



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
(PPGDP)

BRUNA TOLEDO PIZA DE CARVALHO MAGACHO

**Contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de
Goiás para enfrentamento da pandemia da covid-19: *due diligence*
como estratégia de governança**

GOIÂNIA
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho

3. Título do trabalho

CONTRATAÇÕES DIRETAS EMERGENCIAIS REALIZADAS PELO ESTADO DE GOIÁS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19: DUE DILIGENCE COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Fabricio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 28/09/2023, às 07:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Toledo Piza De Carvalho Magacho, Discente**, em 28/09/2023, às 13:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4052734** e o código CRC **03DA87D0**.

BRUNA TOLEDO PIZA DE CARVALHO MAGACHO

**Contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de
Goiás para enfrentamento da pandemia da covid-19: *due diligence*
como estratégia de governança**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta.

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Magacho, Bruna Toledo Piza de Carvalho

Contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia da covid-19: due diligence como estratégia de governança [manuscrito] / Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho. - 2023.

CLXX, 170 f.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2023.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. due diligence. 2. contratações públicas. 3. governança pública. 4. covid-19. 5. Estado de Goiás. I. Motta, Fabrício Macedo, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **14-2023** da sessão de Defesa de Dissertação (produto final do mestrado) de **Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **trinta e um dias do mês de agosto de dois mil e vinte e três**, a partir da(s) **oito horas**, em formato híbrido, por meio de videoconferência pública e presencialmente na Sala de Atos do PPGDP, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**CONTRATAÇÕES DIRETAS EMERGENCIAIS REALIZADAS PELO ESTADO DE GOIÁS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19: DUE DILIGENCE COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Fabício Macedo Motta (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Robert Bonifácio da Silva (PPGDP/UFG)**, membro titular interno; Professor Doutor **Pedro de Menezes Niebuhr (PPGD/UFSC)**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Fabício Macedo Motta**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **trinta e um dias do mês de agosto de dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 13/09/2023, às 09:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO DE MENEZES NIEBUHR, Usuário Externo**, em 15/09/2023, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Robert Bonifacio Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 18/09/2023, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4000770** e o código CRC **2AF90DED**.

Referência: Processo nº 23070.048935/2023-43

SEI nº 4000770

BRUNA TOLEDO PIZA DE CARVALHO MAGACHO

**Contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de
Goiás para enfrentamento da pandemia da covid-19: *due diligence*
como estratégia de governança**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta.

Aprovada em: 31/08/ 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta (PPGDP/FD/UFG)

Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr (PPGD/UFSC)

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (PPGDP/FCS/UFG)

Esta pesquisa não poderia ter sido realizada sem o apoio, amor e encorajamento dos meus filhos, Lorenzo e Laís, e do meu marido, Leopoldo, a quem dedico este trabalho e toda minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Fabrício Macedo Motta, por toda generosidade nos ensinamentos, dedicação nas orientações e amizade durante o desenvolvimento da presente Dissertação de Mestrado.

Também agradeço aos demais professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Goiás, pelo suporte, incentivo e trocas de conhecimento e experiências que foram fundamentais ao longo destes últimos anos.

Aos colegas da Controladoria Geral do Estado de Goiás e, em especial, ao Secretário-Chefe da CGE-GO, Henrique Moraes Ziller, ofereço minha gratidão pelo apoio e por permitir que a pesquisa se desenvolvesse com liberdade e transparência, encorajando-me para que o objeto científico fosse alcançado.

"Aquele que se compromete com a justiça no sentido mais amplo deve apreciar, em todas as circunstâncias, a verdade, a temperança e a coragem. Ele deve ser um amante do aprendizado e do conhecimento."

(Platão, "A República")

RESUMO

Em meio à crise gerada pela pandemia do coronavírus, medidas que simplificassem e agilisassem as contratações públicas se tornaram necessárias. Coube ao Poder Público agir com inteligência de modo a conter a propagação do vírus e amenizar os efeitos do seu impacto na sociedade. Para tanto, foi crucial simplificar os processos de contratação, normalmente realizados via licitação, para que a Administração estivesse dotada de instrumentos rápidos que lhe permitissem dispor de bens e serviços no tempo exigido para o enfrentamento da pandemia. Nesse sentido, o **objeto da presente pesquisa** se limitou ao “procedimento de escolha de fornecedores e os riscos decorrentes desse ato”. A pesquisa tem como **objetivo geral** identificar os contornos da *due diligence* que se propõe a oferecer informações relevantes sobre os fornecedores aos órgãos contratantes, informações estas empregáveis não apenas na seleção segura de fornecedores, mas também na identificação e tratamento de riscos, como fraude e inexecução contratual por exemplo, proporcionando, assim, a adoção de medidas para melhor execução e estreito monitoramento do contrato; e como **objetivos específicos**: a) aferir os possíveis riscos nas contratações públicas diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, considerando-se, para tanto, os fatores de risco identificados sobre os fornecedores, segundo tipologias desenvolvidas pela CGE; b) descrever quantitativamente os riscos materializados nas contratações públicas diretas emergenciais realizadas pela Administração Pública do Estado de Goiás a partir do modelo adotado para a eleição dos contratados; c) testar o procedimento de *due diligence* retroativamente às contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da Covid-19; d) verificar os possíveis benefícios decorrentes da adoção da *due diligence* na seleção de fornecedores e na gestão de riscos, notadamente os riscos de fraude, inexecução e desistência dos contratos correspondentes. Para atingir os objetivos propostos, pretendeu-se responder ao seguinte **problema**: a investigação prévia de fornecedores contratados diretamente para combate à pandemia da Covid, por meio de *due diligence*, poderia diminuir os riscos de fraude, inexecução contratual e desistência em tais contratações? Para tanto, a pesquisa testou a seguinte **hipótese**: a *due diligence* pré-contratual, ao ser aplicada ao setor público, mostra-se uma medida potencialmente positiva, considerando os reflexos benéficos na escolha de fornecedores e na gestão dos riscos contratuais, sobretudo em períodos de crise, em que tais contratações necessitam ser ainda mais céleres e desburocratizadas. Como **metodologia**, foi realizado recorte para restringir a análise de atos normativos e a realização de pesquisa empírica nos órgãos do Poder Executivo do Estado de Goiás, abrangendo apenas as contratações diretas emergenciais realizadas para a aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde causada pela Covid-19. A pesquisa se insere no gênero pesquisa empírica por envolver a coleta sistemática de dados relativos a contratações públicas e posterior análise, com o intuito de verificar sua possível influência para a melhoria de procedimentos administrativos futuros. Como **resultado**, tem-se que a *due diligence* possui fundamento legal para servir à gestão dos riscos decorrentes do contrato celebrado entre o fornecedor e a Administração Pública, bastando a edição de ato administrativo normativo que regulamente sua utilização como ferramenta de governança nas contratações públicas, sendo legítima a opção por lei com vistas a conferir perenidade à ferramenta e proteção contra a descontinuidade de decisões administrativas tidas como ações de governo.

Palavras-chave: *Due Diligence*. Contratações Públicas. Governança Pública. Covid-19. Estado de Goiás.

ABSTRACT

In the midst of the crisis generated by the coronavirus pandemic, measures that simplified and streamlined public procurement became necessary. It was up to the Government to act intelligently in order to contain the spread of the virus and mitigate the effects of its impact on society. To this end, it was crucial to simplify contracting processes, normally carried out via bidding, so that the Administration was equipped with quick instruments that would allow it to have goods and services in the time required to face the pandemic. In this sense, the object of this research was limited to the “procedure for choosing suppliers and the risks arising from this act”. The general objective of the research is to identify the contours of the due diligence that proposes to provide relevant information about suppliers to the contracting bodies, information that can be used not only in the safe selection of suppliers, but also in the identification and treatment of risks, such as fraud and non-performance. contractual, for example, thus allowing the adoption of measures for better execution and close monitoring of the contract; and as specific objectives: a) to assess the possible risks in direct emergency public contracts carried out by the State of Goiás to face the pandemic caused by Covid-19, considering, for this purpose, the risk factors identified on suppliers, according to developed typologies by CGE; b) quantitatively describe the risks materialized in direct emergency public contracts carried out by the Public Administration of the State of Goiás based on the model adopted for the election of contractors; c) test the due diligence procedure retroactively to the direct emergency contracts carried out by the State of Goiás to face Covid-19; d) verify the possible benefits arising from the adoption of due diligence in the selection of suppliers and risk management, notably the risks of fraud, non-performance and withdrawal of the corresponding contracts. In order to achieve the proposed objectives, it was intended to respond to the following problem: could the prior investigation of suppliers contracted directly to combat the Covid pandemic, through due diligence, reduce the risks of fraud, contractual non-performance and withdrawal in such contracts? To this end, the research tested the following hypothesis: pre-contractual due diligence, when applied to the public sector, proves to be a potentially positive measure, considering the beneficial effects on the choice of suppliers and the management of contractual risks, especially in periods crisis, in which such hiring needs to be even faster and less bureaucratic. As a methodology, a cut was made to restrict the analysis of normative acts and the performance of empirical research in the Executive Branch bodies of the State of Goiás, covering only the direct emergency contracts carried out for the acquisition of goods and services destined to face the health emergency caused by Covid-19. The research falls within the empirical research genre as it involves the systematic collection of data on public procurement and subsequent analysis, with the aim of verifying its possible influence on the improvement of future administrative procedures. As a result, due diligence has a legal basis to serve the management of risks arising from the contract entered into between the supplier and the Public Administration, simply issuing a normative administrative act that regulates its use as a governance tool in public procurement, the option by law being legitimate in order to grant perpetuity to the tool and protection against the discontinuity of administrative decisions considered as government actions.

Keywords: Due Diligence. Public Contracts. Public Governance. Covid-19. State of Goias.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Redação do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 e do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.....	32
Quadro 2 – Redação do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-H da Lei nº 13.979/2020.....	33
Quadro 3 – Redação do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020.....	34
Quadro 4 – Redação do art. 7º da Lei nº 8.666/1993 e dos arts. 4º-C e 4º E da Lei nº 13.979/2020.....	36
Quadro 5 – Redação do art. 97 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.....	37
Quadro 6 – Redação do art. 29 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020.....	38
Quadro 7 – Normas que conferiram e limitaram a atuação da Controladoria Geral do Estado na fiscalização dos processos de contratação no período pandêmico.....	41
Quadro 8 – Quadro-resumo.....	91
Quadro 9 – Utilidade da <i>due diligence</i> na identificação de riscos.....	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo dos atos normativos.....	42
Figura 2 – Processo de gestão de riscos.....	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Número de processos de contratação por órgão e entidade do Poder Executivo goiano.....	53
Gráfico 2 –	Valores adjudicados nos processos de contratação.....	55
Gráfico 3 –	Quantidade de processos de contratação ao longo do período pandêmico.....	56
Gráfico 4 –	Quantidade de processos de contratação por dispensa e inexigibilidade.....	57
Gráfico 5 –	Valores adjudicados por ano.....	57
Gráfico 6 –	Porcentagem de processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública.....	62
Gráfico 7 –	Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores se encontram em fase de cumprimento de sanção administrativa.....	94
Gráfico 8 –	Porcentagem de processos de contratação em que se observa fornecedores em potencial com sócios em comum.....	95
Gráfico 9 –	Porcentagem de processos de contratação em que se observa acréscimo superior a 50% do contrato original.....	96
Gráfico 10 –	Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores possuem mais de 20 atividades econômicas registradas na Receita Federal.....	98
Gráfico 11 –	Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores são pessoas jurídicas constituídas há menos de 6 meses da adjudicação.....	99
Gráfico 12 –	Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores apresentaram capital social inferior a 10% do valor adjudicado.....	100
Gráfico 13 –	Porcentagem de indício de dano à Administração Pública (fraude).....	110
Gráfico 14 –	Porcentagem de indício de dano à Administração Pública (inexecução contratual).....	112
Gráfico 15 –	Porcentagem de indício de dano à Administração Pública (desistência).....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Análise descritiva: Pareto da quantidade de processos de contratação por órgão contratante.....	54
Tabela 2 –	Análise descritiva: Pareto do valor adjudicado por órgão contratante.....	55
Tabela 3 –	Análise descritiva: Total e percentual de processos de contratação por ano.....	56
Tabela 4 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação por modalidade.....	57
Tabela 5 –	Análise descritiva: Valor adjudicado por ano.....	57
Tabela 6 –	Análise descritiva: Média dos valores adjudicados.....	58
Tabela 7 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação com indícios de danos à Administração Pública.....	63
Tabela 8 –	Análise descritiva: Processos de contratação com indícios de dano, percentual por órgão e valores adjudicados correspondentes.....	64
Tabela 9 –	“Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	93
Tabela 10 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores se encontram em fase de cumprimento de sanção administrativa.....	95
Tabela 11 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que se observa fornecedores em potencial com sócios em comum.....	96
Tabela 12 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que se observa acréscimo superior a 50% do contrato original.....	97
Tabela 13 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores possuem mais de 20 atividades econômicas registradas na Receita Federal.....	98
Tabela 14 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores são pessoas jurídicas constituídas há menos de 6 meses da adjudicação.....	99
Tabela 15 –	Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores apresentaram capital social inferior a 10% do valor adjudicado.....	100

Tabela 16 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	102
Tabela 17 – Classe, tipologia e peso.....	103
Tabela 18 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	105
Tabela 19 – Perfis de riscos.....	106
Tabela 20 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	109
Tabela 21 – Tipo de indício de dano à Administração Pública (fraude).....	110
Tabela 22 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	111
Tabela 23 – Tipo de indício de dano à Administração Pública (inexecução contratual).....	112
Tabela 24 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	113
Tabela 25 – Tipo de indício de dano à Administração Pública (desistência).....	114
Tabela 26 – Quantidade de processos de contratação com indícios de dano: órgãos contratantes e perfis de risco dos fornecedores.....	115
Tabela 27 – Processos de contratação extratificados: quantidade de <i>red flags</i> identificadas por extrato.....	116
Tabela 28 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	117
Tabela 29 – “Tabela <i>Due Diligence</i> ”.....	118
Tabela 30 – Modelo proposto 1.....	118
Tabela 31 – Modelo proposto 2.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
BI	<i>Business Intelligence</i>
CADFOR	Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás
CEAF	Cadastro de Expulsões da Administração Federal
CEIS	Cadastro Nacional de Empresa Inidôneas e Suspensas
CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
Coopera	Programa de Atuação do Enfrentamento da Crise da Covid-19
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DDI	<i>Due Diligence</i> de Integridade
DGAP	Diretoria Geral de Administração Penitenciária
ESPII	Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
GRI	Grau de Risco de Integridade
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
JUCEG	Junta Comercial do Estado de Goiás
QSA	Quadro de Sócios e Administradores
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAFs	Processos Administrativos de Responsabilização de Fornecedores, Pessoas Físicas ou Jurídicas

PAR	Procedimento Administrativo de Responsabilização
PCA	Plano de Contratações Anual
PCP	Programa de Compliance Público
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PPPC	Programa Petrobrás de Prevenção da Corrupção
RAI	Relatório de Avaliação de Integridade
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SCO	Sistema de Gestão de Contratos do Estado
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEDS	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SIOFI Net	Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás
SISLOG	Sistema de Logística de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	A PANDEMIA DA COVID-19 E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS NO ESTADO DE GOIÁS.....	24
1.1	Contextualização do cenário: Covid-19 e as contratações públicas diretas emergenciais no Estado de Goiás.....	25
1.1.1	As contratações diretas emergenciais e o afastamento do dever de licitar: reflexões sobre a Lei nº 13.979/2020 para o enfrentamento da Covid-19.....	26
1.1.2	Análise dos atos normativos do governo de Goiás para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.....	39
1.1.3	A atuação da Controladoria Geral do Estado de Goiás diante das contratações públicas emergenciais decorrentes da pandemia da Covid-19.....	43
1.2	Estudo empírico.....	52
1.2.1	Mapeamento das contratações públicas emergenciais no Estado de Goiás em razão da Covid-19.....	52
1.2.2	Unidades de análise: a seleção dos fornecedores nas contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás em razão da Covid-19.....	59
1.3	Mapeamento dos contratos públicos emergenciais goianos no atendimento à pandemia de Covid-19 que apresentaram indícios de dano à Administração Pública.....	61
2	GOVERNANÇA PÚBLICA E <i>DUE DILIGENCE</i> NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DIRETAS: UMA PROPOSTA PARA O ESTADO DE GOIÁS.....	65
2.1	A governança pública.....	68
2.2	A governança pública e seus reflexos nas contratações públicas.....	71
2.3	<i>Due diligence</i>: definição e aplicabilidade nas contratações públicas....	74
2.4	<i>Due diligence</i>: o procedimento e seus desdobramentos.....	79

3	<i>DUE DILIGENCE</i> APLICADA ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS EMERGENCIAIS REALIZADAS PELO ESTADO DE GOIÁS PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19.....	85
3.1	<i>Due diligence</i> como testagem retroativa às contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia da Covid-19.....	86
3.1.1	Metodologia empregada e planejamento.....	86
3.1.2	Definição do escopo e coleta de informações.....	87
3.1.3	Avaliação das informações coletadas.....	92
3.1.4	Conclusão da <i>due diligence</i> : perfil de risco dos fornecedores e recomendações para tomada decisão.....	101
3.2	Análise dos resultados da proposta de <i>due diligence</i> aplicada aos casos goianos das contratações públicas emergenciais decorrentes da Covid-19.....	108
3.3	Análise estatística dos resultados do protocolo de <i>due diligence</i> proposto: eficiência, sensibilidade e especificidade do modelo e seus parâmetros.....	116
3.4	Aplicabilidade na seleção de fornecedores e na gestão de riscos dos contratos diretos emergenciais celebrados em Goiás para atendimento da pandemia.....	119
3.4.1	<i>Due diligence</i> : aplicabilidade na seleção de fornecedores.....	120
3.4.1.1	<i>Due diligence</i> : viabilidade jurídica na seleção de fornecedores.....	121
3.4.2	<i>Due diligence</i> : aplicabilidade na gestão de riscos contratuais.....	124
3.4.2.1	O processo de gestão de riscos e a <i>due diligence</i> como seu substrato.....	124
3.4.2.2	Viabilidade jurídica para adoção da <i>due diligence</i> na gestão de riscos.....	134
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
	APÊNDICE I – Entrevista com o Assessor de Inteligência em Controle Interno.....	156
	APÊNDICE II – Entrevista com o Superintendente de Inspeção da CGE.....	161
	APÊNDICE III – “Tabela <i>Due Diligence</i>”.....	164

INTRODUÇÃO

Em meio à crise gerada pela pandemia do coronavírus¹, medidas que simplificassem e agilisassem as contratações públicas se tornaram necessárias. Foi exigido do Poder Público agir com inteligência de modo a conter a propagação do vírus e amenizar os efeitos do seu impacto na sociedade². Para tanto, foi crucial simplificar os processos de contratação, normalmente realizados via licitação, para que a Administração estivesse dotada de instrumentos rápidos que lhe permitissem dispor de bens e serviços no tempo exigido para o enfrentamento da pandemia³.

Dos gestores públicos foi exigido que atuassem com cautela e proatividade na busca pela qualidade dos contratos a serem celebrados, zelando para que excessos não ocorressem. No entanto, o cenário que impõe agilidade e simplificação dos procedimentos automaticamente robustece a possibilidade de desvios de recursos, de contratações com sobrepreço⁴ e de inexecução contratual em razão da maior assunção de riscos, dentre outros eventos negativos decorrentes da adoção de procedimento menos rigoroso.

Nesse contexto de calamidade pública, ameaça de escassez de recursos financeiros⁵ e regras mitigadas, o desafio do gestor público foi encontrar o ponto de equilíbrio entre

¹ A pandemia da covid-19 no mundo começou em 31 de dezembro de 2019, quando a OMS foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China, causados por um novo tipo de coronavírus. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização. Em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, reconhecendo que existiam surtos em vários países e regiões do mundo. O fim da pandemia da covid-19 no mundo ainda não foi oficialmente declarado pela OMS. No entanto, em 5 de maio de 2023, a OMS anunciou o fim da ESPII para a covid-19, encerrando o estado de emergência global. Essa decisão foi baseada na melhora do cenário epidemiológico, no avanço da vacinação e na capacidade de resposta dos sistemas de saúde. Apesar disso, a OMS alertou que a pandemia não está encerrada, devendo ser mantidas as medidas de prevenção e controle para evitar novos surtos e variantes do vírus

² Assim fundamentada, aprovou-se a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, aprovada sob regime de urgência pelo Congresso Nacional (e alterada pelas Medidas Provisórias 926, 927, 928 e 951/2020), alterou em nosso ordenamento jurídico ao estabelecer novas regras atinentes aos processos de contratação de bens e serviços para o enfrentamento da pandemia de covid-19, notadamente para atendimento de demandas na saúde pública. O estado de Goiás, por sua vez, através do Decreto nº 9.653, de 19 de abril de 2020, uma vez mais legitimou a dispensa de licitação sob regime diferenciado como meio hábil à aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da situação de emergência, fazendo constar em seu art. 5º, inciso I, a necessidade de observância ao inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 2 de julho de 1993.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 13.

⁴ Como alerta Niebuhr: “a dispensa de estimativa de preços implica aceitar o aumento exponencial das chances de a Administração contratar com preços acima dos praticados no mercado, com sobrepreço”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 110).

⁵ Conforme Niebuhr: “os contratos são custeados com recursos públicos, que, como se sabe, são escassos. A pandemia é enfrentada com a elevação dos gastos públicos e com o aumento da dívida pública, que, em algum momento, precisará ser paga por toda a sociedade”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 14).

necessidade pública e qualidade da contratação, homenageando a melhor gestão do orçamento público.

Assim, em que pese a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993⁶, em seus arts. 24 a 26, estabelecer exigências claras para as contratações diretas realizadas por meio da inexigibilidade e dispensa de licitação, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020⁷, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, instituiu a possibilidade de tratamento menos rigoroso e mais célere aos processos de contratação pública para atendimento às demandas decorrentes da pandemia (art. 4º-F).

Nesse novo ambiente normativo, ganhou também importância a necessidade de se adotar mecanismos de governança, como reconhecido no art. 4º-D do mesmo diploma legal, que tornou obrigatória a gestão de riscos na fase contratual das aquisições emergenciais para enfrentamento da Covid-19.

Fato é que a contratação direta emergencial não tem o condão de afastar os princípios básicos da Administração Pública, nem permite uma atuação livre do administrador. Ao contrário, o ordenamento jurídico impõe a necessidade de seguir procedimentos que assegurem justamente a observância aos princípios fundamentais da contratação pública⁸, mesmo, e talvez, principalmente, em situações de crise, pelo que a governança pública ganha notoriedade.

A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade⁹. O objetivo da boa governança no setor público é contribuir para melhorias no processo de tomadas de decisão e para o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Por tais motivos, a governança pública é fundamental em situações como a da pandemia do coronavírus enfrentada em 2020, 2021 e 2022, em que as contratações diretas emergenciais

⁶ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

⁷ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf Acesso em: 18 jul. 2020.

ganharam evidência no Brasil e também no Estado de Goiás, dada a urgência de conter os efeitos deletérios da Covid -19, o que impôs altos gastos públicos, realizados de forma célere e desburocratizada, mas também mais arriscada ao Estado, devido ao afrouxamento das condições usualmente utilizadas nas contratações públicas.

No Estado de Goiás a atuação da Controladoria Geral do Estado (CGE), órgão no qual trabalha a autora desta pesquisa, no monitoramento dos contratos celebrados para enfrentamento da pandemia se deu durante a execução de tais contratos.

Importa destacar que o **objeto de pesquisa** se limitou ao “perfil dos fornecedores contratados e os riscos decorrentes da seleção dos mesmos”. Desse modo, a forma, o custo e as demais informações do processo de contratação direta emergencial não estão compreendidos na investigação realizada.

Nesse sentido, identificar os contornos da *due diligence* que se propõe a oferecer informações relevantes sobre os fornecedores aos órgãos contratantes, informações estas empregáveis não apenas em relação ao perfil dos fornecedores contratados, mas também na identificação e tratamento de riscos, como fraude e inexecução contratual por exemplo, proporcionando, assim, a adoção de medidas para melhor execução e estreito monitoramento do contrato, é **objetivo geral** da presente pesquisa.

