Os sítios eletrônicos devem também permitir o download de todas as informações publicadas sobre contratações emergenciais, priorizando os formatos abertos (csv, json), capazes de tornar os dados manipuláveis e reutilizáveis por terceiros.

◢ Os entes responsáveis pelos sítios devem publicar ou fazer referência a um 'Dicionário de Dados' junto com a base de dados fornecida, contendo uma simples explicação dos conceitos utilizados em cada campo da planilha, favorecendo o entendimento e reutilização desses dados.

◢ O sítio eletrônico deve indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio, permitindo que os usuários desses dados peçam esclarecimentos ou informações adicionais sobre determinado dataset, conforme prevê o art. 8, §3º, VII da Lei nº 12.527 de 2011.

◢ Deve oferecer, diretamente neste portal, mecanismo para registro de manifestações (reclamações, denúncias, dúvidas ou elogios), com possibilidade de anonimato. Isso pode ser concretizado pela inclusão de link para a Ouvidoria, que, por sua vez, deve incluir uma marcação exclusiva em 'assuntos' para manifestações relacionadas à COVID-19, as quais deverão receber tratamento prioritário. O relatório periódico estatístico da Ouvidoria, de que trata os art. 14 e 15 da Lei nº 13.460 de 2017, deve incluir informações específicas sobre o atendimento às manifestações relacionadas à COVID-19.

◢ Recomenda-se, também, a inclusão de link visível para o portal de recebimento de pedidos de acesso à informação (E-sic), onde também deverá haver possibilidade de marcação exclusiva em 'assuntos' para pedidos relacionados à COVID-19, os quais deverão receber tratamento prioritário. O relatório periódico estatístico de transparência, de que trata o art. 30, III da Lei nº 12.527 de 2011, deve incluir informações específicas sobre o atendimento aos pedidos de acesso à informação relacionados à COVID-19

RECOMENDAÇÕES ADICIONAIS

- Considerar a utilização de outros canais de comunicação, como rádio, TV, sites de notícias e as redes sociais, para a divulgação de informações simplificadas e em linguagem acessível sobre as contratações emergenciais realizadas e a execução destes contratos.

- Considerar publicar relatórios periódicos consolidando os dados e informações sobre as contratações emergenciais realizadas no período correspondente, incluindo valor total gasto, somatório dos bens e serviços adquiridos, entre outros. Estes relatórios poderão ser disponibilizados no sítio eletrônico específico sobre contratações e devem também ser divulgados pelos demais canais de comunicação oficial (sítio eletrônico, redes sociais e imprensa oficial).

- Considerar implementar mecanismos específicos que viabilizem a transparência, o acompanhamento e o controle social também sobre a qualidade das contratações emergenciais. A prestação de serviços públicos, inclusive de saúde, deve ser transparente e é direito do usuário participar no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços, como prevê o Código de Defesa do Usuário de Serviço Público (Lei nº 13.460 de 2017). Considerando a excepcionalidade do cenário atual, esforços devem ser engendrados para que os mecanismos de avaliação e melhoria dos serviços públicos, previstos no Decreto nº 9.094 de 2017, sejam também aplicados àqueles que são resultado de contratações emergenciais.



Foto: Nathana Rebouças / Unsplash



Foto: Nathana Retouças / Unsplash

◢ No que se refere às despesas correspondentes a estas contratações emergenciais, recomenda-se considerar a inserção de uma tag 'COVID19' ou criação de uma ação orçamentária específica nos mecanismos de acompanhamento financeiro e contábil públicos. Essa tag poderá ser aplicada também a outras despesas realizadas para enfrentar a COVID-19, permitindo uma compreensão mais ampla sobre os esforços governamentais.

◢ Considerar adaptar os procedimentos de fiscalização e auditoria sobre as contratações para levar em consideração não só a emergência e a necessidade extrema que as motivam, mas também os impactos da pandemia sobre a economia. Deverá ser considerado, portanto, o desequilíbrio entre oferta e demanda que justifica condições excepcionais de contratação, tanto em termos de preços, quanto em relação às condições de pagamento e entrega.

◢ Considerar contribuir com iniciativas promovidas pela sociedade civil nacional e, especialmente, local, para promover a transparência e a integridade e facilitar o controle social.

◢ Considerar formas de cooperação, como intercâmbio de boas práticas e formação de consórcios de compra, com outros entes federativos e com os órgãos de controle para tornar o processo de contratações emergenciais mais céleres, econômicos e eficientes.

◢ Considerar a criação de uma comissão de transparência e controle social, composta por representantes do poder público, da sociedade civil e da academia, para monitorar e avaliar ações relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, além de propor novas linhas de atuação. Nas instâncias e entes onde comissões e conselhos de transparência já existem, podem eles assumir diretamente esta atribuição.


Foto: LN / Unsplash

REFERÊNCIAS

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF FREEDOM OF INFORMATION. Guidelines on Covid-19 Related Public Procurement: Structure and Content, 2020. Disponível em: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Recommendations-on-Public-Procurement-Transparency-during-Covid19-2.pdf?fbclid=IwAR3J_ZLORNBII73VDPpsm2c1S1OcQIPlUDQQyfsm4eX_9TEqbu-cN1VjXYc>. Último acesso em: 16 abr. 2020.

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF FREEDOM OF INFORMATION. Proactive Publication of Information by Governments during Covid-19 Crisis.2020.

JOTA. Transparência na administração pública para enfrentamento da COVID19. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transparencia-na-administracao-publica-para-enfrentamento-da-covid-19-24032020>. Último acesso em: 16 abr. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT AND COOPERATION. Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery, 2020. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery>. Último acesso em: 22 abr. 2020.

OPEN GOVERNMENT DATA WORKING GROUP. The 8 Principles of Open Government Data. Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Último acesso em: 23 abril 2020.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Emergency Procurement for COVID19: buying fast, open and smart, 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/emergency-procurement-for-covid-19-buying-fast-open-and-amart>. Último acesso em: 16 abr. 2020.

OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. 5 procurement strategies for navigating the COVID-19 crisis from around the world. Disponível em: <https://www.open-contracting.org/2020/04/08/5-procurement-strategies-for-navigating-the-covid-19-crisis-from-around-the-world/>. Último acesso em: 16 abr. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Contratações públicas em situações de emergência: Elementos mínimos que os governos devem considerar para reduzir riscos de corrupção e uso indevido de recursos extraordinários. 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf> . Último acesso em: 16 abr. 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. Corruption can have no place in our COVID-19 recovery. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/corruption-no-place-covid-coronavirus-recovery/>. Último acesso em: 22 abr. 2020.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS CONSIDERADAS



Foto: Patrick Assalé / Unsplash



Portugal ↗

Portal de Dados Abertos da Administração Pública para visualização dos Contratos públicos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.03.



Colômbia ↗

Agência Nacional da Colômbia para Compras Eficientes e a Ferramenta para Controle Social no âmbito da COVID19.



Ucrânia ↗

Sistema Nacional de Licitações Eletrônico - ProZorro.



Paraguai ↗

Diretoria Nacional de Contratações Públicas e Portal COVID19.



União Europeia ↗

Serviço de Informação sobre Licitações na Europa e ferramenta de Unificação de Editais COVID19.



Foto: Tedward Quinn / Unsplash

Transparência Internacional - Brasil
Associação Transparência e Integridade
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
São Paulo, SP

brasil@br.transparency.org
www.transparenciainternacional.org.br