A jornada exploratória teve como **objetivos específicos**: a) aferir os possíveis riscos nas contratações públicas diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, considerando-se, para tanto, os fatores de risco identificados sobre os fornecedores, segundo tipologias desenvolvidas pela CGE; b) descrever quantitativamente os riscos materializados nas contratações públicas diretas emergenciais realizadas pela Administração Pública do Estado de Goiás a partir do modelo adotado para a eleição dos contratados; c) testar o procedimento de *due diligence* retroativamente às contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da Covid-19; d) verificar os possíveis benefícios decorrentes da adoção da *due diligence* na seleção de fornecedores e na gestão de riscos, notadamente os riscos de fraude, inexecução e desistência dos contratos correspondentes.

Pretende-se responder ao seguinte **problema de pesquisa**: a investigação prévia de fornecedores contratados diretamente para combate à pandemia da Covid, por meio de *due diligence*, poderia otimizar a seleção de fornecedores e, ainda, contribuir para a gestão de riscos em tais contratações?

A pesquisa testou a seguinte **hipótese**: a *due diligence* pré-contratual, ao ser aplicada ao setor público, mostra-se uma medida potencialmente positiva, considerando os reflexos

benéficos na seleção de fornecedores e na gestão dos riscos contratuais, não apenas para contratações diretas emergenciais, mas para contratações públicas em geral a serem realizadas em períodos de normalidade¹⁰.

Como **metodologia**, foi realizado recorte para restringir a análise de atos normativos e a realização de pesquisa empírica nos órgãos do Poder Executivo do Estado de Goiás, abrangendo apenas as contratações diretas emergenciais realizadas para a aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde causada pela Covid-19. As demais contratações diretas, que não se vinculavam à pandemia e aos órgãos do Poder Executivo, não se encontram incluídas no campo de investigação.

Importante esclarecer que a pesquisa se insere no gênero pesquisa empírica por envolver a coleta sistemática de dados relativos a contratações públicas e posterior análise, com o intuito de verificar sua possível influência para a melhoria de procedimentos administrativos futuros.

No decorrer da pesquisa buscou-se verificar se o processo de seleção de fornecedores nas contratações diretas emergenciais ocorreu ou não de modo frágil, deixando de observar critérios que poderiam aprimorar a escolha do contratado, expondo os Estados aos riscos de fraude, inexecução e desistência contratual, o que, caso se confirmasse, poderia justificar a adoção de um protocolo de *due diligence* pelo Estado de Goiás.

Assume-se que a existência de critérios que influenciem na seleção de contratados é importante para diminuir os riscos de fraude, inexecução contratual e desistência, notadamente em períodos fortemente marcados pelo enfrentamento de crises, como é o caso do estado de emergência e de calamidade¹¹. Assim, foi construído um protocolo enfeixado na ferramenta de governança denominada *due diligence*, cuja aplicação na fase pré-contratual e durante a

¹⁰ A propósito, o estado de Goiás, através do Decreto nº 9.406/2019, instituiu o Programa de *Compliance* Público (PCP) em seu poder executivo e estabeleceu como modelo de boas práticas as recomendações trazidas pela International Organization for Standardization (ISO) 31000:2018 (Gestão de Riscos), ISO 37001:2017 (Sistema de Gestão Antissuborno), ISO 19600 (Sistema de Gestão de *Compliance*), ISO 19011:2011 (Diretrizes para Auditoria de Sistemas de Gestão), além das normas de controle interno do *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission* (COSO, 2013). De todos os instrumentos voltados à promoção do gerenciamento de riscos nas organizações, merecem destaque a ISO 37001:2017 e a ISO 19600, que abordam a prática da *due diligence* detalhadamente.

¹¹ Em 20 de março de 2019, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 6, que previa “[...] a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020”. Cf. MIGLIORA, Luiz Guilherme. A pandemia segue firme, mas não há mais estado de calamidade pública. E agora? VC S/A, Sociedade, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://vocesa.abril.com.br/sociedade/a-pandemia-segue-firme-mas-nao-ha-mais-estado-de-calamidade-publica-e-agora/> Acesso em: 18 maio 2021. Já o decreto legislativo que prorroga o estado de calamidade pública em Goiás até 31 de dezembro de 2021 teve 24 votos favoráveis e três contrários. Ver mais em: ROTA JURÍDICA. **Alego aprova prorrogação do estado de calamidade pública em Goiás até 31 de dezembro.** 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.rotajuridica.com.br/alego-aprova-prorrogacao-do-estado-de-calamidade-publica-em-goias-ate-31-de-dezembro/> Acesso em: 18 maio 2021.

execução contratual é sugerida ao Governo do Estado de Goiás, pelo que neste ponto a pesquisa tem caráter propositivo.

O protocolo adotado neste estudo foi testado retroativamente às contratações diretas objeto do estudo, merecendo destaque aquelas nas quais foram detectados indícios de dano à Administração Pública de Goiás na fase de execução.

A filiação da investigação à Linha de Pesquisa intitulada “Segurança Pública: políticas e efetividade constitucional” decorre do reconhecimento de que a contratação pública pode ser utilizada como mecanismo integrado a políticas públicas. Nessa abordagem, o processo complexo de contratação pública incorpora objetivos metacontratuais que não se resumem à busca do menor preço ou mesmo das prestações contratuais específicas¹² – para esta pesquisa, o aprimoramento dos procedimentos pré-contratuais pode ser enfocado como estratégia de política pública de prevenção à corrupção, considerada em sentido amplo.

A propósito, ao tratar dos aspectos sociopsicológicos que provocam o afastamento do cidadão das atividades da esfera pública, e em alusão a Hirschman (1983), os autores Robert Bonifácio e Mario Fuks ponderam:

A percepção e a vivência com atos de corrupção ao longo do tempo potencializam a conformação e a conseqüente imersão do cidadão em atos corruptos. (...) A persistente imersão em atos corruptos leva os indivíduos a pensarem que as atividades públicas são atividades vis por natureza e, assim, o que inicialmente era uma reação de descontentamento com a esfera pública torna-se um determinante de um descontentamento adicional e profundo que, por sua vez, prepara o terreno para mais corrupção¹³.

A pesquisa, como comentado, possui características empíricas, tomando como ponto de partida as referências dos dados da realidade (as contratações diretas emergenciais efetivamente realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia), bem como do quadro teórico utilizado, por meio dos quais formulou-se a hipótese de trabalho testada no decorrer da pesquisa e na presente introdução.

A construção da pesquisa, desde seu início, foi feita com fundamento em dois marcos teóricos¹⁴: o primeiro, composto pela concepção de governança pública como instrumento

¹² MOTTA, Fabrício. Ensaio sobre contratos administrativos e políticas públicas. **III Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público**, Lisboa-Portugal, 2020. - RESPONSABILIDADE NOS CONTRATOS PÚBLICOS uma perspectiva comparada luso-brasileira. Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público, 2020, v. 1, p. 164-180.

¹³ BONIFÁCIO, Robert; FUKS, Mario. Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptos sobre a participação política. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 63, 01 set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZBVCZYMFbVw9zMshCMKnMqz/?lang=pt> Acesso em: 27 jul. 2023.

¹⁴ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 91.

essencial da gestão pública contemporânea, com destaque para a construção teórica de Caio Marini e Humberto Falcão; o segundo, reside na construção da *due diligence* como ferramenta de investigação acerca dos fornecedores das contratações públicas voltada à tomada de decisões e à diminuição de riscos, com destaque para a concepção de Peter Howson, Gordon Bing e Jeffrey Berkman.

Tendo em vista que as conclusões de uma pesquisa empírica podem servir de guia para a diretrizes dos órgãos públicos, uma vez que permite confrontar as práticas realizadas pelas instituições jurídicas vigentes, a pesquisa se enquadra no tipo jurídico-projetivo ou jurídico prospectiva, de acordo com a classificação proposta por Miracy Gustin no livro “(Re)pensando a Pesquisa Jurídica”¹⁵, uma vez que a investigação implementada tem o condão, também, de prognosticar tendências futuras.

Para compor o material empírico, foram utilizadas as bases de dados do Estado de Goiás, de que dispõe a CGE, sobretudo: (1) o sítio denominado “Goiás Transparente”¹⁶, quanto às contratações diretas efetuadas, bem como os valores correspondentes; (2) o sítio denominado “Comprasnet”, sistema eletrônico utilizado pelo Estado de Goiás para a gestão de compras públicas; (3) Sistema de Gestão de Contratos do Estado (SCO), que reúne informações sobre contratações de obras, produtos e serviços realizados pelo Estado de Goiás; (4) Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás (SIOFI Net); (5) Junta Comercial do Estado de Goiás (JUCEG); (6) Quadro de Sócios e Administradores (QSA) da Receita Federal; (7) Cadastro Nacional de Empresa Inidôneas e Suspensas (CEIS); (8) Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF); (9) Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM); (10) Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); e (11) Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás (CADFOR).

Durante a pesquisa foi esclarecido, por meio da técnica de entrevista, como funciona a coleta e tratamento de dados pela CGE de Goiás, que é também substrato da presente pesquisa.

Tem-se que os processos administrativos, em que foram formalizadas as contratações diretas emergenciais, são eletrônicos e públicos, e foram acessados via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), sistema de gestão de processos administrativos adotado pelo Estado de Goiás.

¹⁵ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

¹⁶ GOIÁS TRANSPARENTE. **Transparência Goiás**. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/corona.html> Acesso em: 17 jul. 2020.

Por meio da técnica de entrevista, ainda, foram analisadas as tipologias adotadas pela CGE, as bases e o propósito de sua elaboração. Para este fim, foram entrevistados o Superintendente de Inspeção e o Chefe da Assessoria de Inteligência da CGE, a fim de verificar de que maneira os parâmetros adotados para análise de contratos em execução foram fixados pela CGE.

A partir da análise dos dados coletados nas bases disponibilizadas à CGE de Goiás, e cruzados em seguida, foi possível sistematizar as informações extraídas e elaborar diretrizes que permitem ao gestor público identificar características importantes acerca dos fornecedores com os quais a Administração Pública estadual mantém relações negociais. Para tanto, além de se valer das bases de dados e tecnologia utilizadas pelo Estado, foram adotadas as técnicas de coleta de dados empíricos, tais como as elaboradas por Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca, no livro “Iniciação à Pesquisa no Direito”¹⁷.

Como produto final da pesquisa, foi sugerida a adoção da ferramenta de governança *due diligence*, com o intuito de traçar o perfil de risco dos fornecedores, bem como de mapear e mitigar riscos nas contratações públicas realizadas no âmbito estadual em situações emergenciais, e extensível às situações de normalidade.

De tal forma, uma vez mapeadas as contratações diretas emergenciais no Estado de Goiás, foi realizado estudo aprofundado sobre eventuais fatores de risco identificados no perfil de seus fornecedores. Após a condução hipotética de um procedimento de *due diligence* quanto aos mencionados fornecedores e, também, a identificação dos processos de contratação direta em que foram identificados indícios de dano à Administração Pública goiana, o estudo se propôs a verificar se o procedimento de investigação prévia de fornecedores teria apontado possíveis problemas nos contratos dos quais figuram como parte contratada.

Por fim, depois de considerar a aplicabilidade da *due diligence* na seleção de fornecedores das contratações diretas emergenciais (extensível às contratações públicas em geral) e, também, na gestão de riscos contratuais, a pesquisa expõe a viabilidade jurídica da ferramenta.

¹⁷ FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

1 A PANDEMIA DA COVID-19 E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS NO ESTADO DE GOIÁS

O drama humanitário vivido durante a pandemia decorrente da Covid-19 e os correlatos desafios confiados ao Poder Público no cumprimento do seu dever de preservar o mais elementar dos direitos humanos, a vida, pode ser sintetizado no seguinte fragmento de Joel Niebhur:

O enfrentamento da pandemia impõe que a Administração se livre dessa carga burocrática excessiva, que ela tenha mais liberdade e flexibilidade para contratar aquilo que lhe for útil ou necessário. Como o problema é global, há excesso de demanda global e escassez de oferta global. Quer-se adquirir respiradores, mas não há quem os entregue. Ao encontrar algum respirador à disposição, deve-se comprá-lo imediatamente e ponto final. Justificativas formais, comissões de planejamento, estudos preliminares, termos de referência, pesquisa de preços, prazos para receber outras ofertas...isso tudo perdeu o sentido. Vidas são salvas com respiradores e vidas são perdidas sem respiradores. Esse é o cálculo, é isso que faz sentido em meio à pandemia¹⁸.

Em meio ao caos gerado pela pandemia da Covid-19, verificar de que forma o Estado de Goiás escolheu seus fornecedores contratados diretamente para combate aos efeitos da emergência internacional em saúde pública, garantindo o direito à vida e, também, à saúde de todos os goianos é o ponto de partida desta pesquisa.

Nesse capítulo inaugural, foram mapeadas as contratações públicas diretas emergenciais realizadas pelos órgãos do Poder Executivo no Estado de Goiás, tendo como justificativa a pandemia Covid-19. Em seguida, foram diagnosticadas quais contratações, até o presente momento, apresentaram desdobramentos indesejados, a fim de, no terceiro capítulo, promover a testagem da *due diligence* e propor sua adoção pelo governo de Goiás.

Para tanto, inicia-se a pesquisa, nos moldes do preceituado por Maíra Machado¹⁹, pela contextualização do cenário, que é pano de fundo do presente estudo de caso, do caso propriamente dito e das unidades de análise.

¹⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 14.

¹⁹ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

1.1 Contextualização do cenário: Covid-19 e as contratações públicas diretas emergenciais no Estado de Goiás

A pandemia Covid-19 criou um cenário sem precedentes, no qual houve a necessidade de se estabelecer procedimentos ainda mais céleres do que os apontados pela legislação então vigente (Lei nº 8.666/93²⁰), voltados à formalização de contratos urgentes. Com efeito, a emergência de saúde pública de importância internacional exigiu ações rápidas e eficazes voltadas à contenção da propagação do coronavírus e à assistência à saúde da população. Muitas destas ações foram efetivadas por meio de contratos públicos, sendo que a gravidade da situação recomendou a realização de contratações diretas, não antecedidas de procedimento licitatório.

Por tais motivos, as contratações públicas diretas realizadas pelo Estado de Goiás no período não seguiram os procedimentos da Lei nº 8.666/1993, mas sim o determinado pela Lei nº 13.979/2020²¹ alterada pela Lei nº 14.035/2020²², ambas de caráter especial e transitório, tendo em vista que os instrumentos que a Administração Pública, até então, dispunha não serviam para prover soluções na velocidade necessária²³.

Contudo, a contratação direta emergencial, autorizada no período pandêmico de forma mais facilitada, não tornou inaplicáveis os princípios básicos da Administração Pública, tampouco permitiu uma atuação livre do administrador. Ao contrário, o ordenamento jurídico impôs a necessidade de seguir procedimento pré-determinado que assegurasse justamente a observância aos princípios fundamentais da contratação pública²⁴, pelo que a governança pública ganhou notoriedade.

Diante da incontestada necessidade de rápida atuação do Poder Público para enfrentamento das demandas geradas pela pandemia da Covid-19 e, também, da necessidade de aplicação transparente dos recursos públicos, as ferramentas de governança são fortes

²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

²¹ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

²² BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm#view Acesso em: 21 jul. 2023.

²³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 13.

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

aliadas. É nesse sentido que a *due diligence* pode apontar um caminho seguro no momento que antecede a contratação direta, impactando positivamente na escolha de fornecedores ou mesmo durante a execução dos contratos na gestão de seus riscos, o que foi investigado como hipótese de trabalho no decorrer desta pesquisa.

Os estudos desenvolvidos se limitaram espacialmente ao Estado de Goiás, de modo que o universo se restringiu apenas às contratações diretas emergenciais justificadas pela pandemia da Covid-19 e realizadas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, cujo marco inicial se deu em 17 de março de 2020 e o final em 20 de maio de 2022, datas em que foram, respectivamente, realizadas a primeira e a última contratação direta emergencial justificadas no surto do coronavírus²⁵.

Analisar como se deram as contratações diretas emergenciais no Estado de Goiás, tanto sob o ponto de vista legal, como sob o ponto de vista prático, no momento da escolha dos fornecedores é o objetivo central deste capítulo.

1.1.1 As contratações diretas emergenciais e o afastamento do dever de licitar: reflexões sobre a Lei nº 13.979/2020 para o enfrentamento da Covid-19

Encarar os efeitos excepcionais e nefastos da pandemia e as necessidades urgentes - que incluíram não apenas insumos de saúde, mas que justificaram grande parte das compras públicas do período – foi um dos maiores desafios dos gestores públicos, em razão do cenário de incerteza.

As urgências se acumulavam dia após dia, exigindo novas contratações administrativas relacionadas a diversos bens e serviços pertinentes àquele contexto de calamidade pública. Foi neste cenário que à Administração coube avaliar a relevância das necessidades e das atividades a serem desenvolvidas, priorizando as demandas mais urgentes e, ainda, cotejando-as com as demandas pré-existentes e que não poderiam ser interrompidas, a exemplo dos pacientes crônicos que não poderiam ficar desatendidos do fornecimento de medicação pelo SUS.

²⁵ A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a covid-19 como pandemia em 11 de março de 2020 e seu fim, até o presente momento, não foi oficialmente declarado pela instituição. Contudo, em maio de 2023, a OMS anunciou o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pelo novo coronavírus. No Brasil, a Portaria 913/22 do Ministério da Saúde declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da covid-19 a partir de 22 de maio de 2023. Em Goiás, o Decreto Estadual nº 10.079 de 11 de fevereiro de 2022 estabeleceu o término da emergência em saúde em 30 de maio de 2022, sendo a última contratação direta para enfrentamento da pandemia realizada naquele mês.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ter trazido consigo previsão que condiciona os contratos administrativos à realização de licitação prévia²⁶, “não passou despercebida a existência de situações em que a instauração do procedimento seria inútil, despicienda ou antieconômica”²⁷. Ainda que a observância de um procedimento prévio seja a regra geral, há circunstâncias em que uma competição ampla entre todos os possíveis interessados se mostra incabível, a exemplo de situações emergenciais, razão pela qual o próprio texto constitucional permitiu que o legislador ordinário atuasse para a definição de exceções à regra geral²⁸.

Tal como enfatiza Marçal Justen Filho:

Rejeita-se a concepção absolutista da licitação, que preconiza que qualquer contratação sem licitação é inconstitucional, reprovável e merecedora de sancionamento. Isso não significa que a realização da licitação dependeria de uma escolha discricionária da Administração²⁹.

O mesmo autor, na obra “Covid-19 e o Direito Brasileiro” preleciona que:

O “princípio da eficácia vinculante da licitação” visa a impedir a alteração radical das condições da contratação, mas a sua aplicação não pode engessar a atividade administrativa. Isso poderia conduzir à destruição da utilidade dos serviços objeto da contratação. O “princípio do efeito vinculante da licitação” necessita ser compatibilizado com o “princípio da mutabilidade dos contratos administrativos”. Ninguém nega a viabilidade da modificação dos contratos administrativos, mesmo quando resultantes de procedimentos licitatórios. É praticamente impossível que as circunstâncias não se alterem ao longo do tempo e impactem a contratação de longo prazo³⁰.

²⁶ Art. 37, XXI da CF/88. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁷ GUIMARÃES, Edgar et al.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Manual de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 269.

²⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art1 Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023, p. 702.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Covid-19 e o Direito Brasileiro**. Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, p. 52 (Edição do Kindle).

Ainda que fundada em caráter de excepcionalidade, a contratação direta é admitida, não havendo, contudo, espaço para que o gestor opte por tal modalidade com base em juízo de conveniência e oportunidade.

A legalidade quanto à opção pela contratação direta reside na estrita observância dos requisitos legais contidos na Lei nº 8.666/93, ou mesmo na Lei nº 13.979/20, para as contratações diretas realizadas no período pandêmico, devendo ainda ser considerados os dispositivos contidos na atual Lei nº 14.133/21³¹. Quanto à eleição da contratação direta, tem-se que:

Qualquer modalidade de contratação direta deve ser interpretada como exceção diante do princípio da isonomia (...) Ora, a Administração deve tratar a todos com igualdade. (...) Em reforço ao princípio da isonomia, a Constituição Federal houve por bem prescrever que a licitação pública é a regra e que a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade, é a exceção. (...) os agentes administrativos devem olhar e interpretar as hipóteses de contratação direta como exceções, dado que, repita-se, a regra é a licitação pública³².

Não há que se ter preconceitos com o uso de tal modalidade de contratação, que é hipótese legalmente admitida, certamente, não sem motivos. Como prelecionam Renato Geraldo Mendes e Egon Bockmann Moreira:

O problema maior está em adotar a ideia de regra e exceção imaginando que há apenas um único pressuposto aplicável para toda a realidade normatizada. Com isso, passamos a crer, por exemplo, que o certo, o comum é licitar, e que não licitar é incomum, é errado. Cria-se, assim, uma ideia de que se valer da exceção é não fazer o que deveria ter sido feito. Gera-se a errada concepção de que se deveria evitar a dispensa e a inexigibilidade. Mas é preciso dizer que não é nada disso. Primeiro, porque não há apenas um único pressuposto para definir o cabimento da regra e o da exceção. Segundo, porque a legalidade depende tanto da aplicação da regra quanto da exceção. Ademais, em razão de tal equívoco de concepção, amplia-se demasiadamente o dever de licitar e, por via de consequência, o cabimento da contratação sem licitação é reduzido consideravelmente³³.

Oportuno resgatar que a contratação direta é “aquela realizada sem licitação e pode ocorrer, dentro da sistemática tradicional da Lei nº 8.666/1993, de duas formas, por meio de

³¹ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm Acesso em: 21 jul. 2023

³² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 36-37.

³³ MENDES, Renato Geraldo; MOREIRA, Egon Bockmann. **Inexigibilidade de licitação: repensando a contratação pública e o dever de licitar**. Curitiba: Zênite, 2016, p. 51.

inexigibilidade e de dispensa de licitação”³⁴. Consoante às disposições da Lei nº 8.666/93, a dispensa de licitação é admissível em circunstâncias precisas, delineadas no art. 17, I e II, §§ 2º e 4º e, também, no art. 24, I a XXIV do mencionado diploma legal. Com efeito, existem situações nas quais a realização do certame poderia comprometer o próprio interesse público que se visa atender com a contratação pública³⁵.

Tal instituto excepciona a obrigatoriedade de competição licitatória, almejando a eficiência na atividade administrativa mediante a contratação direta, desde que sejam observados os requisitos legais impostos. A lei expressamente enumera situações em que essa dispensa pode ocorrer, tais como: alienação de bens da própria Administração, aquisição de materiais junto a órgãos e entidades da Administração Pública, contratação de pequeno valor, emergência ou calamidade pública para a celebração de contratos de gestão com organizações sociais, entre outras circunstâncias que autorizam a flexibilização do procedimento licitatório.

A inexigibilidade de licitação, por sua vez, esboçada no art. 25, I a III da Lei nº 8.666/96, se configura quando a Administração Pública constata que não há viabilidade de competição. De acordo com Marçal Justen Filho, a inviabilidade de competição pode decorrer das seguintes causas: a) ausência de pluralidade de alternativas; b) ausência de mercado concorrencial; c) ausência de objetividade na seleção do objeto ou d) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada³⁶.

Quanto aos contornos que diferem os dois tipos de contratação direta, tem-se que:

Nas hipóteses de licitação *dispensável*, o legislador estabelece taxativamente hipóteses abstratas que, avaliadas no plano concreto pelo gestor público responsável, autorizam a contratação sem realizar o procedimento licitatório prévio, seguindo o rito típico. Por outro lado, existem situações nas quais

³⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 35.

³⁵ A Lei nº 8.666/93, em seus arts. 24 e 25, previu a dispensa e a inexigibilidade de licitação para situações em que a competição entre fornecedores se mostra inviável ou desnecessária. A Lei nº 13.979/20 conferiu parâmetros menos rigorosos às contratações diretas realizadas para enfrentamento da pandemia causada pela covid-19 e a intitulada “Nova Lei de Licitações e Contratos administrativos” (Lei nº 14.133/21), de modo similar ao primeiro diploma, manteve os requisitos necessários ao afastamento do dever de licitar. Nota-se, portanto, que, para situações de excepcionalidade e em busca da eficiência administrativa, o legislador elaborou normativos que autorizam a contratação direta, desde que observados requisitos legais. (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023; BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm Acesso em: 21 jul. 2023; BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 594-596.

alguma característica própria do objeto a ser contratado ou da pessoa responsável pela sua execução torna *inviável* a instauração do certame competitivo³⁷.

Em que pese a Lei nº 8.666/1993, em seus arts. 24 a 26, estabelecer exigências claras para as contratações diretas realizadas por meio da inexigibilidade e dispensa de licitação, a superveniência da Lei nº 13.979/2020, com redação dada pela Lei nº 14.035/2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, instituiu a possibilidade de tratamento menos rigoroso àqueles que contratassem com a Administração Pública para atendimento às demandas decorrentes da pandemia (art. 4º), deixando os gestores públicos e os órgãos contratantes muito menos contidos por normativas restritivas às contratações diretas emergenciais.

Fato é que a possibilidade de contratação direta é prevista pela CF/88 como uma possibilidade excepcional ao dever de licitar “o que gera uma reserva legal e o dever de previsão expressa para as dispensas de licitação”³⁸. Este é justamente o caso da Lei nº 13.979/2020 que “é específica e, segundo as regras da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³⁹ – art. 2º, § 2º –, prepondera sobre a norma geral, qual seja, a Lei nº 8.666/1993”⁴⁰.

Não se trata, contudo, de revogação das normas gerais, mas da criação de “um âmbito específico de incidência, dentro do qual aquelas normas gerais somente ingressam quando couberem (princípio da especificidade)”⁴¹. A regra disposta no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, tem justamente um condão específico e temporário, não se confundindo com a dispensa emergencial do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993⁴², por se tratar de situação absolutamente atípica. E nisso não reside nenhum problema *a priori*. Resta saber por que foi necessária uma

³⁷ GUIMARÃES, Edgar et al.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 249-250.

³⁸ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 11.

³⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

⁴⁰ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 11.

⁴¹ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 11.

⁴² CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 12.

lei dessa natureza, uma vez que já existiam previsões na Lei nº 8.666/1993 para situações excepcionais.

De fato, o art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993 previa a possibilidade de dispensa de licitação para fins emergenciais quando o tempo necessário à implementação da licitação produzisse risco de dano irreparável ao interesse público que suporta a contratação. Contudo,

A hipótese do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 veicula condicionantes não reproduzidas expressamente no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, o que dá a impressão que a dispensa por emergência vinculada à pandemia da COVID-19 é mais simples, flexível e menos rigorosa do que a dispensa por emergência geral⁴³.

O art. 4º da Lei nº 13.979/2020, na verdade, instituiu hipótese específica de dispensa de licitação, nos seguintes termos: “Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”⁴⁴.

Nota-se a necessidade de pertinência da contratação com o atendimento da “emergência de saúde pública”, vale dizer, o dispositivo não trata de contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem. Assim, aos órgãos e entidades não é facultado adotar a dispensa emergencial diante de demandas que não se enquadram como de alto grau de emergência, circunstância em que deverão proceder ao pregão eletrônico simplificado. Tal modalidade foi prevista no art. 4º-G da mesma Lei nº 13.979/2020, que também pressupõe emergência, mas de grau inferior à hipótese que justifica a dispensa de licitação.

Percebe-se, contudo, que o fator determinante é a emergência e, nesse espectro, a hipótese de dispensa contida no art. 4º da Lei nº 13.979/2020 aproxima-se, em muito, da hipótese de dispensa do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

⁴³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 46-47.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

Quadro 1 – Redação do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 e do art. 24 da Lei nº 8.666/1993

Lei nº 8.666/93	Lei nº 13.979/20
<p>Art. 24. É dispensável a licitação: [...]</p> <p>IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;</p>	<p>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.</p> <p>Art. 4º-G. Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

A legislação especial, porém, diferencia-se, por ser mais flexível, em alguns aspectos, quando comparada à regra geral⁴⁵. Por exemplo, tem-se que a regra geral disposta no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 permite contratações limitadas à 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, iniciada a contagem da ocorrência da emergência ou calamidade. E a prorrogação, por sua vez, é vedada nos termos do referido dispositivo da Lei nº 8.666/1993.

Por outro lado, o art. 4º-H da Lei nº 13.979/2020 prevê que a duração contratual seja de, no máximo, 6 (seis) meses, o que equivale aos mesmos 180 (cento e oitenta) dias, admitidas prorrogações sucessivas, enquanto perdurar a pandemia da Covid-19, nisso se diferenciando da Lei nº 8.666/1993.

⁴⁵ Conforme Castraviejo “a Lei nº 13.979/2020, além de instituir uma nova hipótese de dispensa de licitação, específica e temporária, privilegia a simplicidade dos atos, que devem ser praticados sem maiores detalhamentos, por meio da flexibilização ou do afastamento de exigências normalmente estabelecidas em procedimentos licitatórios e contratos administrativos. Com o objetivo de conter a disseminação do novo vírus e a mitigação dos efeitos na saúde pública, a lei em comento permite a aquisição de produtos usados, admite a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado, possibilita a contratação por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços (desde que justificada), flexibiliza a apresentação da documentação relativa às regularidades fiscal e trabalhista (quando comprovadamente se tratar de único fornecedor) e o cumprimento de requisitos de habilitação (quando houver restrição de fornecedores), entre outras medidas, sem, contudo, afrouxar o dever de estruturação mínima do processo de contratação, bem como afastar a devida justificativa da autoridade competente”. (CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 16).

Ademais, o prazo não precisa ser contabilizado da ocorrência da emergência ou calamidade. Em que pese a regra contida no 4º-H manter a equivalência temporal de 180 (cento e oitenta) dias ou 6 (seis) meses, o dispositivo permite que o prazo seja computado a partir da data da celebração do contrato, e não da ocorrência da situação emergencial, viabilizando maior lapso temporal. O dispositivo faculta, ainda, a prorrogação do prazo por tantas vezes quantas se fizerem necessárias, enquanto perdurar a mencionada situação emergencial, autorizando, ao menos potencialmente, que os prazos da Lei nº 13.979/2020 se afigurem mais extensos do que os da Lei nº 8.666/1993.

Quadro 2 – Redação do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-H da Lei nº 13.979/2020

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 13.979/2020
<p>Art. 24. É dispensável a licitação: [...]</p> <p>IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;</p>	<p>Art. 4º-H. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da emergência de saúde pública.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Outra questão diferenciadora é que na emergência prevista na Lei nº 8.666/1993 exige-se, que “possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”⁴⁶.

Já o art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020 não condiciona a contratação a um possível prejuízo ou comprometimento à segurança, tampouco limita o objeto da dispensa ao necessário

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

para atendimento da situação emergencial. Tais condições são dadas como presumidas⁴⁷ pela legislação especial criada para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Trata-se, contudo, de presunção relativa, motivo pelo qual as dispensas poderiam ser alvo de questionamento pelos órgãos de controle interno e externo.

Quadro 3 – Redação do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020

Lei nº 8.666/93	Lei nº 13.979/20
<p>Art. 24. É dispensável a licitação: [...]</p> <p>IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;</p>	<p>Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:</p> <p>I – ocorrência de situação de emergência</p> <p>II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência</p> <p>III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e</p> <p>IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Fato é que o art. 4º da mencionada Lei, que previa a dispensa de licitação durante aquele período de excepcionalidade, não eximiu a Administração Pública das providências prévias destinadas a evidenciar a sua compatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa. Isto é:

As regras da Lei nº 13.979/2020 devem ser compreendidas como medidas anormais de exceção. Daí que, naquilo que não for excepcionado, deve-se aplicar a legislação normal de regência. A Lei nº 13.979/2020 não concedeu competência discricionária aos agentes administrativos para construir procedimentos e formularem exigências apartadas da legalidade e de forma totalmente livre. A alegação de emergência não desfaz a legalidade, embora lhe demande instrumentos eficazes para que seja enfrentada⁴⁸.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

⁴⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 24.

A distensão do princípio da isonomia – no caso, caracterizada pela possibilidade de contratação sem ampla competição – trouxe reforço aos efeitos ligados aos princípios da motivação e transparência. A presunção de urgência da contratação para que se autorize a dispensa deve ser supervisionada pelos órgãos de controle (tal qual o é a CGE de Goiás, cuja atuação é tangenciada por esta pesquisa).

Desta forma, como no período pandêmico não se exigiu a aquisição do produto com o menor preço, se existissem justificativas para selecionar fornecedor diverso. Contudo, a formalização da contratação permaneceu indispensável, com a indicação dos motivos que fundamentaram a escolha realizada. Conforme destaca Castroviejo:

De acordo com o art. 4º-B, incluído pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, presumem-se atendidas as condições de: I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (destacou-se). Verifica-se que a intenção foi tranquilizar os gestores públicos em relação às respectivas contratações, presumida a boa-fé e, dessa forma, a situação legítima e verdadeira da emergência retratada nos respectivos autos. Todavia, importante observar que por presunção entende-se ausência de comprovação, o que afasta, por conseguinte, a necessidade de prova, mas não a motivação. Portanto, a contratação deve estar devidamente justificada, com a exposição mínima do motivo da dispensa nos autos do processo, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.⁴⁹

Diferentemente da Lei nº 8.666/93, que exige a elaboração de estudos preliminares (art. 7º, § 1º e § 2º), mesmo nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 7º, § 9º), para execução de obras e prestação de serviços, a Lei nº 13.979/20 não faz tal exigência quando se tratar de bens e serviços comuns.

De modo similar, em seu art. 4º-E, a Lei nº 13.979/20 admite a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência, dispensando os instrumentos adotados pela Lei nº 8.666/93 para especificações técnicas do objeto e das condições da contratação.

Ademais, os §§ 2º e 3º do mencionado art. 4º-E da Lei nº 13.979/20, em dissonância com a ordem antes estabelecida pela Lei nº 8.666/93, dispensa a estimativa de preços e autoriza

⁴⁹ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 16.

a contratação por valores superiores aos de mercado, desde que a decisão se apresente devidamente justificada nos autos.

Quadro 4 – Redação do art. 7º da Lei nº 8.666/1993 e dos arts. 4º-C e 4º E da Lei nº 13.979/2020

Lei nº 8.666/93	Lei nº 13.979/20
<p>Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:</p> <p>I - projeto básico;</p> <p>II - projeto executivo;</p> <p>III - execução das obras e serviços.</p> <p>§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.</p> <p>§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:</p> <p>I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;</p> <p>II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;</p> <p>III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;</p> <p>IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.</p> <p>(...)</p> <p>§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.</p>	<p>Art. 4º-C Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.</p> <p>Art. 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.</p> <p>Art. 4º-E, §2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.</p> <p>Art. 4º-E, §3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Note-se que a Lei nº 13.979/2020 também abrange as hipóteses de inviabilidade de competição, em que os atributos do serviço ou do produto sejam fundamentais para a sua contratação pela Administração Pública no período pandêmico. Mais do que isto:

Há, ainda, a previsão de que, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido, excepcionalmente, será possível a contratação de empresas com inidoneidade declarada ou o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso⁵⁰.

Nesse caso, contudo, o § 3º-A do art. 4º exigiu a prestação de garantia, na forma de uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/93, não podendo tal exigência ultrapassar o limite de 10% do valor do contrato.

Quadro 5 – Redação do art. 97 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º da Lei nº 13.979/2020

Lei nº 8.666/93	Lei nº 13.979/20
<p>Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.</p>	<p>Art. 4º, §3º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o Poder Público. § 3º-A No caso de que trata o § 3º deste artigo, é obrigatória a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda considerando possível cenário de restrição de fornecedores, e em contraposição ao contido no art. 29 da Lei nº 8.666/93. A Lei nº 13.979/20, em seu art. 4º-F, admitiu a dispensa de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista e, também, a dispensa de demais requisitos de habilitação, exceto a necessária comprovação de regularidade relativa à Seguridade Social e de condições adequadas de trabalho aos menores de idade, de acordo com a previsão contida no art. 7º, XXXIII da CF/88.

⁵⁰ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 13.

Quadro 6 – Redação do art. 29 da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020

Lei nº 8.666/93	Lei nº 13.979/20
<p>Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:</p> <p>I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);</p> <p>II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;</p> <p>III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;</p> <p>IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.</p> <p>IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.</p> <p>V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei de 1º de maio de 1943.</p>	<p>Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Há que se destacar, ainda, que as contratações realizadas, à época, enfrentavam o risco de dificuldades imprevisíveis no tocante à execução da prestação pelo particular, uma vez que parte dos insumos eram importados e uma paralisação das atividades econômicas em outros países poderia acarretar a impossibilidade material da prestação⁵¹. Contudo:

Não obstante tal previsão, ressalta-se que, por se tratar de contratação em situação anormal (mercado volátil e comportamento econômico

⁵¹ A “Tabela *Due Diligence*” constante do Apêndice III evidencia os casos de desistência e inexecução contratual justificados na escassez do produto (objeto da aquisição) no mercado. No processo SEI 202016448012166 (id 43) autuado pela DGAP de Goiás para aquisição de materiais de limpeza, higiene e proteção individual, no qual se observa inexecução contratual, a empresa não forneceu a integralidade do objeto contratado e alegou dificuldade em razão da crise de suprimentos no mercado, resultando na anulação do empenho correspondente.

desequilibrado), é possível que haja justificativa e a devida comprovação, por parte da contratada, de que não há condições de satisfazer a alteração quantitativa pretendida pela administração, o que, a depender da análise do caso concreto, afastará o sancionamento⁵².

Como se depreende do exposto, as exceções legais que caracterizaram o período pandêmico não afastaram, como regra geral, o dever de a Administração Pública adotar as cautelas para obter a contratação mais vantajosa possível, mesmo considerada a peculiaridade do cenário. Assim, uma vez observada a flexibilização em norma federal dos critérios para escolha e contratação de fornecedores, passa-se ao cotejo das normativas estatais que regularam o excepcional período pandêmico no Estado de Goiás e que, sobretudo, conferiram à CGE o dever de promover a conformidade no controle interno das contratações do Executivo Estadual.

1.1.2 Análise dos atos normativos do governo de Goiás para o enfrentamento da pandemia da Covid-19

Como reiteradamente tem-se esclarecido, o cenário da presente pesquisa é composto pelas contratações diretas emergenciais firmadas pelo Estado de Goiás para atender à demanda gerada para o enfrentamento da emergência em saúde pública de caráter internacional. A crise sanitária mundial e o desconhecimento inicial relativo à propagação do coronavírus, além das medidas necessárias para os tratamentos de saúde, trouxeram desafios que se renovaram quase que diariamente durante o período pandêmico, razão pela qual a legislação teve também que ser constantemente revisitada.

À medida que o interesse público figura como elemento norteador dos contratos administrativos, e tendo em vista a subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade, nota-se a necessidade de investigar, antes de mais nada, os fundamentos legais que permitiram as contratações públicas emergenciais no Estado de Goiás de forma flexibilizada durante o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Assim é que a União editou a Lei nº 13.979/2020 para enfrentamento do então novo coronavírus, não afastando a competência legislativa concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para tratar sobre o tema, tampouco a autonomia e competência para a tomada de providências normativas e administrativas a serem implementadas em razão da pandemia.

⁵² CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 16.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341⁵³, reconheceu a competência concorrente de todos os entes federativos para legislar sobre saúde pública (art. 23, II, da CF/88), reforçando a autonomia para adotar medidas de proteção à saúde, desde que respeitados os limites constitucionais, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como o próprio pacto federativo, garantindo uma política de saúde eficiente e integrada em todo o país.

Tem-se que, após a entrada em vigor da Lei Nacional nº 13.979/2020, foram expedidos pelo Governo do Estado de Goiás o total de 37 Decretos, 3 (três) Decretos-Legislativos e 7 (sete) Leis Especiais, além de 4 (quatro) notas técnicas e inúmeras Portarias, em sua maioria expedidas pela Secretaria de Saúde do estado goiano para tratar do período pandêmico.

Destacam-se, para fins da presente pesquisa, alguns atos normativos do Governo do Estado que foram basilares às contratações diretas emergenciais do período, quais sejam: 1) Decreto nº 9.633, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCoV), e suas sucessivas alterações (Decreto nº 9.637, de 17 de março de 2020, Decreto nº 9.638, de 20 de março de 2020, Decreto nº 9.644, de 26 de março de 2020, Decreto nº 9.645, de 03 de abril de 2020; 2) Decretos legislativos nº 501, 502 e 503 de 25 de março de 2020 que reconhecem, para os fins do art. 65 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Governador do Estado de Goiás, encaminhada por meio do Ofício Mensagem nº 98, de 23 de março de 2020; 3) Decreto nº 9.653, de 19 de abril de 2020 que dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus Covid-19 e suas alterações (Decreto nº 9.656, de 24 de abril de 2020, Decreto nº 9.669, de 28 de maio de 2020, Decreto nº 9.685, de 29 de junho de 2020, Decreto nº 9.692, de 13 de julho de 2020); 4) Decreto nº 9.691, de 8 de julho de 2020 que declara, no âmbito do território estadual, estado de calamidade pública, em razão dos impactos socioeconômicos, financeiros e no sistema de saúde público decorrentes da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19); 5) Decreto nº 9.711, de 10 de setembro de 2020 que prorroga

⁵³ ADI 6341 - EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Relator: Min. André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765> Acesso em: 21 jul. 2023).

por mais 120 dias a situação de emergência na saúde pública no Estado de Goiás em razão da disseminação do novo coronavírus Covid-19, de que trata o Decreto nº 9.653, de 19 de abril de 2020; 6) Decreto nº 9.778, de 07 de janeiro de 2021 que prorroga até 30 de junho de 2021 a situação de emergência na saúde pública no Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus Covid-19, de que trata o Decreto nº 9.653, de 19 de abril de 2020; 7) Decreto nº 9.960, de 1 de outubro de 2021 que prorroga a situação de emergência na saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus (Covid-19 e; 8) Decreto nº 10.079, de 11 de fevereiro de 2022 que altera o Decreto nº 9.960, de 30 de setembro de 2021, que prorroga a situação de emergência na saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus (Covid-19) até 30 de maio de 2022.

Do levantamento acima, tem-se que, em sua maioria, os diplomas normativos expedidos decretavam emergência na saúde pública decorrente da disseminação da Covid-19 ou declaravam o estado de calamidade pública ou, ainda, prorrogavam a situação de emergência em que se encontrava o Estado de Goiás.

Ademais, tem-se as seguintes normas que conferiram e limitaram a atuação da CGE na fiscalização dos processos de contratação no período pandêmico:

Quadro 7 – Normas que conferiram e limitaram a atuação da Controladoria Geral do Estado na fiscalização dos processos de contratação no período pandêmico

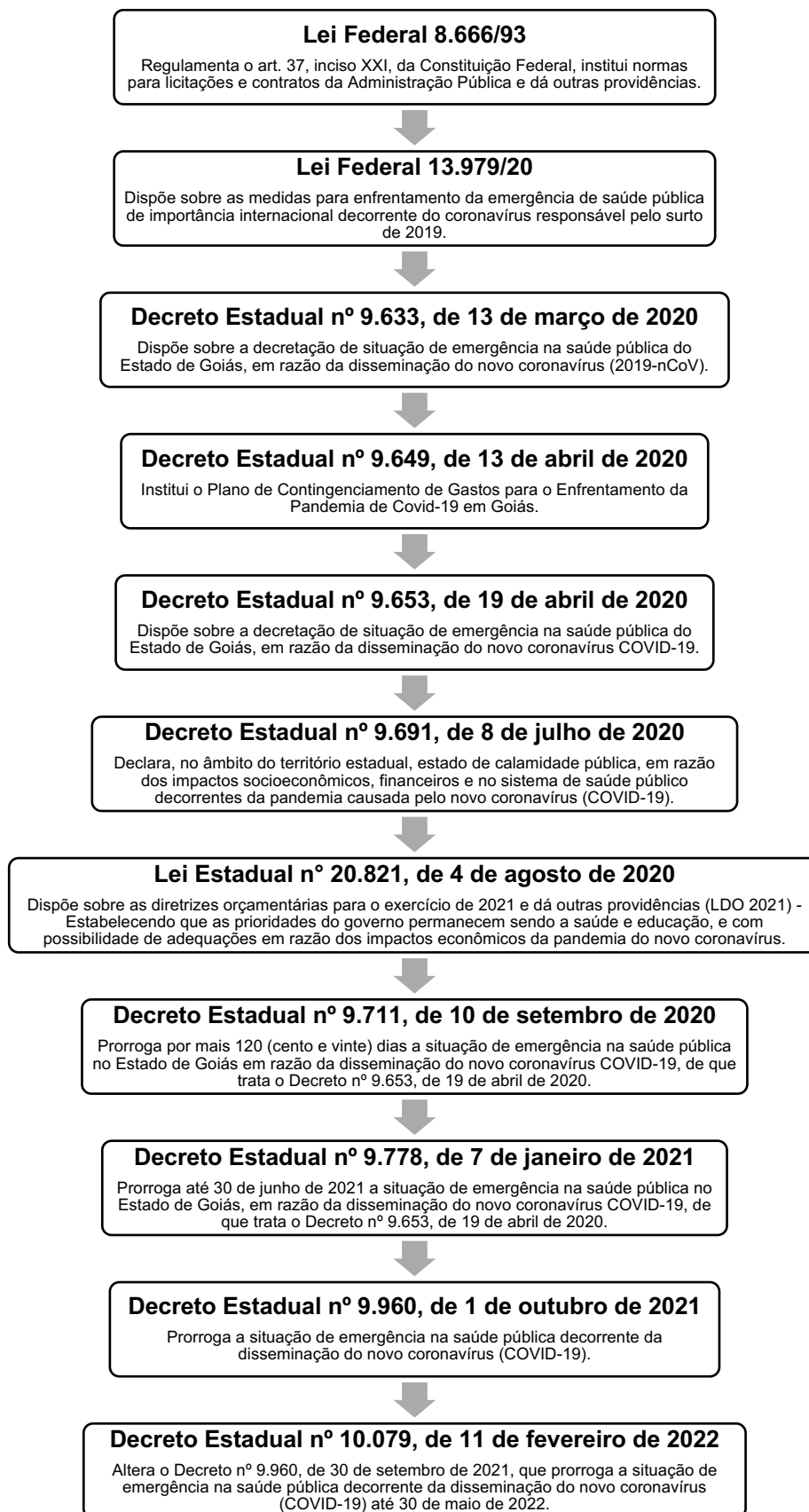
1	Decreto Estadual 9.653/2020, art. 5º, § 1º - determinou que a CGE acompanhasse cada processo relacionado ao combate à pandemia.
2	Nota Técnica 1/2020 da Superintendência de Inspeção da CGE/GO – atuação da CGE no acompanhamento dos processos
3	Portaria 58/2020 da CGE – estabelece a necessidade de todos os órgãos e entidades disponibilizarem os processos de contratação para combate à Covid-19, ficando aqueles de valor superior a R\$ 50.000,00 sujeitos à análise da Controladoria.
4	Ofício Circular da CGE para todos os órgãos e entidades do executivo goiano requerendo a disponibilização de todos os processos para a Controladoria

Fonte: Elaborado pela autora.

Como se percebe da relação acima, a CGE de Goiás atuou no acompanhamento da fase pós-contratual para fins de identificação e mitigação de riscos no território goiano, o que, contudo, não foi exigido na fase prévia, pré-contratual.

Tem-se a seguinte linha do tempo dos atos normativos que interessam a esta pesquisa:

Figura 1 – Linha do tempo dos atos normativos



Fonte: Elaborado pela autora.

Passa-se, por conseguinte, a relatar a competência da CGE de Goiás e verificar sua atuação no enfrentamento da pandemia do coronavírus no que tange às contratações públicas emergenciais.

1.1.3 A atuação da Controladoria Geral do Estado de Goiás diante das contratações públicas emergenciais decorrentes da pandemia da Covid-19

A CGE de Goiás foi instituída pela Lei nº 17.257/2011, em atendimento ao art. 29 da Constituição Estadual, como forma de controle interno sistemático no território goiano⁵⁴.

Em verdade, nos ditames da Lei nº 20.491/2019, a CGE de Goiás é o órgão central dos sistemas de controle interno, correição, transparência e ouvidoria, integralizando a Administração Direta do Poder Executivo do Estado de Goiás⁵⁵.

No site da CGE de Goiás⁵⁶ encontrou-se as seguintes dúvidas frequentes, cujas respostas interessam à presente pesquisa:

A primeira dúvida diz respeito de como é realizado o trabalho da CGE na função Controle Interno. Nesse momento, obteve-se como resposta que a Superintendência Central de Controle Interno fiscaliza a regular aplicação dos recursos públicos, verifica a conformidade dos processos administrativos e realiza auditorias, avaliando a qualidade da gestão. Ademais, audita a folha de pagamento, confere a regularidade das licitações e convênios, bem como apoia os órgãos de controle externo no exercício de suas atividades.

A segunda dúvida aborda como a CGE acompanha e exerce controle sobre os gastos governamentais. Como resposta obteve-se que a CGE desenvolve suas atividades por meio análise preventiva dos editais de licitações, das contratações e das respectivas execuções, além de realizar auditorias operacionais, de conformidade e de gestão, bem como certifica processos de Tomada de Contas Especial, faz acompanhamento sistemático dos gastos com pessoal e acompanha e fiscaliza os contratos com entidades sem fins lucrativos, com municípios e com as Organizações Sociais.

⁵⁴ GOIÁS. **Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:

https://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2011/lei_17257.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

⁵⁵ GOIÁS. **Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019**. Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100701/lei-20491 Acesso em: 21 jul. 2023.

⁵⁶ GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Controle Interno**. Disponível em:

<https://www.controladoria.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/94-perguntas-frequentes-sobre-controle-interno.html> Acesso em: 28 nov. 2020.

Já a terceira dúvida se refere à atuação cotidiana, onde se questiona se a CGE encontra irregularidades e/ou desvios que podem causar danos ao Estado, quando isso ocorre e quais são as providências. Obteve-se resposta afirmativa e justificou-se que nas múltiplas análises de licitações, contratos, gastos com pessoal e convênios são encontradas impropriedades que, na maioria das vezes, com pequenos ajustes, são corrigidos. Explicam, também, que, em casos mais graves, a CGE recomenda a suspensão dos processos. Ademais, em situações comprovadas de gastos não-conformes com a legislação e com as boas práticas de gestão, adota as medidas legais cabíveis e comunica ao TCE, contribuindo para a reparação dos possíveis danos.

Por meio do Decreto nº 9.543/2019 aprovou-se o Regulamento da CGE, a qual compete, conforme o art. 2º:

Art. 2º Compete à Controladoria-Geral do Estado:

I - a adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, correição, prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública estadual;

§ 1º Além das competências contidas neste artigo, na qualidade de Órgão central dos sistemas de controle interno, correição, transparência e ouvidoria, à CGE compete:

I - formular diretrizes e políticas governamentais nas áreas de controle interno, correição, transparência pública e ouvidoria;

II - coordenar o sistema de controle interno do Estado de Goiás;

III - promover ações de melhoria dos controles primários dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Goiás⁵⁷;

Segundo o Regulamento da CGE, compete à Procuradoria Setorial: “I - emitir manifestação prévia e incidental em licitações, contratações diretas, parcerias diversas, convênios e quaisquer outros ajustes em que o Estado de Goiás seja parte, interveniente ou interessada”⁵⁸.

Ainda, dispõe o regimento da CGE em seu art. 8º que compete “à Assessoria de Harmonização e Gestão Estratégica: XII - promover a governança corporativa”⁵⁹. Competindo, nos termos do art. 15, “à Subcontroladoria de Controle Interno e Correição: I - exercer e

⁵⁷ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁵⁸ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁵⁹ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

supervisionar as funções do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado de Goiás; II - supervisionar as atividades de inspeção: a) das contratações realizadas pelo Poder Executivo do Estado de Goiás”⁶⁰; bem como “III - supervisionar as atividades de auditoria: a) dos controles administrativos internos; b) do Programa de *Compliance* Público (PCP) do Estado de Goiás; c) do processo de gestão de riscos”⁶¹; e “IV - exercer e supervisionar as funções do sistema de correição, que abrangem toda atividade de responsabilização funcional e de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas, realizada no âmbito do Poder Executivo, bem como a resolução consensual de conflitos”⁶².

Nos termos do art. 20 do Regulamento da CGE, tem-se que:

Art. 20. Compete à Superintendência de Inspeção: I - coordenar e executar as atividades de controle interno do Poder Executivo relacionadas à inspeção; IX - coordenar ações para apurar irregularidades que envolvam lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público⁶³.

Bem como, segundo o art. 24:

Art. 24. Compete à Superintendência de Correição Administrativa: II - planejar, orientar, controlar, avaliar e exercer a supervisão técnica, no caso de ações realizadas pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo: b) de responsabilização administrativa de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas⁶⁴.

Por fim, dispõe o art. 27 do regimento da CGE de Goiás, que compete à Gerência de Processo Administrativo de Responsabilização de Fornecedores:

Art. 27. I - acompanhar a apuração de responsabilidade administrativa de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas, e sugerir os encaminhamentos necessários em face de irregularidades praticadas no

⁶⁰ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶¹ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶² GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶³ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶⁴ GOIÁS. Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

âmbito do Poder Executivo e imputadas a fornecedores de bens e serviços, por meio de:

- a) Procedimento Preliminar Investigatório - PPI;
 - b) Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, nos termos da legislação anticorrupção,
 - c) Processo Administrativo de Fornecedores - PAF, nos termos da legislação pertinente às licitações e contratos.**
- II - propor a constituição de comissões de processos administrativos de responsabilização de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas;
 - III - acompanhar e analisar a regularidade dos procedimentos apuratórios realizados pelos órgãos e pelas entidades;
 - IV - propor medidas que visem à integração entre as unidades setoriais do sistema de correição e equivalentes, com vistas à uniformização e ao aprimoramento das atividades de responsabilização administrativa de fornecedores;
 - V - exercer a orientação técnica das unidades correcionais setoriais e equivalentes em matéria de responsabilização de fornecedores;
 - VI - analisar os achados de inspeção, as representações e denúncias envolvendo a responsabilização de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas, e propor os encaminhamentos apropriados;
 - VII - propor programa de capacitação em matéria de responsabilização administrativa de fornecedores;
 - VIII - analisar os fatos noticiados na mídia que envolvam matéria de responsabilização administrativa de fornecedores e solicitar aos órgãos/entidades informações quanto às providências adotadas;
 - IX - sugerir medidas que visem à definição, padronização, sistematização e normatização de procedimentos de responsabilização administrativa de fornecedores;
 - X - sugerir a apuração de irregularidades ocorridas em órgãos e entidades que se situem em suas esferas de competência;
 - XI - realizar outras atividades correlatas. (grifos nossos).

Ainda, no que tange à CGE, tem-se a Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021, do Estado de Goiás, a qual dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da CGE. Segundo o art. 4º, de tal diploma legal:

A CGE desempenhará as seguintes funções:

- I – controle interno: função executada por meio de ações de controle divididas em duas abordagens: a auditoria e a inspeção, com o propósito de melhorar a gestão governamental, aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, para **possibilitar o aprimoramento dos controles internos administrativos** e a **geração de informações preventivas e oportunas a subsidiar o processo decisório dos órgãos e das entidades examinados, com ênfase nos serviços de consultoria** e avaliação dos processos de governança, da gestão de riscos e dos controles internos;
- II – correição: função que tem a finalidade de apurar indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, por meio dos processos e de outros instrumentos administrativos tendentes à identificação dos fatos

apurados, sem prejuízo do regular exercício da competência das demais unidades administrativas criadas com esse fim⁶⁵; (grifos nossos)

Consoante o art. 9º da referida Lei, são competências da CGE:

Art. 9º. [...]

I – a adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública estadual⁶⁶;

E, nos termos do § 1º, do referido artigo, compete, ainda à CGE:

I – formular diretrizes e políticas governamentais nas áreas de controle interno, correição, transparência pública e ouvidoria;

III – promover ações de melhoria dos controles internos dos órgãos e das entidades do Poder Executivo do Estado de Goiás;

XIII – ter acesso a todos os documentos e informações necessários ao exercício de suas funções, inclusive aos sistemas eletrônicos de processamento e aos bancos de dados dos órgãos e das entidades da Administração Pública estadual, observadas, em quaisquer hipóteses, as regras de transferência de sigilo previstas em legislação específica⁶⁷. (grifos nossos).

A Lei nº 20.986/2021, do Governo do Estado de Goiás, trata ainda do Sistema de Correição, dispondo que:

Art. 21. O Sistema de Correição do Poder Executivo do Estado de Goiás consiste no conjunto de estruturas, processos, ações e sistemas informatizados com o objetivo de organizar, coordenar e harmonizar as atividades de correição no âmbito do Poder Executivo estadual, com a finalidade de prevenir e apurar irregularidades por meio de controle, acompanhamento, orientação, instauração e condução de procedimentos correccionais.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se procedimentos correccionais:

I – investigações preliminares para apurar indícios de irregularidades e envolvimento de agentes públicos e privados;

II – sindicâncias investigativas ou de natureza disciplinar;

⁶⁵ GOIÁS. Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado, também sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103930/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶⁶ GOIÁS. Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado, também sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103930/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

⁶⁷ GOIÁS. Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado, também sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103930/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

- III – processos administrativos disciplinares;
- IV – sindicâncias patrimoniais;
- V – procedimentos preliminares investigatórios de responsabilização de pessoas jurídicas;
- VI – processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica, instaurado com base na Lei nº 18.672, de 2014;
- VII – processos administrativos de responsabilização de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas – PAF⁶⁸**, instaurados com base na Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, e nas demais legislações aplicáveis; e
- VIII – outros processos que possuam natureza correcional⁶⁹. (grifos nossos).

Do acima disposto, nota-se o papel central exercido pela CGE de Goiás no apoio preventivo aos demais órgãos e entidades, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Cabendo-lhe, ainda, as atividades de inspeção das contratações realizadas pelo Poder Executivo do Estado de Goiás, entre as quais se incluem as contratações diretas emergenciais decorrentes da pandemia da Covid-19, podendo instaurar Processos Administrativos de Responsabilização de Fornecedores, Pessoas Físicas ou Jurídicas (PAFs).

Destaca-se, para fins desta pesquisa, o art. 4º da Lei nº 20.986/2021, segundo o qual, na função de controle interno, compete à CGE melhorar a gestão governamental, aprimorando os controles internos administrativos, gerando informações preventivas e oportunas a subsidiar o processo decisório dos órgãos. Neste ponto, acredita-se que se inserem as estratégias de governança pública, tais como aquelas voltadas a incrementar a gestão das contratações públicas.

No que tange à pandemia da Covid-19, diversas normativas conferiram e limitaram a atuação da CGE de Goiás na fiscalização dos processos de contratação, principalmente: a) o Decreto Estadual nº 9.653/2020, art. 5º, § 1º, o qual determinou que a CGE acompanhasse cada processo relacionado ao combate à pandemia; b) A Nota Técnica 1/2020 da Superintendência de Inspeção da CGE, que regulamentou a atuação da CGE no acompanhamento dos processos; e, c) A Portaria 58/2020 da CGE a qual estabeleceu a necessidade de todos os órgãos e entidades

⁶⁸ Vide Instrução Normativa nº 003/2021 (IN 03/2022), de 21-11-2022. (GOIÁS. **Instrução Normativa nº 03/2021-CGE**. Regulamenta o processo administrativo de responsabilização de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas - PAF. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/portal-das-corregedorias/instru%C3%A7%C3%A3onormativan%C2%B0032021cge.html#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%2003%2F2021,pessoas%20f%C3%ADsicas%20ou%20jur%C3%ADdicas%20%E2%80%93%20PAF>. Acesso em: 21 jul. 2023).

⁶⁹ GOIÁS. **Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021**. Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado, também sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103930/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

disponibilizarem os processos de contratação para combate à Covid, ficando aqueles de valor superior à R\$ 50.000,00 sujeitos à análise da CGE.

A CGE encaminhou, também, o Ofício Circular para os órgãos e entidades do executivo goiano requerendo a disponibilização de todos os processos de contratações decorrentes da pandemia para a Controladoria, a fim de cumprir seu papel institucional.

À CGE coube apoiar tecnicamente os órgãos e entidades contratantes na fase de acompanhamento contratual, com destaque para a gestão de riscos de tais contratos, o que foi tornado obrigatório pelo art. 4º-D da Lei nº 13.979/2020, o que não se afigurou, contudo, objeto da presente pesquisa.

Pode-se perquirir, ainda, se uma atuação prévia da CGE nas contratações emergenciais por meio da *due diligence* não seria também medida crucial, sobretudo, para aliviar um pouco as tensões e os riscos a que estão sujeitos os tomadores de decisões, os quais podem responder por improbidade administrativa em razão de seus atos.

Isto pois, apesar do lastro legal fornecido pela Lei nº 13.979/2020 para a inexigibilidade e dispensa de licitação decorrente da situação emergencial da Covid-19, há ainda problemas hermenêuticos que podem afetar a postura dos agentes públicos no enfrentamento da pandemia. Por exemplo:

O vocábulo *emergência* é vago e impreciso, depende da análise bem subjetiva acerca dos fatos e das medidas necessárias para enfrentá-los, o que gera insegurança para os agentes administrativos. Não é incomum que, noutras situações emergenciais já vividas, os órgãos de controle tenham responsabilizado agentes administrativos porque não concordaram com suas avaliações sobre tais aspectos. (...) Não se sabe qual vai ser a postura dos órgãos de controle. A postura pregressa, principalmente dos últimos anos, não é alvissareira. (...) É uma boa hora para aceitarem o cessar fogo, a trégua ainda que passageira pretendida pela Lei nº 13.979/2020⁷⁰.

Ocorre que, a hipótese de afastamento de licitação por emergência:

Vem sendo equivocadamente estigmatizada, sobretudo pelos órgãos de controle. Nessa visão, a contratação emergencial por si só caracterizaria ilícito ou desídia administrativa, pressuporia deficiência de planejamento e levaria, quase que inevitavelmente, à responsabilização dos agentes administrativos⁷¹.

⁷⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 19.

⁷¹ FERNANDES, Jacoby. Procedimentos exigidos para a instrução do processo de contratação direta. *In*: FERNANDES, Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 86.

Neste sentido, “o medo dos agentes administrativos é mais do que justificável, basta passar os olhos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre improbidade administrativa, especialmente sobre dano *in re ipsa* em casos de contratação direta e dolo genérico”⁷².

É inegável, por outro lado que, se a jurisprudência caminha neste sentido é porque “há abusos e desvios, no entanto não é acertado generalizar, sobretudo diante da pandemia provocada pelo coronavírus, cujos cenários são alterados diuturnamente”⁷³.

Com relação aos abusos, tem-se que eles se dão de ambos os lados da equação, segundo Niebhur:

Os órgãos de controle têm cometido abusos na responsabilização de agentes públicos, muitos são penalizados por meros equívocos ou diante de mera divergência de interpretação sobre a legislação. Os agentes públicos sentem-se acuados e, uma vez acuados, como é natural, adotam posição defensiva, preferem não tomar decisões ou tomam decisões de forma conservadora, pensando, antes do interesse público, em se protegerem. A situação agrava-se diante de emergências, como a da pandemia de COVID-19. Emergências exigem que decisões sejam tomadas muito rapidamente (...) os riscos de decisões defeituosas são majorados de forma exponencial⁷⁴.

A análise da atuação dos gestores públicos no enfrentamento da crise causada pela Covid-19 se revela oportuna, na medida em que se propõe uma ótica mais humanizada acerca dos atos de gestão praticados em contexto de completa excepcionalidade. Nesse sentido, preleciona Valgas:

Devemos ter em mente que muitos erros foram cometidos visando atender ao interesse público. Não necessariamente isto deverá redundar em responsabilização dos agentes públicos, em face da aplicação do art. 22 c/c art. 28 da LINDB. As aquisições por preço superior à “média de mercado” foram comuns, exatamente em face da urgência e necessidade de prioridade na aquisição de mercadorias. O tema demandará muito cuidado por parte dos controladores. Será preciso distinguir os casos de corrupção e improbidade, dos erros praticados por circunstâncias excepcionais. As dificuldades e obstáculos encontrados pelo gestor (art. 22 da LINDB) deverão ser profundamente considerados⁷⁵.

⁷² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 16.

⁷³ FERNANDES, Jacoby. Procedimentos exigidos para a instrução do processo de contratação direta. *In*: FERNANDES, Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 86.

⁷⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 15.

⁷⁵ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 476.

Caso o executivo goiano, por meio da CGE de Goiás ou mesmo de seus órgãos e entidades contratantes, instituisse um protocolo de diligência prévia, indaga-se não apenas se os riscos ao Estado seriam mitigados, mas, também, os riscos aos tomadores de decisões, o que obliteraria tomadas de decisões demasiado conservadoras e menos adequadas ao interesse público, hipótese, contudo, que não pôde ser testada na presente pesquisa por limitação temporal e de objeto.

Fato é que situações como as geradas pela pandemia colocam em xeque a “capacidade gerencial de seus gestores a fim de que não deixem de observar princípios e regras atinentes às contratações públicas – ainda que flexibilizados”⁷⁶, pelo que se exige dos gestores públicos decisões acertadas no enfrentamento eficaz dos desdobramentos decorrentes da rápida expansão do vírus, no intuito de melhor aplicar os recursos públicos, consideradas as disposições dos arts. 20 e 22 da LINDB.

Para tanto, a atuação dos gestores públicos, assim como dos órgãos de controle, deve seguir na direção de que os efeitos práticos de suas decisões devem ser considerados e é fundamental para, só então, verificar se a escolha realizada é compatível com o valor abstrato invocado. Há que se buscar, assim, o binômio segurança jurídica e eficiência, o que, contudo, não foi objeto da presente pesquisa por delimitação material.

Como delimitação material, aliás, tem-se que o estudo foi concentrado nas contratações públicas realizadas por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação para atendimento das demandas decorrentes da pandemia, pelo que foram mapeadas, por meio da plataforma Qlik Sense⁷⁷ utilizada pela CGE, todas as contratações diretas que incluíram na justificativa do objeto de compra termos que indicassem o intuito de atender demanda decorrente da pandemia provocada pela Covid-19 como, por exemplo, Covid, corona, pandemia, calamidade pública, Lei nº 13.979/20, dentre outros⁷⁸.

Com base em tais filtros, chegou-se a um panorama geral das contratações diretas emergenciais realizadas pelo estado goiano para conter a pandemia da Covid-19, retratado na sequência.

⁷⁶ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 17.

⁷⁷ Conforme se extrai da entrevista realizada junto ao Chefe da Assessoria de Inteligência da CGE-GO, Qlik Sense é ferramenta utilizada para cruzamento e visualização de dados, a partir dos quais são perquiridos indícios de irregularidade. No intuito de compartilhar tecnologia e dados, o uso da ferramenta foi cedido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás no período em que participava, junto com o órgão central de controle interno do estado, da Rede do Observatório da Despesa Pública (grupo criado pela Controladoria Geral da União em 2008).

⁷⁸ A lista completa dos filtros utilizados encontra-se descrita na transcrição da entrevista realizada junto ao Chefe da Assessoria de Inteligência da CGE-GO.

1.2 Estudo empírico

A seleção dos fornecedores da Administração Pública e seus reflexos na gestão de riscos dos contratos firmados merece destaque à medida que o interesse público figura como elemento norteador. Nesse sentido, após análise dos fundamentos legais, que respaldaram as contratações públicas emergenciais no Estado de Goiás, neste item, será apresentado o mapeamento de todas as contratações diretas assim realizadas pelo poder executivo goiano, durante o período pandêmico e com vistas ao seu enfrentamento.

1.2.1 Mapeamento das contratações públicas emergenciais no Estado de Goiás em razão da Covid-19

De acordo com levantamento feito pela CGE de Goiás junto às bases de dados que tem acesso, foram realizadas pelo Executivo Estadual 208 contratações diretas emergenciais justificadas na pandemia da Covid-19.

Tais dados foram oficialmente publicados nos sítios eletrônicos do Estado, consoante o disposto na Lei nº 13.979/2020 que exigiu que todas as aquisições ou contratações realizadas fossem imediatamente disponibilizadas em site oficial específico na rede mundial de computadores (internet). Nos termos da referida Lei, deveriam ser disponibilizados:

Além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil (CPF ou CNPJ), o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (art. 4º, §2º)⁷⁹.

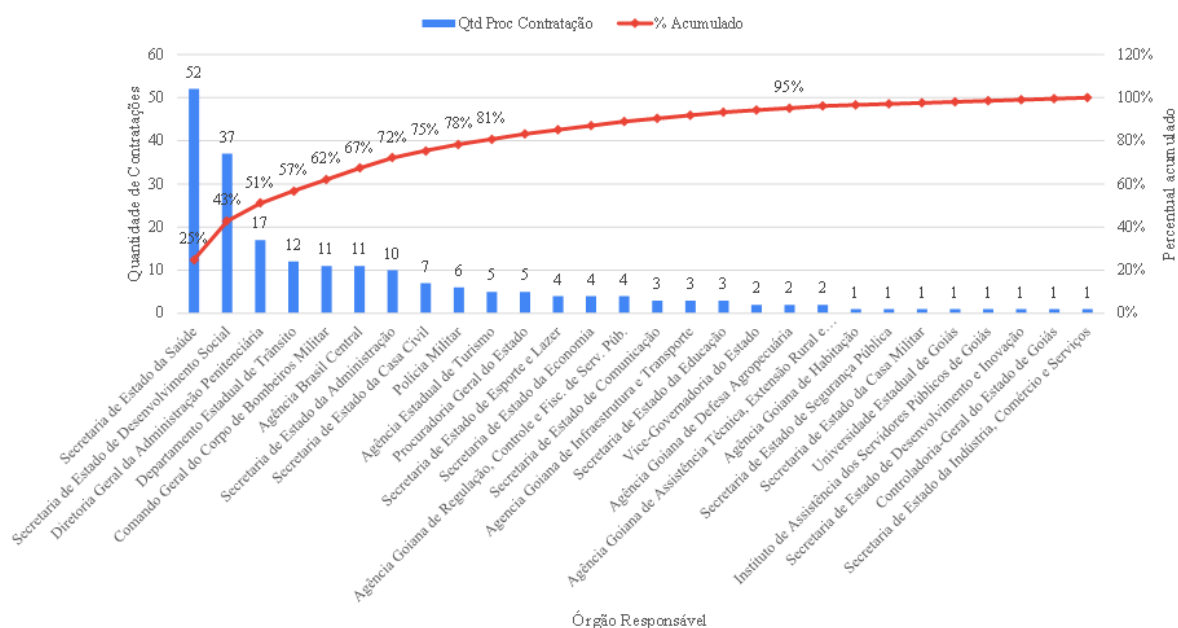
Segundo dados disponíveis na plataforma Qlik Sense utilizada pela CGE de Goiás, a partir das bases disponibilizadas ao Estado, durante o período pandêmico, a primeira contratação direta escorada na Covid-19 se deu em 17/03/2020 e a última no dia 20/05/2022, todas inseridas no período de excepcionalidade e nos limites estabelecidos pela Lei nº 13.979/20 e, também, pelo Decreto Estadual nº 10.079/22, que estendeu a situação emergencial em Goiás

⁷⁹ CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020, p. 15.

até 30 de maio de 2022⁸⁰. Deste universo, 37 apresentaram indícios de dano à Administração Pública, segundo constatado pela entidade contratante, pelo órgão de controle interno do Estado, pela Procuradoria Geral do Estado ou mesmo pela Corte de Contas estadual, o que será objeto de análise adiante.

O gráfico ilustrativo a seguir permite observar o número de contratações realizadas por cada órgão e entidade do Poder Executivo goiano, em ordem decrescente.

Gráfico 1 - Número de processos de contratação por órgão e entidade do Poder Executivo goiano



Fonte: Elaborado pela autora.

Impende destacar que, quanto ao órgão contratante, a grande maioria das contratações foram realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde (SES), totalizando 52 contratações diretas emergenciais, ficando em segundo lugar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDS), com 37 contratações diretas emergenciais e, em terceiro lugar, a Diretoria Geral de Administração Penitenciária (DGAP) com 17 contratações. Os demais órgãos e entidades, conforme demonstrado no mapa ilustrativo, celebraram menor número de contratações diretas emergenciais justificadas na pandemia provocada pelo coronavírus.

⁸⁰ GOIÁS. **Decreto nº 10.079, de 29 de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 9.960, de 30 de setembro de 2021, que prorroga a situação de emergência na saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/go/decreto-n-10079-2022-goias-altera-o-decreto-no-9-960-de-30-de-setembro-de-2021-que-prorroga-a-situacao-de-emergencia-na-saude-publica-decorrente-da-disseminacao-do-novo-coronavirus-covid-19?origin=instituicao> Acesso em: 21 jul. 2023.

Tabela 1 – Análise descritiva: Pareto da quantidade de processos de contratação por órgão contratante

Órgão Contratante	Qtd Proc Contratação	% Acumulado
Secretaria de Estado da Saúde	52	25%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	37	43%
Diretoria Geral da Administração Penitenciária	17	51%
Departamento Estadual de Trânsito	12	57%
Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar	11	62%
Agência Brasil Central	11	67%
Secretaria de Estado da Administração	10	72%
Secretaria de Estado da Casa Civil	7	75%
Polícia Militar	6	78%
Agência Estadual de Turismo	5	81%
Procuradoria Geral do Estado	5	83%
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	4	85%
Secretaria de Estado da Economia	4	87%
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fisc. de Serv. Púb.	4	89%
Secretaria de Estado de Comunicação	3	90%
Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte	3	92%
Secretaria de Estado da Educação	3	93%
Vice-Governadoria do Estado	2	94%
Agência Goiana de Defesa Agropecuária	2	95%
Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária	2	96%
Agência Goiana de Habitação	1	97%
Secretaria de Estado de Segurança Pública	1	97%
Secretaria de Estado da Casa Militar	1	98%
Universidade Estadual de Goiás	1	98%
Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás	1	99%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação	1	99%
Controladoria-Geral do Estado de Goiás	1	100%
Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços	1	100%
Total Geral	208	

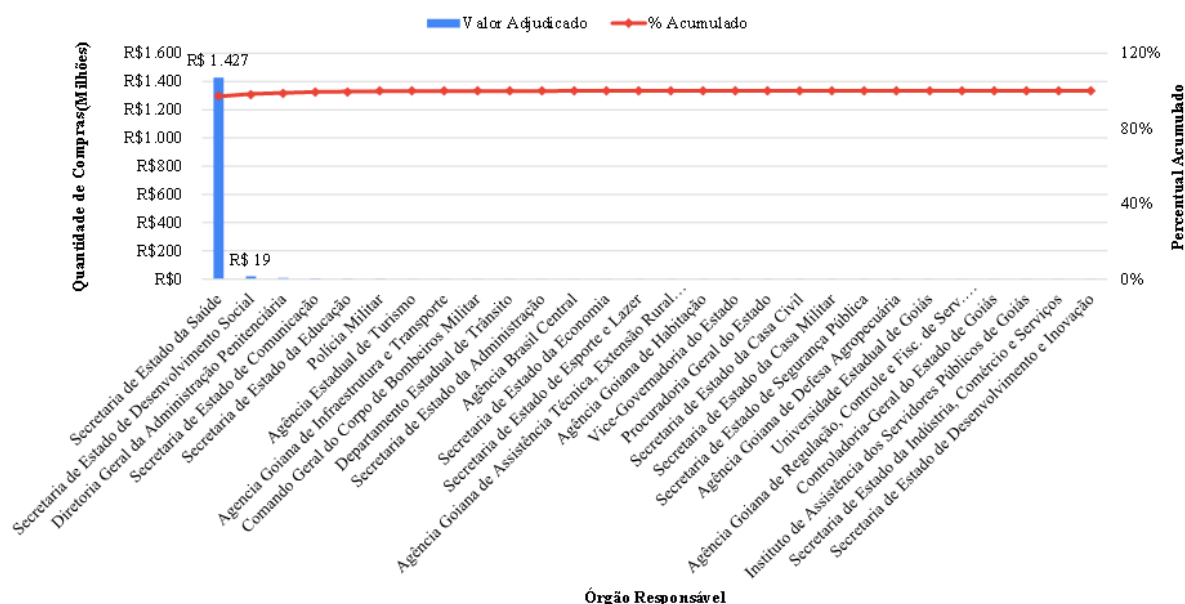
Fonte: Elaboração pela autora.

Sobre a tabela acima, tem-se que mais de 50% de todas as contratações diretas para enfrentamento da pandemia foram realizadas por apenas 3 (três) órgãos, quais sejam, a SES, a SEDS e a DGAP que, juntas, representam 106 contratações. O mesmo gráfico ainda nos permite, sob ótica de Pareto⁸¹, observar que, considerando todos os órgãos contratantes, apenas 34% dos órgãos representam 80% do número de contratos realizados no período.

No que tange aos valores adjudicados nos contratos realizados para enfrentamento da pandemia, o Estado de Goiás gastou a importância acumulada de aproximadamente R\$ 1.469.918.000,00 no período pandêmico, conforme gráfico a seguir apresentado e tabela da análise descritiva que o acompanha.

⁸¹ Também conhecida como Regra 80/20, Curva ABC ou, ainda, Diagrama de Pareto, a Análise de Pareto é um esquema, geralmente em forma de gráfico de colunas, que agrupa e ordena a frequência de determinadas ocorrências. Tudo é feito com base em uma ideia bem simples: de que 80% das consequências advêm de 20% das causas. O nome é uma homenagem ao economista italiano e criador da teoria Vilfredo Pareto.

Gráfico 2 - Valores adjudicados nos processos de contratação



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 2 – Análise descritiva: Pareto do valor adjudicado por órgão contratante

Órgão Contratante	Valor Adjudicado	% Acumulado
Secretaria de Estado da Saúde	R\$ 1.427.138.415	97%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	R\$ 18.762.356	98%
Diretoria Geral da Administração Penitenciária	R\$ 8.953.656	99%
Secretaria de Estado de Comunicação	R\$ 8.000.000	100%
Secretaria de Estado da Educação	R\$ 2.381.350	100%
Polícia Militar	R\$ 2.334.102	100%
Agência Estadual de Turismo	R\$ 844.490	100%
Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte	R\$ 487.571	100%
Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar	R\$ 347.742	100%
Departamento Estadual de Trânsito	R\$ 246.457	100%
Secretaria de Estado da Administração	R\$ 162.983	100%
Agência Brasil Central	R\$ 77.987	100%
Secretaria de Estado da Economia	R\$ 24.622	100%
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	R\$ 21.881	100%
Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária	R\$ 19.108	100%
Agência Goiana de Habitação	R\$ 18.340	100%
Vice-Governadoria do Estado	R\$ 14.646	100%
Procuradoria Geral do Estado	R\$ 12.687	100%
Secretaria de Estado da Casa Civil	R\$ 12.223	100%
Secretaria de Estado da Casa Militar	R\$ 11.975	100%
Secretaria de Estado de Segurança Pública	R\$ 11.075	100%
Agência Goiana de Defesa Agropecuária	R\$ 10.476	100%
Universidade Estadual de Goiás	R\$ 7.700	100%
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fisc. de Serv. Púb.	R\$ 6.088	100%
Controladoria-Geral do Estado de Goiás	R\$ 5.443	100%
Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás	R\$ 2.538	100%
Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 1.593	100%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação	R\$ 891	100%
Total Geral	R\$ 1.469.918.396	

Fonte: Elaborado pela autora.

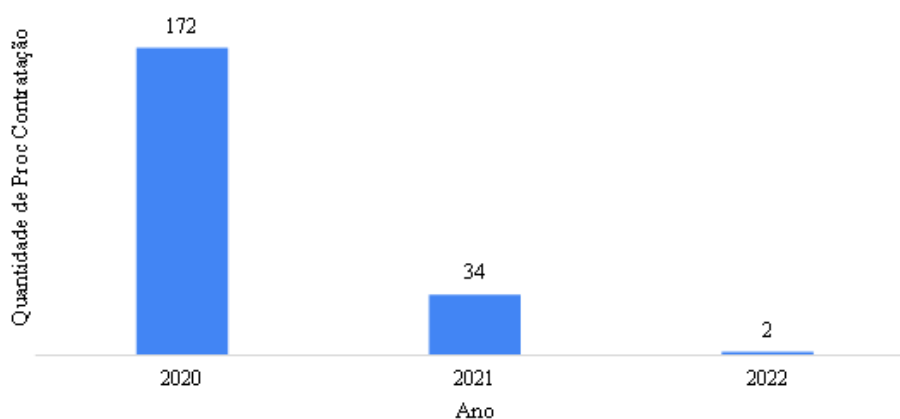
Mais uma vez, sob a ótica de Pareto, nota-se que 50% dos processos de contratação foram realizados por apenas 3 (três) órgãos, quais sejam, a SES, a SEDS e, também, a DGAP. É de fácil constatação a grande relevância da SES nas contratações diretas emergenciais que

atenderam a população goiana no combate à situação de calamidade. Afinal, em que pese a pasta ter sido responsável por 25% do número de contratos realizados, 97% de todos os gastos do Estado de Goiás sob essa rubrica destinaram-se à SES, análise que também evidencia o alto valor de suas contratações quando comparadas com as demais pastas.

A SES, que ao longo do período adjudicou em contratações diretas emergenciais aproximadamente R\$ 1.427.138.000,00, ao lado da SEDS – a qual adjudicou aproximadamente R\$ 18.762.000,00 e, também, ao lado da DGAP – que adjudicou R\$ 8.953.000,00 em valores aproximados no período, são juntas responsáveis por 99% de todo valor gasto pelo Estado de Goiás nas contratações diretas emergenciais para enfrentamento da pandemia.

Os gráficos e tabelas da análise descritiva, a seguir, ilustram: (1) a quantidade de contratações realizadas ao longo do período pandêmico, separados por ano; (2) a quantidade de contratações diretas por dispensa e por inexigibilidade; e (3) os valores adjudicados por ano.

Gráfico 3 - Quantidade de processos de contratação ao longo do período pandêmico

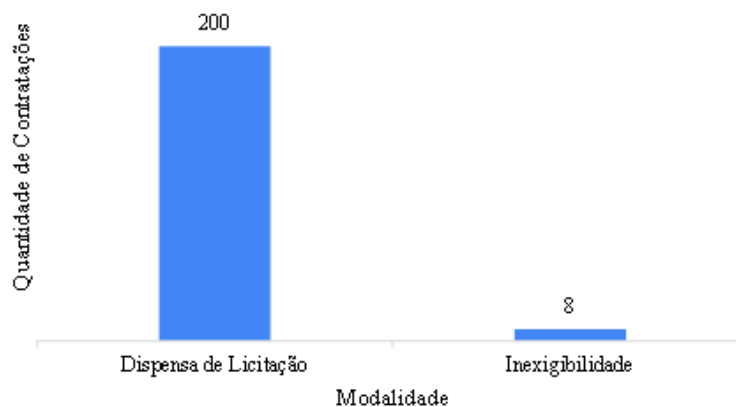


Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 3 – Análise descritiva: Total e percentual de processos de contratação por ano

Ano	Qtd Proc Contratação	%
2020	172	82,7%
2021	34	16,3%
2022	2	1,0%
Total Geral	208	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

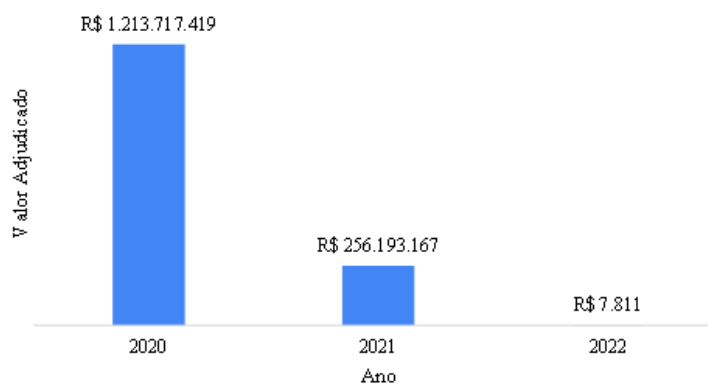
Gráfico 4 - Quantidade de processos de contratação por dispensa e inexigibilidade

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 4 – Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação por modalidade

Modalidade	Qtd Proc Contratação	%
Dispensa de Licitação	200	96,2%
Inexigibilidade	8	3,8%
Total Geral	208	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 5 - Valores adjudicados por ano

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 5 – Análise descritiva: Valor adjudicado por ano

Ano	Valor Adjudicado
2020	R\$ 1.213.717.419
2021	R\$ 256.193.167
2022	R\$ 7.811
Total Geral	R\$ 1.469.918.396

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre os valores adjudicados, ao apurar-se a mediana⁸², tem-se que 50% das contratações realizadas foram abaixo de R\$ 14.000,00. Em verdade, considerando os parâmetros da Lei nº 14.133/2021⁸³, a grande maioria das contratações são de pequeno valor e, conforme análise descritiva abaixo, observa-se que 80% das contratações se deram em montante inferior a R\$ 204.000,00 e, ainda, que apenas 10% das aquisições superaram a importância de R\$ 6.000.000,00.

Tabela 6 – Análise descritiva: Média dos valores adjudicados

Decil	Valor Adjudicado
Mínimo: 0%	R\$ 51,20
10%	R\$ 1.023,30
20%	R\$ 2.677,70
30%	R\$ 5.640,20
40%	R\$ 8.098,20
Mediana: 50%	R\$ 14.481,46
60%	R\$ 29.149,60
70%	R\$ 53.476,25
80%	R\$ 204.343,10
90%	R\$ 5.992.590,00
Máximo: 100%	R\$ 669.240.729,60

Fonte: Elaborado pela autora.

Mapeados os principais aspectos das contratações diretas emergenciais, isto é, seu quantitativo, os órgãos contratantes e os valores adjudicados, impende destacar que os critérios adotados, para fins de seleção dos fornecedores, foram aqueles previstos na legislação aplicável à época, qual seja a Lei nº 13.979/20, cenário a partir do qual será verificada a suficiência de tais critérios.

⁸² A mediana é um valor que deixa metade dos dados abaixo dela e metade acima, sendo assim é chamada também de quantil 50%. De modo geral, define-se uma medida, chamada quantil de ordem p, onde p é uma proporção qualquer. No caso da proporção p=10, chamado de decil, divide-se a amostra em extratos de 10% da amostra. (BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006).

⁸³ Para um parâmetro relativo à relação existente entre a possibilidade de contratação direta e o valor do objeto, considere-se que a Lei nº 14.133/21 permite dispensa de licitação para contratos que envolvam valores inferiores a R\$ 114.416,65 (cento e quatorze mil quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores (art. 75, I) e valores inferiores a R\$ R\$ 57.208,33 (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), no caso de outros serviços e compras (art. 75, II) (valores atualizados pelo Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022).

1.2.2 Unidades de análise: a seleção dos fornecedores nas contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás em razão da Covid-19

Como se sabe, é mandatório que a Administração Pública exponha as razões que a levaram a escolher o contratado. A contratação direta não diminui a importância em se motivar a seleção do fornecedor, mas sim a fortalece. Afinal, se nas contratações precedidas de licitação a escolha do contratado é fundada em critério objetivo de julgamento, nas contratações diretas a decisão do gestor público deve se valer de razões técnicas e jurídicas para sua escolha.

O contratado deve ostentar habilidade para ofertar adequadamente o objeto contratado, devendo a Administração Pública buscar elementos que evidenciem a capacidade e a experiência anterior do escolhido. Não é dado à Administração, sob o argumento da dispensa e da inexigibilidade, se esquivar da prudência e contratar fornecedor que não tenha aptidão para tanto. Ao reverso, deve cercar-se de cuidados e demandar do futuro contratado o atendimento às condições consideradas adequadas para o cumprimento das obrigações contratuais.

Tendo em vista o problema de pesquisa que move o presente trabalho, exsurge a necessidade de analisar se, de fato, a conduta adotada pelo Estado de Goiás, para selecionar fornecedores nas contratações diretas emergenciais, foi suficiente para afastar ao máximo os riscos de fraude, inexecução e desistência contratual ou se, pelo contrário, a adoção da ferramenta de governança denominada *due diligence* realizada previamente às contratações teria sido capaz de antever riscos, sobretudo, naquelas em que se observou indícios de dano à Administração Pública.

A necessidade de os Estados da federação adotarem mecanismos de governança foi reconhecida, ainda que timidamente, no art. 4º-D da Lei nº 13.979/2020, que prescreveu que o gerenciamento de riscos da contratação “somente será exigível durante a gestão do contrato”⁸⁴ celebrado para aquisições emergenciais para enfrentamento da Covid-19.

A propósito, para Niebhur, “o dispositivo causa estranheza porque o gerenciamento de riscos da contratação não é exigência legal. (...) Não há lógica em dispensar o que não é

⁸⁴ Art. 4º-D. O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. (BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

exigido”⁸⁵. Ademais, questiona o autor que “a exigência, sob o prisma legal, é novidadeira e vai contra a finalidade geral da Lei nº 13.979/2020, de simplificação dos procedimentos”⁸⁶.

A governança pública, que traz consigo ferramentas como a mencionada gestão de riscos, revela boas práticas a serem seguidas no desenvolvimento das atividades públicas. Uma outra prática de governança já muito difundida no setor privado é justamente a *due diligence*, que tem o condão de coletar prévias informações acerca da empresa com quem se pretende contratar, mecanismo que hipoteticamente pode ser também utilizado pela Administração Pública para verificar previamente potenciais riscos nas contratações.

A *due diligence*, como procedimento que precede a contratação de um fornecedor, é como dito, uma ferramenta largamente utilizada pela governança corporativa. Diligências prévias a uma contratação são feitas pelas empresas no intuito de conhecer melhor o futuro parceiro comercial e avaliar a possibilidade de riscos advindos daquela negociação se materializarem, tais como a inexecução do contrato, a baixa qualidade do produto ou do serviço ofertado, a eventual responsabilização na cadeia de fornecimento, dentre outros possíveis reflexos a serem ponderados no ato da contratação.

Informações quanto às pessoas que compõem o quadro societário, à regularidade fiscal e à reputação no mercado, por exemplo, são objeto de investigação durante a *due diligence* no âmbito privado. Empresas que prezam pelas boas práticas de governança adotam esse processo de investigação como etapa comum nas relações com terceiros.

Essa análise, com enfoque nos processos internos que antecedem a escolha dos fornecedores e, também, que contribui para o efetivo monitoramento da execução contratual, pode ser adotada pelos gestores públicos para contratações diretas emergenciais, contudo, ela não impede – pelo contrário, recomenda – a adoção de boas práticas nas contratações em geral também em situação de normalidade, de modo que os resultados encontrados na presente pesquisa podem vir a ser alargados futuramente. Isto é, a adoção do procedimento de *due diligence* poderá ser também considerado para situações de normalidade, o que, contudo, não será testado na presente pesquisa por limitação material e temporal.

Por meio do presente estudo, a partir da correlação entre o perfil dos fornecedores e os riscos materializados nas contratações diretas emergenciais, pretende-se aferir a utilidade da *due diligence* para a seleção de fornecedores e gestão dos riscos contratuais, com o intuito de

⁸⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 116.

⁸⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 117.

recomendar ao governo de Goiás a adoção da ferramenta nas contratações públicas em geral e, assim, fortalecer a governança no setor público. Desta feita, no próximo capítulo inicia-se a investigação das tipologias elaboradas pela CGE de Goiás na execução de suas atividades típicas.

1.3 Mapeamento dos contratos públicos emergenciais goianos no atendimento à pandemia de Covid-19 que apresentaram indícios de dano à Administração Pública

Atender com rapidez às demandas decorrentes da pandemia causada pela Covid-19 e, ao mesmo tempo, atender ao ordenamento jurídico brasileiro, a seus princípios e às recomendações dos órgãos de controle interno e externo, tem se mostrado como uma meta a ser atingida pelos gestores públicos. Nesse sentido, serve como exemplo a ação promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que lançou o Programa de Atuação do Enfrentamento da Crise da Covid-19 (Coopera), por meio do qual foram selecionadas decisões daquela Corte de Contas acerca da destinação e utilização de recursos públicos em situações emergenciais. O intuito foi apresentar precedentes capazes de balizar a atuação dos gestores públicos num momento de excepcionalidade⁸⁷.

Contudo, historicamente a população brasileira acompanha investigações e denúncias feitas pelos órgãos competentes a partir de indícios de irregularidades em procedimentos de contratação pública, tais como superfaturamento, baixa qualidade dos produtos e serviços ofertados, favorecimento de fornecedores, dentre outros supostos desvios. O mesmo se deu durante o período pandêmico, pelo que neste tópico serão descritos os processos de contratação que compõem a população pesquisada e apresentaram desdobramentos indesejados.

Os mencionados processos de contratação, para fins de melhor exposição da análise, serão denominados “contratações com indícios de dano à Administração Pública”, compreendendo as fraudes, inexecuções contratuais e as desistências por parte dos fornecedores identificadas nesta pesquisa. Tal como enfatizam Luciano Ferraz e Fabrício Motta:

A expressão *dano à Administração* deve ser interpretada de forma mais ampla do que *dano ao erário*, não para efeito de imputação de dever de ressarcimentos, mas para que possa abranger, no âmbito das responsabilidades

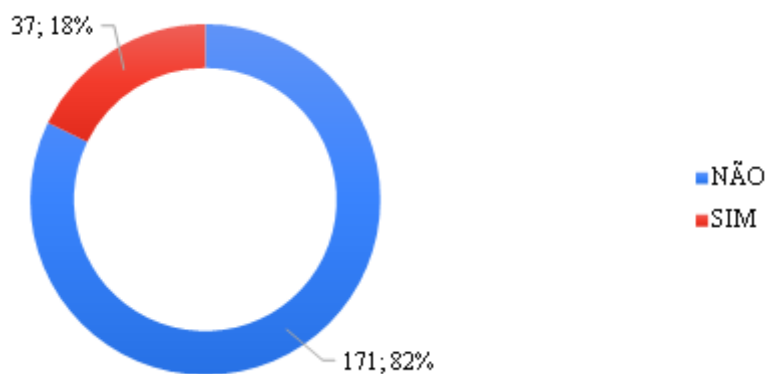
⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Coopera – Programa de Atuação do Enfrentamento da Crise da covid-19**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/destinacao-e-utilizacao-de-recursos-publicos-em-situacoes-emergenciais-levantamento-jurisprudencial.htm> Acesso em: 18 jul. 2020.

funcionais, também danos não exclusivamente quantificáveis sob o viés econômico-financeiro.⁸⁸

Desta forma, abrange não somente o dano patrimonial, quantificável, mas também dano indireto ou reflexo aos objetivos da contratação pública compreendidos não só na seleção do fornecedor como também na própria execução contratual. A referência a indícios, por seu turno, tem o propósito de enfatizar a ausência de conclusão de mérito relativo ao suposto dano, independente da estrutura de controle responsável pela apuração. Em razão dos limites da pesquisa, não serão aprofundados os dados específicos sobre os danos, importando mais a ligação da questão verificada com a possibilidade de tratamento prévio por intermédio da *due diligence*.

Conforme representado no gráfico e na tabela de análise descritiva a seguir, dentre os 208 processos de contratação, 37 (ou seja, 18,3%) apresentaram indícios de dano à Administração Pública e, em razão de escapar ao escopo desta pesquisa, não será aprofundado na temática de forma qualitativa, bastando apenas identificar o número de contratações com indícios de dano constatadas até o momento para, adiante, promover o cotejo entre a *due diligence* testada retroativamente aos mencionados processos de contratação.

Gráfico 6 – Porcentagem de processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública



Fonte: Elaborado pela autora.

⁸⁸ GUIMARÃES, Edgar et al.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Manual de licitações e contratos administrativos**: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 565.

Tabela 7 – Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação que apresentaram indícios de danos à Administração Pública

Indício de dano à AP	Qtd Proc Contratação
NÃO	171
SIM	37
Total Geral	208

Fonte: Elaborado pela autora.

Tais indícios podem ser separados em 3 (três) grupos, sendo que em 3 (três) processos de contratação se constatou indícios de fraude, em 27 identificou-se inexecução contratual, apurando-se, ainda, 11 desistências contratuais pelos fornecedores. Em tópico adiante, destinado à testagem retroativa da *due diligence*, tais processos de contratação, nos quais se observou desdobramentos indesejados, serão melhor explorados.

Propõe-se, ainda, o exame por órgão ou entidade contratante, com destaque para os órgãos que apresentaram o maior percentual de contratos com indícios de dano à Administração Pública. Dos 52 contratos diretos celebrados pela SES para enfrentamento da pandemia, em 22 (ou seja, em 42,3% de seus contratos) observou-se irregularidades. Considerando-se os 17 contratos diretos emergenciais realizados pela DGAP, foram identificadas irregularidades em 6 (seis) contratos (35,3% de seus contratos). Por sua vez, a Polícia Militar, que celebrou 6 (seis) contratos naqueles moldes, enfrentou irregularidades em 2 (dois) deles (ou seja, em 33,3% de seus contratos). De igual modo, a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) promoveu 3 (três) contratações das quais 1 (uma) foi considerada irregular (perfazendo 33,3% de contratos irregulares). Atente-se à tabela de análise descritiva a seguir:

Tabela 8 – Análise descritiva: Processos de contratação com indícios de dano, percentual por órgão e valores adjudicados correspondentes

Órgão Contratante	Valor Proc. Contratação com Indícios de dano a AP	Qtd Proc Contratação	Qtd Proc com Indícios de dano à AP	% Com Indícios de dano
Agência Brasil Central		11		
Agência Estadual de Turismo	R\$ 336.000,00	5	1	20,0%
Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária		2		
Agência Goiana de Defesa Agropecuária		2		
Agência Goiana de Habitação		1		
Agência Goiana de Infraestrutura e Transporte		3		
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fisc. de Serv. Púb.		4		
Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar		11		
Controladoria-Geral do Estado de Goiás		1		
Departamento Estadual de Trânsito		12		
Diretoria Geral da Administração Penitenciária	R\$ 8.513.366,09	17	6	35,3%
Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás		1		
Polícia Militar	R\$ 734.162,92	6	2	33,3%
Procuradoria Geral do Estado		5		
Secretaria de Estado da Administração	R\$ 7.200,00	10	1	10,0%
Secretaria de Estado da Casa Civil	R\$ 374,10	7	1	14,3%
Secretaria de Estado da Casa Militar		1		
Secretaria de Estado da Economia		4		
Secretaria de Estado da Educação	R\$ 1.865.000,00	3	1	33,3%
Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços		1		
Secretaria de Estado da Saúde	R\$ 1.331.095.484,02	52	22	42,3%
Secretaria de Estado de Comunicação		3		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação		1		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	R\$ 5.540.274,60	37	3	8,1%
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer		4		
Secretaria de Estado de Segurança Pública		1		
Universidade Estadual de Goiás		1		
Vice-Governadoria do Estado		2		
Total Geral	R\$ 1.348.091.861,73	208	37	17,8%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública representam aproximadamente R\$ 1.348.000.000,00 em valores adjudicados.

Após o mapeamento das contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia ocasionada pela Covid-19, bem como da identificação dos contratos que não foram concluídos da forma esperada, passa-se ao estudo da *due diligence* potencialmente como ferramenta de governança pública para, então, apurar se a investigação prévia acerca dos fornecedores das contratações diretas emergenciais aqui estudadas teria apontado riscos para os contratos nos quais, posteriormente, foram constatados indícios de dano à Administração Pública, hipótese de trabalho que será aferida no derradeiro e último capítulo desta dissertação.

Antes, contudo, revela-se fundamental a compreensão da *due diligence* como ferramenta de governança corporativa, inicialmente adotada no setor privado e sugerida ao setor público neste estudo, seu conceito, sua aplicação no âmbito das contratações públicas, bem como os desdobramentos de sua adoção, pelo que passa-se ao próximo capítulo.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA E *DUE DILIGENCE* NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DIRETAS: UMA PROPOSTA PARA O ESTADO DE GOIÁS

No intuito de abordar o conceito de governança pública, é importante compreender seu surgimento e desenvolvimento, inicialmente no setor privado e posteriormente no setor público. Não há consenso sobre quando os conceitos de governança começaram a ser empregados em qualquer dos dois âmbitos. Afinal, desde que os indivíduos passaram a delegar tarefas uns aos outros, observa-se a preocupação em construir mecanismos capazes de fazer com que a vontade do delegante seja observada pelo delegado. Tais relações de delegação ao longo do tempo se tornaram cada vez mais complexas, notadamente em organizações privadas que reuniam profissionais de diversos segmentos.

Nesse contexto, evidenciava-se a necessidade de se aperfeiçoar a coordenação e harmonizar as ações dos membros de uma organização aos desejos do proprietário da empresa, especialmente quando estes transferiram a condução de seu negócio para terceiros, por meio de delegação de poder, para que estes administrassem seus recursos. No mesmo passo, impunha-se a essencialidade de que os riscos inerentes a essa transferência de poder fossem mitigados, afinal os proprietários deixaram de ter controle direto sobre a rotina gerencial de seu negócio.

Diante da possível assimetria entre as informações reais e aquelas comunicadas pelos administradores aos proprietários, bem como da provável intenção de tais agentes em maximizar seus resultados e minimizar suas fragilidades afastando-se da realidade, restou demonstrada a necessidade da atuação gerencial orientada por uma visão organizacional sustentável. Foi nesse cenário que se consolidou a consciência acerca da necessidade de se instituir mecanismos que assegurassem melhor sintonia entre a conduta dos agentes e os interesses dos principais, os acionistas.

Ao longo dos anos, organizações governamentais e não governamentais têm se dedicado ao tema. Um exemplo é a *US Securities and Exchange Commission*, criada em 1934, nos Estados Unidos, para proteger investidores e garantir a ordem e eficiência dos mercados⁸⁹. Do mesmo modo, em 1992, após enfrentar consideráveis crises financeiras, o Banco da Inglaterra elaborou o Relatório Cadbury⁹⁰, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa. Outro exemplo relevante são os trabalhos e publicações do *Committee of*

⁸⁹ US SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **What We Do**. Disponível em: <https://www.sec.gov/about/what-we-do> Acesso em: 29 jun. 2023.

⁹⁰ REPORT OF THE COMMITTEE ON. **The financial aspects of corporate governance**. December 1992. Disponível em <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/library/subjects/corporate-governance/financial-aspects-of-corporate-governance.ashx?la=en> Acesso em: 29 jun. 2023.

Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) que, em 1992, publicou o *Internal Control – integrated framework*⁹¹ e, em 2004, publicou o *Enterprise Risk Management – integrated framework*⁹², documento que ainda hoje é tido como referência em gestão de riscos como mecanismo de governança.

No Brasil, a Lei nº 10.303/2001, que alterou a Lei nº 6.404/1976 das sociedades por ações, buscou reduzir riscos ao investidor minoritário, assim como garantir sua participação no controle da empresa⁹³. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também publicou o documento “Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa”⁹⁴.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou, em 2015, a 5ª edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa⁹⁵. Segundo o IBGC⁹⁶, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo organizações, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

Tem-se que a governança corporativa se revela como “o sistema pelo qual as empresas são dirigidas, monitoradas e incentivadas”⁹⁷. Tal sistema é composto por procedimentos que

⁹¹ Versão atualizada em janeiro de 2019. (COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Internal Control – integrated framework**. January 2019. Disponível em <https://www.coso.org/Shared%20Documents/CROWE-COSO-Internal-Control-Integrated-Framework.pdf> Acesso em: 29 jun. 2023).

⁹² Versão atualizada em junho de 2017. (COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance**. June 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf> Acesso em: 29 jun. 2023).

⁹³ BRASIL. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001**. Altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110303.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

⁹⁴ BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Junho de 2002. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisooes/anexos/0001/3935.pdf> Acesso em: 15 jul. 2023.

⁹⁵ IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf Acesso em: 17 dez. 2021.

⁹⁶ IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015, p. 14. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf Acesso em: 17 dez. 2021.

⁹⁷ IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015, p. 20. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf Acesso em: 17 dez. 2021.

convergem para o direcionamento das ações aos objetivos da organização, coordenação e monitoramento de suas atividades, bem como controle e transparência no uso dos recursos, permitindo o melhor alinhamento entre as ações dos agentes e os interesses dos principais.

A transposição do conceito de governança corporativa para o contexto público perpassa pelo necessário retrospecto até a criação de cidades e conseqüente surgimento de lideranças locais, que administravam a comunidade pelo uso da força e confiavam aos seus generais uma série de tarefas, e assim sucessivamente, até que suas orientações chegassem aos soldados. Nota-se, portanto, a existência de mecanismos de delegação e controle, vale dizer, a existência de governança, ainda que não estruturada e consolidada nos moldes atuais.

A evolução da sociedade e da complexidade das relações humanas fez com que o escopo de atuação dos governos também se modificasse ao longo do tempo. Para além da preservação da lei e da ordem, os estados passaram a se preocupar mais com a prestação de serviços sociais, ensejando aumento da despesa pública e, conseqüentemente, incremento da arrecadação fiscal.

Em atenção ao interesse da população, na condição de principal, torna-se necessária a disposição de mecanismos voltados ao acompanhamento da gestão dos recursos públicos, especialmente ao se considerar a alta carga tributária e a baixa qualidade do gasto público. É nesse contexto que a governança pública encontra espaço e se mostra como modelo eficiente de administração, por meio da coordenação de ações de diversos atores que convergem para o atendimento das expectativas do principal.

Superando os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, no final da década de 80, a Administração Pública brasileira passou a atuar sustentada nos princípios e diretrizes da governança pública, como a participação, a transparência, a *accountability*, a inovação, a sustentabilidade e o respeito pelo Estado de Direito. Esse novo modelo implica o desenvolvimento de capacidades institucionais, a formação de redes colaborativas e a gestão do desempenho, com foco na geração de valor público e na satisfação das necessidades coletivas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização econômica intergovernamental com 38 países membros e fundada em 1961 para estimular o progresso econômico e o comércio mundial, publicou, em 2015, o documento *Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance*⁹⁸ e que oferece diretrizes de governança aos setores públicos e privados.

Mais recentemente, em 2017, o Comitê de Governança Corporativa da OCDE, com a colaboração do Banco Mundial, lançou o documento intitulado *Methodology for Assessing the*

⁹⁸ OECD. **Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance**. 07 jun. 2023. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0413> Acesso em: 29 jun. 2023.

*Implementation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance*⁹⁹ por meio do qual oferece orientações para que países membros do G20, grupo do qual o Brasil faz parte, observem princípios de governança na construção e desenvolvimento de seus modelos de gestão pública.

Posto isso, pretende-se, através da investigação científica, concretizar uma avaliação quanto à governança pública, notadamente sua ferramenta denominada *due diligence*, aplicada às contratações públicas diretas de caráter emergencial realizadas pelo Estado de Goiás no enfrentamento da crise gerada pela pandemia do vírus causador da Covid-19.

2.1 A governança pública

A governança pública “pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”¹⁰⁰. Essa capacidade dos governos está diretamente ligada ao resultado efetivo de suas políticas, uma vez que os recursos serão melhor empregados, os espaços para corrupção serão cada vez menores e pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias. Especialmente quanto ao combate à corrupção, nos ensinamentos de Cristiana Fortini e Fabrício Motta, tem-se que ele “demanda cuidados que se entrelaçam numa incessante tentativa de evitar desvios comportamentais e incentivar a adoção de práticas que possam minimizar os riscos de sua ocorrência”¹⁰¹.

No Brasil, a CF/88 tratou de estabelecer o modelo de Administração Pública a ser seguido a partir de então e representa “verdadeiro estatuto da Governança Nacional. Todos os principais comandos necessários em uma delegação sociedade-Estado estão nela registrados”¹⁰². Considerando a relação de delegação ensejadora da governança, o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna designa o povo como “principal” ao preceituar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁹⁹ OECD. **Methodology for Assessing the Implementation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance**. 16 mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269965-en> Acesso em: 29 jun. 2023.

¹⁰⁰ NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 208.

¹⁰¹ FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016, p. 111.

¹⁰² NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 277.

A CF/88 também distribuiu competências aos três poderes, em sintonia com o princípio da segregação de funções, para que, de forma independente e harmônica, desempenhassem suas atribuições no atendimento aos anseios delegados pelo principal, o povo.

Em apertada síntese, o Poder Legislativo, sintonizado com os anseios do povo, cujos interesses representa, direciona as ações do Executivo por meio da elaboração de leis, aprovação dos orçamentos, e controle externo da máquina pública, bem como disciplina regras de comportamento dos cidadãos; o Executivo tem o poder da ação e da utilização dos recursos públicos para atender as necessidades sociais; e o Judiciário, a força para avaliar, quando questionado, a atuação de Executivo, Legislativo ou dos cidadãos em face do regramento normativo¹⁰³.

No intuito de traçar o conceito de governança pública, Humberto Falcão Martins e Caio Marini preceituam que:

Governança Pública é ‘um processo de geração de valor público’ a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.¹⁰⁴

A relevância do tema e, por certo, seus benefícios, levou o TCU a publicar, em 2013, o “Referencial Básico de Governança” no intuito de orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas¹⁰⁵. O documento traz consigo importante conceito sobre a governança pública:

Em nossa visão, a governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de:

¹⁰³ NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 278.

¹⁰⁴ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 130, maio/ago. 2014, p. 44. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> Acesso em: 18 jul. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm> Acesso em: 05 mar. 2023.

assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade¹⁰⁶.

Com o objetivo de simplificar a temática e torná-la de fácil aplicação, o TCU publicou, ainda, em 2014, o guia denominado “Dez Passos para a Boa Governança”, oferecendo diretrizes práticas aos gestores públicos na condução do processo de estabelecimento da governança em suas organizações. Tais diretrizes compreendem essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade¹⁰⁷.

Em 2016, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Controladoria Geral da União (CGU), editaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/16¹⁰⁸, dispendo sobre a sistematização de práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles internos no âmbito de órgãos e entidades do poder executivo federal, com o propósito de colaborar para o incremento da maturidade de gestão e governança no âmbito da Administração Pública federal, bem como para o aperfeiçoamento da efetividade na entrega de valor público à sociedade brasileira.

A atuação do TCU, da CGU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representada pela edição dos mencionados documentos, inspirou a elaboração da Política Nacional de Governança, por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹⁰⁹.

A proposta de criação da política de governança pública se originou da cooperação dos órgãos centrais do governo federal com o TCU e, nesse contexto, é resultado da necessidade de

¹⁰⁶ NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 253.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf Acesso em: 18 jul. 2020.

¹⁰⁸ BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/16**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf> Acesso em: 03 jun. 2023.

¹⁰⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 07 mar. 2023.

uma condução integrada de iniciativas isoladas à época e voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal, a partir de três linhas centrais já mencionadas: liderança, estratégia e controle¹¹⁰.

O Guia de Governança Pública, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, em 2018, instituiu como princípios da governança a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), bem como a transparência. Para cada um dos princípios elencados, o guia ofereceu diretrizes claras. No que se refere ao princípio da capacidade de resposta, uma das diretrizes é “promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico”¹¹¹. Quanto ao princípio da integridade, uma das diretrizes ofertadas pelo guia foi “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores”¹¹². Nota-se a preocupação em se instituir mecanismos ágeis e estratégicos capazes de promover uma gestão pública eficiente, inovadora, preventiva e atenta aos riscos de suas atividades.

2.2 A governança pública e seus reflexos nas contratações públicas

Os mecanismos que compõem a governança pública também revelam-se pelas boas práticas a serem seguidas no desenvolvimento das atividades administrativas, notadamente nas contratações públicas, com vistas a aprimorar a eficiência e a transparência esperadas neste contexto. Por meio de instrumentos de controle, planejamento e indicadores de desempenho, a governança contribui para o aprimoramento do processo de tomada de decisão, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos pela lei e pela estratégia do órgão ou entidade contratante.

Em verdade, sob a ótica de que a governança pública se revela na capacidade do governo em gerir as políticas públicas voltadas à melhor utilização de recursos e ao atendimento do interesse público, tem-se que os contratos administrativos representam “uma técnica sofisticada

¹¹⁰ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

¹¹¹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 40.

¹¹² BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 42.

de definição e implementação de políticas públicas”¹¹³. Disponibilizam à Administração Pública:

A possibilidade de governar por meio de contratos, ou exercer a governança por meio de contratos, eis que por meio deles se dará a alocação de recursos públicos, de forma imperativa, para toda a sociedade. São os contratos que, influenciados por considerações de ordem técnica, alocam explicitamente recursos e implicitamente valores¹¹⁴.

A governança nas contratações públicas está relacionada com a promoção de um ambiente íntegro e confiável, o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, a eficiência, a efetividade e a eficácia das contratações, a gestão de riscos e controles internos, a participação da sociedade e a transparência dos processos.

Sobre a relevância do tema, Rafael Oliveira e Cristiana Fortini ponderam:

Desperdícios de recursos públicos diante de planejamentos inexistentes ou falhos e desvios pelo ralo da corrupção são temas que justificam a atenção dispensada por diversos organismos internacionais e pelos países, em geral. Não por outra razão a Transparência Internacional se ocupa de estudar as fragilidades do procedimento licitatório, apresentando sinais de alerta em todas as fases do ciclo contratual¹¹⁵.

Na prática, as contratações públicas estarão alinhadas aos preceitos de governança ao guardar observância aos princípios e diretrizes de tal modelo por meio da adoção de procedimentos de controle e planejamento. Ainda que a Lei nº 8.666/1993 ou mesmo a Lei nº 13.979/2020 não tenham expressamente utilizado o termo governança, instituem práticas que se coadunam com seus princípios e que convergem para a construção de um processo de aquisição planejado, monitorado, com vistas ao atendimento do interesse público e permeado de obrigações que homenageiam o controle, a transparência e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

A propósito, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelece, no parágrafo único de seu art. 11, que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas,

¹¹³ DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Governança nas contratações públicas contemporâneas**: (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei no 14.133/2021). São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 6.

¹¹⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Governança nas contratações públicas contemporâneas**: (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei no 14.133/2021). São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 7.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Rafael; FORTINI, Cristiana. A Adesão Brasileira ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial de Comércio. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 18, n. 29, p. 120-151, set./dez. 2020, p. 125.

inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos¹¹⁶.

O Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), publicou, em 19 de julho de 2021, a Portaria nº 8.678/2021, ato normativo vanguardista que instituiu a governança nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal, tornando obrigatória, consoante o disposto no § 1º de seu art. 1º, a adoção de mecanismos e instrumentos de governança nas contratações públicas pela alta administração¹¹⁷. O documento define um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das compras públicas.

O Estado de Goiás, em atenção aos pilares de governança, instituídos pela Lei nº 14.133/21, criou o Sistema de Logística de Goiás (SISLOG) para coordenar as contratações públicas no Estado e se sustenta em relevantes normativos que tratam do Plano de Contratações Anual (PCA) - Decreto nº 10.139, de 31 de agosto de 2022, da Etapa Preparatória das Contratações (Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023), do Sistema de Dispensa Eletrônica (Decreto nº 10.211, de 06 de fevereiro de 2023), do SISLOG (Decreto nº 10.212, de 06 de fevereiro de 2023), dos agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações (Decreto nº 10.216, de 14 de fevereiro de 2023) e, também, do pregão eletrônico (Decreto nº 10.247, de 30 de março de 2023)¹¹⁸.

O objetivo da boa governança no setor público é contribuir para melhorias no processo de tomadas de decisão e para o uso mais eficiente dos recursos públicos. Assim, dentre as ferramentas de governança e no espectro das ações de controle a serem seguidas nas contratações públicas, merece destaque o procedimento recomendado para a coleta prévia de

¹¹⁶ Art. 11. Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹¹⁷ Art. 1º. Esta Portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. § 1º A alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto nesta Portaria. (BRASIL. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021> Acesso em: 21 jul. 2023).

¹¹⁸ GOIÁS. **Sistema de Logística de Goiás (SISLOG)**. Disponível em: <https://sislog.go.gov.br/Legislacao> Acesso em: 29 jun. 2023.

informações acerca do fornecedor com quem se pretende contratar, técnica denominada de *due diligence*.

2.3 *Due diligence*: definição e aplicabilidade nas contratações públicas

A governança, conforme exaustivamente tratado, é o processo que determina o modo pelo qual a organização é gerida e estrategicamente conduzida para seus objetivos. Para tanto, a governança conta com diversas ferramentas, tais como políticas internas, mapeamento de processos, gestão de riscos, auditoria, gestão de terceiros e *due diligence*, que são autônomas, mas lastreiam umas às outras.

A *due diligence* consiste em um dos instrumentos de governança que viabiliza a investigação, a análise e a avaliação sobre uma oportunidade de negócio. Visa a realização de uma averiguação minuciosa e rigorosa de uma operação, de uma organização ou de um indivíduo, com o propósito de aferir sua situação econômica, jurídica, comercial, reputacional, dentre outras. O termo em inglês significa “diligência prévia” e deriva do conceito do Direito Romano *diligentia quam suis rebus*, ou seja, a diligência de um cidadão em gerenciar suas coisas¹¹⁹.

Em regra, a *due diligence* é realizada após as partes demonstrarem interesse na realização do negócio e antes que ele se concretize. Sua prática foi introduzida no Direito norte-americano após a promulgação do *Securities Exchange Act* de 1933¹²⁰ que, apesar de não mencionar expressamente o termo *due diligence*, estabeleceu regras sobre a responsabilidade de compradores e vendedores na prestação de informações em procedimentos de aquisição de empresas. A partir daí, o processo de *due diligence* se tornou uma conduta padrão no mercado de ações e nas operações de fusões e aquisições (*M&A – merges and acquisitions*), visando aferir a veracidade e a simetria das informações da negociação, além das projeções financeiras.

Embora o termo seja novo, a atividade não é. Investigar, analisar e ponderar sobre o negócio e a pessoa com quem se pretende relacionar é tão antigo quanto o ato de negociar em si. Em que pese o termo tenha sido originalmente usado no contexto de análise acerca de uma

¹¹⁹ SANTOS, Thiago Carvalho. A importância da “*due diligence*” no universo empresarial. **Boletim Jurídico**, 22 mar. 2006. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-empresarial/1127/a-importancia-due-diligence-universo-empresarial> Acesso em: 15 jul. de 2023.

¹²⁰ O *Securities Exchange Act* de 1933 estabeleceu requisitos rigorosos de divulgação de informações para proteger os investidores e regular a oferta pública de valores mobiliários nos Estados Unidos. Para cumprir esses requisitos, os emissores de valores mobiliários e as partes envolvidas nas transações passaram a realizar investigações e análises mais aprofundadas para verificar a exatidão das informações fornecidas. Essa prática de investigação e análise minuciosa para avaliar os riscos e as oportunidades associados a uma empresa ou a uma transação específica é essencialmente o que se chama de *due diligence*.

possível fusão ou aquisição, ele foi ampliado para abranger o estudo das demais transações comerciais, incluindo a contratação de terceiros fornecedores de produtos e serviços, tal qual se vislumbra nas contratações públicas estudadas nesta dissertação.

A *due diligence* tem como objetivo obter a melhor compreensão possível do negócio a ser celebrado e, para tanto, pode considerar o perfil daquele com quem se pretende contratar. Tal diligência eleva a probabilidade de uma escolha acertada, afinal ela oferece insumos para a tomada de decisão sobre contratar ou não com aquele terceiro, além de proporcionar uma melhor gestão dos riscos decorrentes daquela operação. Trata-se de instrumento de governança que propicia maior transparência, segurança jurídica e financeira, controle dos recursos e gestão dos riscos envolvidos.

Segundo Peter Howson, a *due diligence* é “um procedimento de investigação, estudo, análise e avaliação de riscos de uma operação, de uma entidade ou de um indivíduo, abrangendo os aspectos econômicos, jurídicos, tributários, ambientais, entre outros”¹²¹. (tradução nossa).

Nas palavras de Marcílio Toscano França Filho, Matheus Costa do Vale e Nathália Lins da Silva, a *due diligence* conecta-se aos conceitos de precauções, cuidados, investigações, cautelas ou auditorias prévias à realização de um dado negócio jurídico, opondo-se assim às noções mais amplas de negligência, descuido e desinformação¹²².

Gordon Bing, importante autor estrangeiro, utilizado no cotidiano dos profissionais que atuam no setor de conformidade e controle das organizações, no intuito de elucidar o modo pelo qual se desenvolve o procedimento de *due diligence*, em sua obra *Due diligence: planning, questions, issues*, discorre que:

O processo de investigação consiste em três categorias gerais de atividades: coleta de informações, avaliação incluindo qualificação, e conclusões levando a decisões [...]. Conhecer as perguntas a serem feitas e os documentos a serem revisados são os fundamentos do processo de *due diligence*. Após a obtenção de todas as informações, e quantificação dos aspectos positivos e negativos do negócio, conclusões e decisões inteligentes são possíveis¹²³. (tradução nossa).

¹²¹ Do original: “*Due diligence is “a procedure of investigation, study, analysis and risk assessment of an operation, an entity or an individual, covering the economic, legal, tax, environmental, among other aspects”*. (HOWSON, Peter. **Due Diligence: The Critical Stage in Mergers and Acquisitions**. 1. ed. London: Routledge, 2003, p. 1).

¹²² FRANÇA FILHO, Marcílio Toscano; VALE, Matheus Costa do; SILVA, Nathália Lins da. Mercado de Arte, Integridade e Due Diligence no Brasil e no Mercosul Cultural. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, v. 7, n. 14, p. 260-282, 2019, p. 262.

¹²³ Do original: “*The investigative process consists of three general categories of activity: information gathering, evaluation including quantification, and conclusions leading to decisions. [...] Knowing what questions to ask, and which documents to review, is the foundation of the due diligence process, after all information is obtained, and the positive and negative aspects of the business are quantified, intelligent conclusions and decisions are possible*”. (BING, Gordon. **Due diligence: planning, questions, issues**. Westport: Greenwood Publishing Group Inc., 2008, p. 10).

O mesmo autor, na obra *Due diligence techniques and analysis: critical questions for business decisions*, acerca do planejamento da investigação prévia pondera:

A *due diligence* pode ser realizada com sucesso se for precedida por um planejamento cuidadoso. Tal planejamento inclui a avaliação dos recursos disponíveis, a estimativa do risco, a seleção da gestão, o reconhecimento das consequências do fracasso, a identificação dos possíveis obstáculos para o negócio, a definição do escopo do negócio - todos os quais levam às decisões cruciais essenciais para produzir os resultados que se deseja alcançar. Todos esses elementos principais de planejamento são indispensáveis e devem ser incluídos no processo de planejamento. Estabelecer objetivos claros é de maior prioridade. Proceder sem eles seria como partir para uma viagem a um destino desconhecido¹²⁴. (tradução nossa).

Assim, considerando as contratações públicas, a depender do objeto contratado, do valor do contrato e de sua duração, ou mesmo do apetite a risco da Administração Pública, o processo de *due diligence* poderá apresentar variações quanto às informações que se busca coletar. Outrossim, conforme preleciona Jeffrey W. Berkman, autor da obra *Due diligence and the business transaction: getting a deal done*: “A lição aqui é a de que o questionário de *due diligence* não é ‘one-size-fits-all’”. Ao contrário, as questões devem ser elaboradas para elucidar informações relevantes para a natureza e termos específicos da transação em questão”¹²⁵. (tradução nossa).

Há que se definir, portanto, de forma clara, o foco da *due diligence* a ser engendrada para, então, se delimitar os contornos do procedimento a ser realizado, das informações que serão coletadas e de seu tratamento posterior.

A *due diligence* vislumbrada neste estudo tem como escopo fornecer à Administração Pública informações relevantes acerca dos fornecedores das contratações diretas realizadas no período pandêmico com vistas a lastrear o objetivo do Estado de Goiás à época, qual seja, o de adquirir produtos e serviços que atendessem às demandas da sociedade goiana para

¹²⁴ Do original: “*Due diligence can be accomplished successfully if it is preceded by careful planning. Such planning includes the assessment of available resources, the estimation of risk, selection of management, the recognition of the consequences quences of failure, the identification of possible obstacles to the deal, the definition of the deal's scope-all of which lead to the crucial decisions essential to produce the results one wants to achieve. All of these major planning elements are essential and must be included in the planning process. cess. Establishing clear objectives is of highest priority. To proceed without them would be like setting out on a trip to an unknown destination*”. (BING, Gordon. **Due diligence techniques and analysis: critical questions for business decisions**. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1996, n.p.).

¹²⁵ Do original: “*The lesson here is that the due diligence questionnaire is not one-size-fits-all. Rather, the questions need to be drafted to elicit information relevant to the nature and the specific terms of the transaction at issue*”. (BERKMAN, Jeffrey W. **Due diligence and the business transaction: getting a deal done**. New York: Appress, 2013, p. 36).

enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19 e dentro dos parâmetros estabelecidos em lei, merecendo destaque a eficiência no uso dos recursos públicos e a integridade nas relações contratuais estabelecidas.

Isso porque, ao se adotar procedimento menos rigoroso para as contratações diretas, reduzindo-se as exigências formais, elevam-se os riscos aos quais a Administração Pública se expõe e, logo, as cautelas devem ser reforçadas. Contudo, vislumbra-se a adoção da ferramenta não só em contratações diretas emergenciais, mas também nas demais contratações públicas, as precedidas de licitação e, também, as realizadas em período de normalidade.

Neste estudo, observa-se a aplicabilidade de tal instrumento nas contratações públicas tanto na etapa de seleção do fornecedor quanto na etapa de execução contratual, com a finalidade de traçar o perfil dos fornecedores e administrar os riscos contratuais, propiciando não só o aprimoramento do processo de escolha do fornecedor, mas também a adequada entrega do objeto ou serviço contratado, afastando eventos que possam afetar negativamente os interesses da Administração Pública.

No momento que antecede a contratação, a *due diligence* pode ser utilizada para reforçar a capacidade técnica e financeira já exigidas em lei, a probidade e a regularidade dos licitantes, bem como para reconhecer eventuais fatores de risco, a exemplo da fraude, da inexecução contratual, bem como da desistência de fornecedores sagrados vencedores nos processos de contratação. Desse modo, uma vez instituída por instrumento legal adequado, a *due diligence* proporcionaria à Administração Pública a seleção mais segura de fornecedores, evitando contratações alheias ao interesse público.

Na etapa de execução contratual, a *due diligence* pode ser empregada na gestão dos riscos já identificados ou que venham a ser constatados durante o cumprimento do contrato a partir do estudo do perfil do fornecedor, aprimorando a fiscalização do desempenho dos contratados, o atendimento das obrigações legais e contratuais, além de viabilizar o acompanhamento dos indicadores de qualidade e eficiência, verificando tempestivamente possíveis irregularidades ou inadimplementos. Assim, a Administração Pública pode antever e reduzir os riscos contratuais, com vistas a melhor assegurar a entrega dos bens ou serviços contratados com efetividade e economicidade.

Tem-se que a realização da *due diligence* reforça o lastro de confiança entre as partes e pode auxiliar na seleção do fornecedor optar e, também, contribuir para a otimização do gerenciamento dos riscos decorrentes das contratações públicas, especialmente aquelas não precedidas de licitação. A efetiva aplicação da ferramenta ainda cumpre a função de proporcionar maior credibilidade à relação negocial público-privada, com base em experiências

anteriores e informações empíricas, afastando eventuais fragilidades e colaborando para melhor utilização dos recursos públicos.

Importante destacar que a *due diligence* não representa entrave ou morosidade para as contratações públicas, sejam elas precedidas de licitação ou mesmo as diretas emergenciais, tampouco tem a pretensão de tumultuar as exigências já estabelecidas em lei para os procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação. Ao contrário, além de a *due diligence* se revelar procedimento célere, ela é complementar às determinações legais pertinentes e capaz de antever riscos não vislumbrados pelo legislador. Conforme será explorado adiante, considerando o atual ordenamento jurídico, tem-se que a adoção da *due diligence* como critério de habilitação e seleção de fornecedores carece de construção normativa nesse sentido. De outro lado, a adoção da ferramenta durante a execução contratual para incremento da gestão de riscos é prática permitida pela legislação brasileira.

Há valiosos marcos legais no Brasil, como a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção) que, promulgada no intuito de prevenir e combater a corrupção, além de introduzir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica envolvida em casos de corrupção, estabeleceu que programas de *compliance* serão considerados na dosimetria de multas eventualmente aplicadas em sede de Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR)¹²⁶.

O Decreto Federal nº 11.129, de 11 de julho de 2022¹²⁷, regulamenta a análise dos mencionados programas de *compliance*, apontando ferramentas de governança como a *due diligence* como prática a ser considerada positivamente como parâmetro de existência e efetividade de tais programas¹²⁸. Nesse mesmo sentido, tem-se o Manual Prático de Avaliação

¹²⁶ “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...]. VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹²⁷ BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: 21 jul. 2023.

¹²⁸ “Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: [...]. XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados”. (BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

de Programa de Integridade em PAR¹²⁹, publicado pela CGU em 2018, que considera, como critério de avaliação dos programas de integridade de empresas em sede de PAR, a existência das denominadas “diligências apropriadas” para contratação de terceiros.

Oportuno rememorar, também, marcos normativos que reforçam a aplicabilidade e a relevância da adoção de práticas de governança, como a *due diligence*, pelo setor público. Trata-se de documentos publicados por reconhecidas organizações internacionais com as quais o Brasil se relaciona, bem como a própria legislação brasileira, que ratificam a incorporação de medidas de governança na gestão pública.

A OCDE, em 2010, publicou o documento denominado *Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance*, no qual recomenda claramente a adoção da *due diligence* baseada em orientações para a contratação, supervisão adequada e regulação dos parceiros de negócios¹³⁰. O Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, em 2013, lançou o Guia de Avaliação de Risco de Corrupção no qual o procedimento de *due diligence* figura como importante elemento na avaliação de riscos trazidos por terceiros com os quais as organizações se relacionam¹³¹.

2.4 *Due diligence*: o procedimento e seus desdobramentos

Os procedimentos de *due diligence* são amplamente adotados no universo corporativo, já habituado ao monitoramento realizado a partir de ferramentas de governança. No setor público, conforme mencionado, essa ferramenta apresenta-se como o procedimento que visa coletar informações sobre fornecedores, com os quais a Administração Pública tem a intenção de se relacionar ou que já se relaciona. Os dados resultantes dessa investigação podem servir como fundamento para contratação ou não do fornecedor (caso o ordenamento jurídico receba tal ferramenta, conforme será tratado adiante) e podem, ainda, compor o mapeamento dos riscos contratuais a serem geridos pelo ente público, como forma de neutralizar ou diminuir eventos potencialmente danosos à Administração, tais como a fraude, inexecução contratual e desistências por parte dos fornecedores.

¹²⁹ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília, set. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf> Acesso em: 17 jul. 2020.

¹³⁰ OECD. **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance**. 18 February 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf> Acesso em: 16 jul. 2020.

¹³¹ ONU. THE GLOBAL COMPACT. **Guia de avaliação de risco de corrupção**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacaogeraldeintegridade/legislacao-basica/guia-de-avaliacao-de-risco-de-corrupcao.pdf> Acesso em: 16 jul. 2020.

Em se tratando de negócios com terceiros, é possível afirmar que a *due diligence* “é prática que pode ocorrer (i) antes da efetiva contratação – visão mais comum sobre o assunto –, (ii) durante a execução do contrato ou, excepcionalmente, (iii) após a execução do objeto principal do contrato”¹³². Os resultados da investigação prévia poderão, então, subsidiar informações de qualidade para melhor análise e tomada de decisão relacionada “(i) a firmar ou não o contrato com o terceiro, (ii) a manter ou rescindir o contrato com o terceiro, ou, após o cumprimento do objeto principal do contrato, (iii) a exigir o cumprimento de determinada obrigação”¹³³. Para fins de delimitação da presente pesquisa, será abordada a *due diligence* como procedimento apto a realizar análise do perfil do fornecedor, identificar fatores de risco e oferecer ao gestor público substrato para a tomada de decisões.

O procedimento de *due diligence*, notadamente no universo privado, em regra, é conduzido a partir de informações e documentos fornecidos por aquele com quem se pretende contratar. O centro das investigações, contudo, “reside em informações obtidas complementarmente fora da empresa, mediante consulta às bases de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, entre outras bases de dados publicamente disponíveis”¹³⁴. Em havendo a necessidade de aprofundamento acerca das informações obtidas, é possível haver a condução de entrevistas ou mesmo pesquisa de campo com fontes que possuam alguma informação relevante sobre o alvo. No universo público, em razão do volume de contratos com terceiros, bem como a necessidade de se estabelecer critérios objetivos, nota-se a tendência em se proceder à *due diligence* restrita à análise de informações ofertadas pelo particular e consulta a banco de dados.

Reforçando a aplicabilidade da ferramenta no setor público, o estado do Paraná aprovou o Decreto nº 11.420/2022¹³⁵, que instituiu a *due diligence* para todas as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo, devendo o procedimento ser orientado e acompanhado pelo órgão central de controle interno do estado. O

¹³² ALMEIDA, Luiz Eduardo de.; VENTURINI, Otávio; GERCWOLF, Susana. **Due Diligence e Compliance nos Negócios com Terceiros**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 65. (Coleção Compliance, v. IX).

¹³³ ALMEIDA, Luiz Eduardo de.; VENTURINI, Otávio; GERCWOLF, Susana. **Due Diligence e Compliance nos Negócios com Terceiros**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 65. (Coleção Compliance, v. IX).

¹³⁴ ALMEIDA, Luiz Eduardo de.; VENTURINI, Otávio; GERCWOLF, Susana. **Due Diligence e Compliance nos Negócios com Terceiros**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 166. (Coleção Compliance, v. IX).

¹³⁵ PARANÁ. **Decreto 11.420, de 20 de junho de 2022**. Institui o procedimento de Due Diligence nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-11420-2022-parana-institui-o-procedimento-de-due-diligence-nas-contratacoes-publicas-no-ambito-da-administracao-publica-direta-e-indireta-do-poder-executivo-do-estado-do-parana> Acesso em: 27 jun. 2023.

referido ato normativo prevê a necessidade de preenchimento de formulário de *due diligence* e apresentação de documentos obrigatórios durante o credenciamento de fornecedores e contratados na plataforma de gestão contratual paranaense denominada “Sistema de Gestão de Materiais e Serviços”. Após a análise das informações e documentos, bem como da pontuação apurada ao final de tal análise, será atribuído ao fornecedor/contratado grau de risco escalonado em baixo, moderado ou alto.

De modo similar, o município de Belo Horizonte editou a Lei nº 11.557, de 26 de julho de 2023¹³⁶ que torna obrigatória a intitulada “Avaliação de Integridade” nas contratações públicas para execução de obra ou serviço de engenharia com valor superior a R\$ 3.000.000,00 e de serviços ou compras com valor superior a R\$ 1.000.000,00, considerando-se, para tanto, o custo do contrato no período de 12 meses. O ato normativo prevê que, a partir das informações obtidas, será apurado o Grau de Risco de Integridade (GRI) da empresa contratada, que poderá ser classificado em baixo, médio ou alto. Escorado no Relatório de Avaliação de Integridade (RAI), é facultado ao órgão contratante a adoção de medidas de tratamento dos riscos identificados que promovam melhorias na gestão e fiscalização dos contratos.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), no âmbito de seu sistema de integridade, adotou a *due diligence* na contratação de empresas, que deverão responder ao denominado “Formulário de Análise de Perfil dos Contratados”¹³⁷. “A partir das respostas obtidas pelo preenchimento do formulário, é possível estabelecer, no início da execução contratual, um perfil da empresa com vistas à melhor gestão e à prevenção de eventos que configurem risco de integridade”¹³⁸.

A Petrobrás, no bojo do Programa Petrobrás de Prevenção da Corrupção (PPPC), instituiu a denominada *Due Diligence* de Integridade (DDI) como ferramenta de avaliação do risco de integridade ao qual a estatal pode estar exposta em seus relacionamentos com terceiros, em especial seus fornecedores. O procedimento parte da análise de informações coletadas por meio de questionário e de pesquisas acerca do terceiro com quem a Petrobrás tem a intenção de

¹³⁶ BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.557, de 26 de julho de 2023**. Torna obrigatória a avaliação de integridade nas contratações públicas que menciona. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/422353> Acesso em: 25 de jul. 2023.

¹³⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria nº 5405/PR/2021**. Institui o Formulário de Análise de Perfil dos Contratados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po54052021.pdf> Acesso em: 27 jun. 2023.

¹³⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Formulário de Análise de Perfil dos Contratados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, nov. 2021, p. 4. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80BCE57ED53837017EDA964AD42F8F> Acesso em: 27 jun. 2023.

se relacionar, resultando na atribuição ao alvo do denominado GRI, que poderá ser baixo, médio ou alto¹³⁹.

Nota-se que, até o momento, a adoção da *due diligence* pelo setor público brasileiro serve ao monitoramento da execução dos contratos públicos, notadamente à gestão de riscos a ser perpetrada durante a realização do arranjo público-privado. A utilização de tal procedimento investigativo com vistas à seleção de fornecedores é inovação hipotética que carece de maior discussão e, por óbvio, de recepção pelo nosso ordenamento jurídico, tema a ser tratado adiante.

Assim, diante das premissas sobre as quais a *due diligence* se sustenta, necessário se faz uma melhor compreensão sobre as fases de desenvolvimento da investigação em tela. A *due diligence* se inicia com seu planejamento, que deverá tratar primordialmente da definição de seu escopo. Cada organização, pública ou privada, elege a seu modo as informações que busca coletar por meio da *due diligence*, sendo essa eleição passível de adaptação a depender do objeto a ser investigado e seu impacto nos interesses da organização.

Uma vez que os atributos do objeto da *due diligence*, em regra, são previamente conhecidos, a investigação tende a dar maior ênfase aos aspectos negativos. Muito comum perquirir por informações acerca do quadro societário da empresa, participação dos sócios em outras empresas, saúde financeira, carteira de clientes, relações comerciais ou de parentesco com proprietários de outras organizações (em especial aquelas atuantes no mesmo setor ou área correlata) e com pessoas politicamente expostas, reputação no mercado, eventuais investigações criminais, processos administrativos e judiciais, envolvimento em escândalos de corrupção, dentre outras. A depender do objeto contratado, do valor do contrato e de sua duração, ou mesmo do apetite a risco da organização que conduzirá a investigação, o processo de *due diligence* poderá apresentar variações quanto às informações que se busca coletar.

Definido o escopo da diligência, ainda em sede de planejamento e fixação de objetivos, e com vistas a traçar e classificar o perfil de risco do alvo da *due diligence*, há que se considerar que toda negociação envolve riscos, mesmo que precedida de cuidadosa investigação. Resta saber, portanto, quais riscos serão admitidos, vale dizer, resta saber o apetite a risco da organização.

“De acordo com o Coso, o apetite a risco é a quantidade de risco estabelecida, de modo amplo, que uma organização está disposta a aceitar na busca de sua missão”¹⁴⁰, ou seja, é uma

¹³⁹ PETROBRÁS. **Procedimento de Due Diligence de Integridade (DDI) da Petrobrás**. Disponível em: https://canalforneceador.petrobras.com.br/media/filer_public/8a/ee/8aee042a-57b7-469d-8921-ed56929935df/procedimento_de_ddi_-_nova_versao.pdf Acesso em: 27 jun. 2023.

¹⁴⁰ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 128.

análise voltada para o momento que antecede a exposição ao risco, *in casu*, é a quantidade de risco que a Administração Pública de Goiás admite aceitar para realizar as contratações diretas emergenciais para enfrentamento da pandemia. Caso a *due diligence* venha a ser considerada para as demais contratações, o apetite a risco será representado pela quantidade de risco que o Estado de Goiás admite enfrentar para concretizar as contratações públicas em geral.

É a partir de tal delimitação que será avaliado se o risco que cada perfil de fornecedor representa está inserido no apetite a risco do interessado (Estado de Goiás) na persecução de seus objetivos (contratação direta emergencial para enfrentamento da pandemia).

Superada a etapa de delimitação do apetite a risco da organização, passa-se a efetiva coleta de informações acerca daquele com quem se pretende relacionar. O resultado do questionário, da análise de documentos e das buscas em bases de dados será avaliado em cotejo com o apetite a risco da organização já delimitados, dando origem ao perfil de risco do terceiro, que poderá indicar *red flags* – “situações de risco que sugerem condutas antiéticas e/ou ilegais, efetivamente consumadas ou potencialmente danosas, relacionadas à pessoa física ou jurídica com a qual se pretende realizar uma negociação”¹⁴¹.

As *red flags*, termo comumente utilizado entre especialistas em *due diligence*, são os denominados “fatores de risco” ou “fontes de risco” e podem ser definidas como “elemento que, individualmente ou combinado, tem potencial para dar origem ao risco”¹⁴². Observe-se que a *red flag* é o que antecede e dá origem ao risco e, assim, uma vez identificada durante o procedimento de *due diligence*, esse alerta pode representar o ponto de partida de um risco a ser sopesado ao se decidir pela contratação ou mesmo ao monitorar a execução do contrato celebrado.

Para cada pergunta ou tipo de informação que se busca, uma resposta é ofertada e, caso ela represente um fator de risco para a organização que promove a investigação, poderá ser interpretada como um sinal de alerta, já que possui potencial de gerar consequências negativas ao correto desenvolvimento da relação contratual. “Estas informações são estruturadas de forma que apoiem os gestores na tomada de decisão acerca da contratação pretendida e na gestão dos contratos oriundos destas relações”¹⁴³. Na presente pesquisa, a partir das informações perquiridas acerca dos fornecedores – categorizadas em tipologias –, identificou-se as *red flags*

¹⁴¹ ALMEIDA, Luiz Eduardo de.; VENTURINI, Otávio; GERCWOLF, Susana. **Due Diligence e Compliance nos Negócios com Terceiros**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 167. (Coleção Compliance, v. IX).

¹⁴² ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

¹⁴³ CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de; Gonçalves, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 139.

e, ato contínuo, foi possível traçar o perfil de risco dos mesmos escalonados em baixo, médio e alto, resultado a ser melhor explorado adiante na presente pesquisa.

Identificado e classificado o perfil de risco do fornecedor, passa-se às recomendações finais da *due diligence* com o propósito de lastrear a tomada de decisão do gestor público. As recomendações variarão conforme o grau de risco detectado e, ainda que comporte demais variações, em regra, podem ser separadas em três grandes grupos: (i) seguir com a relação contratual pretendida, conforme alinhado inicialmente, sem a necessidade de qualquer medida de controle superveniente; (ii) seguir com a relação contratual pretendida, sob a condição de se implementar ações de controle com vistas a tratar os riscos identificados; (iii) não prosseguir com a relação contratual pretendida, uma vez que os riscos superam o apetite a risco da organização.

Considera-se realizada com sucesso a *due diligence* quando precedida de planejamento que, com foco no objetivo da negociação, considere os recursos disponíveis, delimite o escopo da investigação, categorize e classifique as informações coletadas conforme o nível de sua importância, trace o perfil de risco daquele com quem se pretende contratar considerando o apetite a risco da organização, reconheça obstáculos para a concretização do negócio e, ao final, ofereça possíveis recomendações acerca de medidas a serem tomadas a partir da investigação realizada.

3 DUE DILIGENCE APLICADA ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS EMERGENCIAIS REALIZADAS PELO ESTADO DE GOIÁS PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19

No presente capítulo serão abordadas a elaboração do protocolo de *due diligence* seguido neste estudo e sua aplicação retroativa às contratações públicas diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, bem como apresentação de resultados. Trata-se de testagem acerca da relevância do procedimento investigativo para as contratações públicas diretas emergenciais, considerando-se sua futura aplicação às contratações públicas em geral.

Importante esclarecer que a CGE já tinha acesso às bases de dados, aqui utilizadas para fins diversos e, também, já havia elaborado preliminarmente um rol de informações a serem investigadas acerca de fornecedores do Estado para servir às atividades inspecionais do órgão. A atividade de inspeção nos contratos é realizada por amostragem, de modo que a CGE seleciona parte do universo de contratos celebrados pelo Estado de Goiás para sobre eles debruçar seus esforços inspecionais. Assim, o mencionado rol de informações acerca dos fornecedores e perquiridas pela CGE de Goiás indicaria os contratos com maior probabilidade de se verificar inconformidades, devendo, portanto, ser objeto de inspeção. Tal critério, baseado no perfil do fornecedor para eleição de contratos a serem inspecionados, contudo, foi substituído por outros critérios e o rol de informações acerca dos fornecedores anteriormente criado, por sua vez, seria utilizado em oportunidade futura¹⁴⁴.

A pesquisa parte desse cenário para, então, considerando o rol de informações já consideradas relevantes acerca dos fornecedores e disponibilizadas pela CGE de Goiás, bem como os sistemas de informática utilizados, contribuir para a sistematização e tratamento das informações coletadas, alcançando apenas as contratações diretas emergenciais realizadas para enfrentamento da Covid-19.

Conforme será tratado neste capítulo, a pesquisa analisou as informações disponibilizadas acerca de cada fornecedor, explorou os elementos já considerados fatores de risco para o Estado de Goiás, desenvolveu metodologia para definição e classificação do perfil de risco dos fornecedores de modo individualizado e, por conseguinte, ofereceu recomendações coerentes com o nível de risco identificado, pelo que se vislumbra sua aplicabilidade para além das aquisições diretas emergenciais, alcançando as contratações públicas em geral.

¹⁴⁴ Informações obtidas a partir de entrevista realizada junto ao então Superintendente de Inspeção da Controladoria Geral do Estado de Goiás, conforme Apêndice II.

3.1 *Due diligence* como testagem retroativa às contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia da Covid-19

Uma vez definidos os contratos a serem analisados, quais fossem aqueles realizados na modalidade de dispensa ou inexigibilidade de licitação e para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, bem como o limite temporal de 13 de março de 2020 a 30 de maio de 2022¹⁴⁵, passou-se à avaliação das informações de que a CGE dispunha para, então, se planejar a execução do protocolo de *due diligence* testado neste estudo, o que será detalhado no tópico seguinte.

3.1.1 Metodologia empregada e planejamento

Conforme explorado anteriormente, a *due diligence* é procedimento pré-ordenado que, em regra, é executado em momento que antecede a contratação, podendo ser observado durante a execução do contrato ou mesmo após a sua conclusão. No presente caso, será considerada tão somente a *due diligence* prévia à contratação de fornecedores das aquisições diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia. Assim, a partir de análise prévia acerca dos fornecedores, e proporcionada pela *due diligence*, é que será cogitada sua utilidade tanto na seleção de fornecedores quanto na gestão dos riscos dos contratos objeto deste estudo, o que poderá ser estendido aos demais contratos públicos firmados em período de normalidade e, também, decorrentes de procedimento licitatório.

A *due diligence* se inicia com seu planejamento e fixação de objetivos, oportunidade em que será definido o escopo do trabalho por meio de delimitação das informações a serem perquiridas durante a investigação. Conforme será explorado no próximo tópico, o protocolo de *due diligence* adotado neste estudo tem por escopo a coleta de informações que podem indicar fatores de risco relacionados aos fornecedores das contratações diretas realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

¹⁴⁵ O Decreto Estadual nº 9.633, de 13 de março de 2020 dispôs sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás, em razão da disseminação do novo coronavírus. A partir de então, se iniciaram as contratações diretas emergenciais para enfrentamento da pandemia que se estenderam até 30 de maio de 2022, consoante o disposto do Decreto Estadual nº 10.079, de 11 de fevereiro de 2022. (GOIÁS. **Decreto nº 10.079, de 29 de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 9.960, de 30 de setembro de 2021, que prorroga a situação de emergência na saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/go/decreto-n-10079-2022-goias-altera-o-decreto-no-9-960-de-30-de-setembro-de-2021-que-prorroga-a-situacao-de-emergencia-na-saude-publica-decorrente-da-disseminacao-do-novo-coronavirus-covid-19?origin=instituicao> Acesso em: 21 jul. 2023).

A coleta de elementos, acerca do alvo em procedimentos de *due diligence*, ocorre a partir de informações e documentos fornecidos por aquele com quem se pretende relacionar, comumente se estendendo a consultas às bases de dados públicos disponíveis. No desenvolvimento da pesquisa, contudo, formulários e documentos não foram solicitados aos fornecedores das contratações diretas emergenciais objeto do estudo, uma vez que as informações já se encontravam inseridas nas bases de dados do Estado de Goiás, de que dispõe a CGE.

As bases de dados já utilizadas pelo órgão no desenvolvimento de suas atividades e que serviram ao presente estudo foram: (1) “Goiás Transparente”¹⁴⁶, quanto às contratações diretas efetuadas, bem como os valores correspondentes; (2) o sítio denominado “Comprasnet”, sistema eletrônico utilizado pelo Estado de Goiás para a gestão de compras públicas; (3) SCO, que reúne informações sobre contratações de obras, produtos e serviços realizados pelo Estado de Goiás; (4) SIOFI Net; (5) JUCEG; (6) QSA da Receita Federal; (7) CEIS; (8) CEAF; (9) CEPIM; (10) CNEP; e (11) CADFOR.

Utilizando-se da ferramenta de *Business Intelligence* (BI) denominada Qlik Sense¹⁴⁷ que, neste estudo, coletou, parametrizou e sistematizou os dados das mencionadas bases, foi possível criar filtros e selecionar dados sobre as contratações objeto da pesquisa bem como acessar informações acerca de seus fornecedores. A partir do CNPJ de um fornecedor e do acesso à base de dados denominada QSA da Receita Federal e da JUCEG, por exemplo, o quadro societário e o capital social da empresa foram visualizados, permitindo que determinados fatores de risco fossem identificados.

Tal fluxo de delimitação de objetivos e coleta de dados resultará no insumo de informações sobre o qual a investigação se debruçará no intuito de perquirir se o fornecedor apresenta características consideradas fonte de risco para o Estado de Goiás, etapa a seguir tratada neste capítulo.

3.1.2 Definição do escopo e coleta de informações

Em que pese os normativos regentes das contratações públicas, inclusive as de caráter emergencial no país e em Goiás, estabelecerem informações e documentos a serem

¹⁴⁶ GOIÁS TRANSPARENTE. **Transparência Goiás**. Disponível em:

<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/corona.html> Acesso em: 17 jul. 2020.

¹⁴⁷ Conforme entrevista realizada com o Assessor de Inteligência em Controle Interno, Qlik Sense é um software utilizado pela CGE de Goiás para cruzamento e visualização de dados, a partir dos quais são perquiridos indícios de irregularidade.

apresentados à Administração Pública como condição para contratação, a *due diligence* proporciona o alcance e análise de informações aprofundadas que escapam ao legislador. Identificar eventuais fatores de risco à eficiência no uso dos recursos públicos e à integridade nas relações contratuais estabelecidas é o escopo do protocolo de *due diligence* adotado nesta pesquisa.

A delimitação quanto às informações que se busca por meio da *due diligence* está diretamente relacionada aos objetivos da organização na negociação analisada, ou seja, relaciona-se com os objetivos do Estado de Goiás nas contratações diretas emergenciais realizadas no período pandêmico. A definição do escopo da *due diligence* testada neste estudo é fruto do aproveitamento do rol de informações eleito pela CGE de Goiás e que deveriam ser perquiridas sobre fornecedores de contratações públicas em geral – atividade investigativa inicialmente inaugurada para auxiliar na inspeção de contratos, função típica do órgão central de controle interno estadual.

Este estudo se propôs a delimitar os fornecedores que seriam investigados (aqueles contratados diretamente para enfrentamento da pandemia), sobre eles levantar informações já consideradas importantes para a CGE de Goiás, identificar fatores de risco e então, traçar o perfil de risco de tais fornecedores, oferecendo recomendações para a condução da relação contratual estabelecida.

A propósito, a delimitação das informações que deverão ser perquiridas por meio da *due diligence* (rol anteriormente delimitado pela CGE de Goiás), a identificação da fonte de risco, a classificação do perfil de risco de cada fornecedor, bem como as recomendações correspondentes, conforme já mencionado, devem estar alinhados aos objetivos das contratações públicas, pelo que importa a observância à legislação acerca do tema.

No cotejo da Lei nº 8.666/1993¹⁴⁸ e da Lei nº 14.133/21¹⁴⁹, resta evidente a intenção do legislador que guarda estreita relação com os preceitos de governança tratados neste estudo e

¹⁴⁸ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹⁴⁹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

que nos permite constatar o objetivo da contratação direta emergencial para enfrentamento da pandemia em Goiás, qual seja, o atendimento das necessidades da sociedade goiana à época, de forma tempestiva, prezando pela contratação mais vantajosa para a Administração Pública estadual, o que se revela pela promoção da eficiência, efetividade e eficácia no processo de contratação de fornecedores.

Assim, com vistas a coletar informações relevantes sobre os fornecedores, utilizando-se da tecnologia disponível e das bases de dados que tinha acesso, a CGE de Goiás, durante suas atividades de inspeção, elegeu informações que deveriam ser inquiridas acerca dos contratados e que indicavam um possível fator de risco para o alcance dos objetivos do Estado, de modo a selecionar contratos que deveriam ser inspecionados.

De igual modo, e no intuito de manter o escopo já definido pelo órgão central de controle interno do Estado, ou seja, com vistas a trabalhar apenas com as informações que o Estado já entendia como relevantes sobre os contratados, esta pesquisa utilizou-se das mesmas categorias de informações perquiridas e direcionou tal busca para fornecedores das contratações diretas emergenciais. Tais categorias de informações revelam possíveis fatores de risco aos objetivos do Estado de Goiás ao realizar contratações públicas, neste estudo limitadas às realizadas diretamente para enfrentamento da Covid-19, mas que poderá ser estendida às demais contratações públicas – celebradas em período de normalidade e precedidas de procedimento licitatório.

Desse modo, seguindo o que a CGE de Goiás já havia selecionado para se investigar¹⁵⁰ acerca dos fornecedores das contratações públicas em geral, a pesquisa buscou as mesmas categorias de informações, sobre os fornecedores das contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás para atendimento das demandas decorrentes da pandemia causada pela Covid-19, quais sejam:

- 1) sanções administrativas eventualmente aplicadas e ainda em cumprimento pela empresa investigada;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹⁵⁰ Sobre o motivo pelo qual tais informações foram consideradas relevantes, vide Apêndice II no qual consta a íntegra da entrevista com o Superintendente de Inspeção da Controladoria Geral do Estado de Goiás.

- 2) eventual participação, no mesmo processo de contratação, de outra empresa que apresentasse em seu quadro sócio em comum com a empresa investigada;
- 3) eventual existência de apostilamentos e aditivos contratuais celebrados entre a empresa investigada e o órgão contratante que superasse 50% do contratado inicialmente;
- 4) quantidade de atividades econômicas da empresa investigada (Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE) registradas junto à Receita Federal;
- 5) tempo de constituição da empresa investigada, considerando-se a data de seu registro até a data da adjudicação¹⁵¹;
- 6) capital social da empresa investigada em relação ao valor adjudicado naquele processo de contratação.

A delimitação do escopo da *due diligence* enseja na definição sobre o que será considerado fator de risco a partir das respostas obtidas com a investigação realizada, ou seja, na valoração das respostas quanto a possibilidade de representarem fator de risco para a Administração Pública goiana. O rol de informações perquiridas dará origem a um rol de respostas, sobre as quais devem ser aplicados critérios para que se considere cada resposta um fator de risco ou não. Tais critérios perpassam necessariamente pela definição do apetite a risco do interessado.

Conforme explorado, tal delimitação quanto ao que deve ser considerado fator de risco, vale dizer, a definição do apetite a risco, é ponderação a ser feita pelo interessado e levará em conta as especificidades de cada situação, a finalidade do negócio, suas peculiaridades e, em especial, os possíveis impactos nos objetivos da organização. Uma vez mais, no intuito de nos aproximar da visão adotada pelo Estado de Goiás (organização beneficiada pelo protocolo de *due diligence* proposto), serão utilizados os critérios eleitos pela CGE de Goiás¹⁵² para se identificar fatores de risco acerca dos fornecedores investigados. Assim, serão considerados fatores de risco:

- 1) empresa contratada em fase de cumprimento de sanção administrativa;
- 2) participação, no mesmo processo de contratação, de outra empresa que apresente em seu quadro sócio em comum com a empresa contratada (objeto da investigação);

¹⁵¹ Adjudicação é o “ato judicial que dá a alguém a posse e propriedade de determinados bens, ou mesmo a atribuição da coisa adjudicada ao adjudicante”. (HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2009, p. 86).

¹⁵² Sobre o motivo pelo qual tais informações foram consideradas relevantes, vide Apêndice II no qual consta a íntegra da entrevista com o Superintendente de Inspeção da Controladoria Geral do Estado de Goiás.

- 3) existência de apostilamentos e aditivos contratuais celebrados entre a empresa investigada e o órgão contratante que represente acréscimo superior a 50% do contratado inicialmente;
- 4) empresa investigada com mais de 20 CNAE's;
- 5) empresa investigada constituída há menos de 6 (seis) meses da data da adjudicação;
- 6) capital social da empresa investigada inferior a 10% do valor adjudicado.

Para melhor compreensão, veja-se quadro-resumo:

Quadro 8 – Quadro-resumo

Escopo	Fator de risco (tipologia)
Sanções administrativas eventualmente aplicadas à empresa investigada	Empresa contratada em fase de cumprimento de sanção administrativa
Eventual participação, no mesmo processo de contratação, de outra empresa que apresentasse em seu quadro sócio em comum com a empresa investigada	Participação, no mesmo processo de contratação, de outra empresa que apresente em seu quadro sócio em comum com a empresa investigada
Eventual existência de apostilamentos e aditivos contratuais celebrados entre a empresa investigada e o órgão contratante que superasse 50% do contratado inicialmente	Existência de apostilamentos e aditivos contratuais celebrados entre a empresa investigada e o órgão contratante que represente acréscimo superior a 50% do contratado inicialmente
quantidade de atividades econômicas da empresa investigada (CNAE) registradas junto à Receita Federal;	Empresa investigada com mais de 20 CNAE's
Tempo de constituição da empresa investigada, considerando-se a data de seu registro até a data da contratação	Empresa investigada constituída há menos de 6 (seis) meses da data da adjudicação
Capital social da empresa investigada em relação ao valor adjudicado naquele processo de contratação	Capital social da empresa investigada inferior a 10% do valor adjudicado

Fonte: Elaborado pela autora.

Os filtros aplicados às informações acerca dos fornecedores receberam a designação “tipologias” e quando tal subsunção indicar a existência de fatores de risco tem-se, como resultado, as *red flags* ou fontes de risco advindos do fornecedor individualmente analisado e que, adiante, comporá a análise do perfil de risco do fornecedor. Antes, contudo, passa-se ao detalhamento das tipologias adotadas pela CGE de Goiás, e aqui aplicadas aos fornecedores das contratações diretas emergenciais objeto desta pesquisa.

3.1.3 Avaliação das informações coletadas

Neste item serão exploradas as tipologias criadas pela CGE para que fossem utilizadas como filtros e, a partir da análise de informações acerca dos fornecedores, pudessem indicar prováveis fatores de risco o que, por certo, viabilizaria um melhor acompanhamento das contratações públicas em geral realizadas pelo Estado de Goiás. Conforme já exposto, tais tipologias foram inicialmente pensadas para servir às atividades de inspeção do órgão de controle e, nesta pesquisa, compõem o protocolo de *due diligence* proposto.

Após a delimitação dos fornecedores que seriam investigados pela *due diligence* (ou seja, aqueles que celebraram contratação direta com o Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia), e utilizando-se das tipologias já definidas pela CGE de Goiás, este estudo se propôs a sistematizar tais informações, identificar fatores de risco e traçar o perfil de risco dos fornecedores alvo, oferecendo recomendações para a condução da relação contratual decorrente.

Uma vez que as tipologias são aplicadas às informações que se busca acerca dos fornecedores das contratações diretas emergenciais, após a subsunção desses filtros às bases de dados utilizadas pela CGE de Goiás, é possível identificar se o fornecedor apresenta fatores de risco inseridos em uma das 6 (seis) categorias de tipologias aqui consideradas.

Para cada tipologia, conforme será demonstrado adiante, é feita a parametrização entre as bases de dados utilizadas na investigação, o que resultará em informações que podem indicar fatores de risco associados ao fornecedor. Assim, é possível, por exemplo, a partir do CNPJ da pessoa jurídica contratada, consultar as bases de dados dos cadastros de empresas punidas (CEIS, CEAF, CEPIM, CNEP e CADFOR) e verificar se se trata de empresa punida pela Administração Pública e inscrita naqueles cadastros.

Quanto ao acesso às bases de dados pela CGE de Goiás¹⁵³, em se tratando de sistemas corporativos utilizados pelo próprio poder executivo goiano (a exemplo do ComprasNet e SIOFI), foi concedida autorização pelo órgão gestor de tais sistemas. Para acessar a base de dados da autarquia JUCEG, a partir de formalização de processo administrativo e autorização via SEI, viabilizou-se o acesso às informações das empresas registradas. As demais bases utilizadas pelo órgão de controle interno estadual são abertas e, como tal, o acesso não carece de autorização, são elas: QSA da Receita Federal, CEIS, CEAF, CEPIM, CNEP e CADFOR. Se servindo das vantagens oferecidas pela já mencionada ferramenta de *BI Qlik Sense*, os dados foram conciliados para, então, se fazer a leitura de fatores de risco relacionados aos fornecedores.

Desta feita, a tabela a seguir ilustra o alcance de informações relevantes acerca dos fornecedores por meio do cruzamento de dados. Para cada fornecedor (linha), informações consideradas relevantes foram perquiridas dando origem às tipologias¹⁵⁴ (colunas), que também podem ser compreendidas como respostas dadas às perguntas feitas sobre cada fornecedor. Veja-se:

Tabela 9 – “Tabela *Due Diligence*”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR	INDÍCIO DE DANO À AP
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM
3	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	NÃO
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto	SIM
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto	SIM
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto	SIM

Fonte: Elaborado pela autora.

Antes de passar à análise de cada tipologia e, por certo, aos resultados quando aplicadas às contratações diretas emergenciais objeto deste estudo, há que se esclarecer que, quanto às contratações diretas para enfrentamento da pandemia e objeto desta pesquisa, as informações extraídas a partir do cruzamento de dados realizado pela CGE de Goiás não levaram o órgão à adoção de qualquer medida prática em relação a tais fornecedores ou contratos, afinal, além de

¹⁵³ Informações obtidas a partir de entrevista realizada com o Assessor de Inteligência em Controle Interno da CGE-GO, e disponível no Apêndice I.

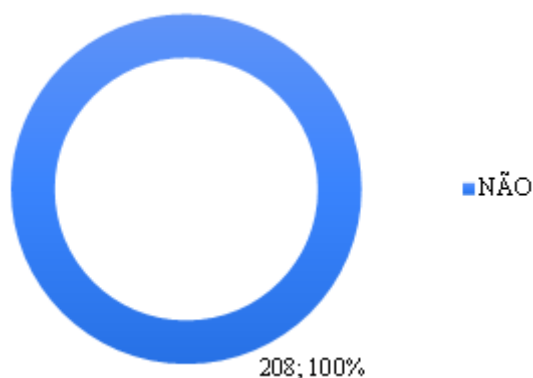
¹⁵⁴ Em entrevista realizada com o então Superintendente de Inspeção da CGE-GO, restaram esclarecidas as razões para definição das tipologias. Maiores informações disponíveis no Apêndice II.

ser trabalho de cunho exclusivamente científico, a ferramenta ainda não se afigura institucionalizada no executivo goiano, o que demandará análise quanto a sua viabilidade e ato normativo que a regule.

Em que pese a Lei nº 13.979/20, em seu art. 4º, § 3º, com redação dada pela Medida Provisória (MP) nº 926/2022¹⁵⁵, ter permitido que empresas declaradas inidôneas ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso (quando se tratar comprovadamente de única fornecedora do bem ou serviço), a preocupação com a contratação de fornecedores sancionados é relevante. Afinal, há que se considerar o risco à Administração Pública dado o desempenho pretérito da empresa contratada.

Assim, dos contratos mapeados objetos desta pesquisa, a tipologia 1 tratou de buscar eventuais empresas em fase de cumprimento de sanção administrativa, a partir do cruzamento do CNPJ dos fornecedores vencedores (informações encontradas no ComprasNet e SCO) e das bases de dados dos cadastros de empresas punidas utilizados neste estudo (CEIS, CEAF, CEPIM, CNEP e CADFOR), constatando-se a inexistência de fornecedores que se enquadrassem em tal filtro, conforme gráfico e tabela de análise descritiva a seguir:

Gráfico 7 - Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores se encontram em fase de cumprimento de sanção administrativa



Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁵⁵ BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

Tabela 10 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores se encontram em fase de cumprimento de sanção administrativa

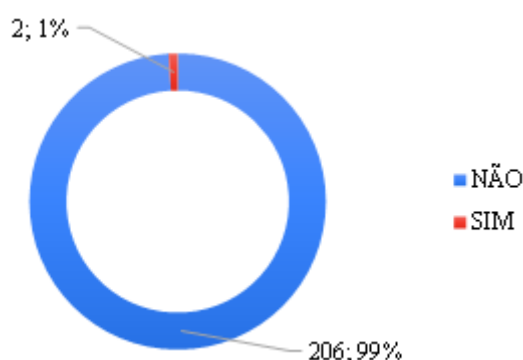
Fornecedor em fase de cumprimento de sanção	Qtd Proc Contratação
NÃO	208
Total Geral	208

Fonte: Elaborado pela autora.

A tipologia 2, por sua vez, busca por sócios em comum entre empresas candidatas para uma mesma contratação. A partir do CNPJ das empresas participantes do mesmo processo de aquisição (informação fornecida pelo ComprasNet e SCO) e do acesso às bases de dados do QSA da Receita Federal, bem como da JUCEG, tem-se que, das 208 contratações celebradas, 2 (duas) se enquadram em tal filtro, ou seja, em cada um desses 2 (dois) processos de contratação constatou-se que havia fornecedores em potencial com sócios em comum e um deles foi contratado.

Trata-se de situação sugestiva de possível conluio entre empresas criadas apenas para fins de simulação de concorrência. Importante mencionar, neste ponto, uma figura indesejada nos processos de contratação pública e denominada “*top losers*”, isto é, empresas sem o real propósito de executar o objeto da contratação, mas sim simular e/ou reduzir a competitividade¹⁵⁶.

Gráfico 8 - Porcentagem de processos de contratação em que se observa fornecedores em potencial com sócios em comum



Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁵⁶ O artigo intitulado Laranjal: O caso dos licitantes 100% perdedores no estado da Paraíba (2014 a 2018) traz um minucioso estudo sobre a forma de atuação dos “licitantes 100% perdedores” e os desdobramentos negativos de tal prática para o estado da Paraíba. (PINHEIRO, Willo Herbert Pontes. **Laranjal: O caso dos licitantes 100% perdedores no estado da Paraíba** (2014 a 2018). Universidade Federal da Paraíba, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/17976?locale=pt_BR Acesso em: 8 jun. 2023).

Tabela 11 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que se observa fornecedores em potencial com sócios em comum

Fornecedores com sócios em comum na mesma contratação	Qtd Proc Contratação
NÃO	206
SIM	2
Total Geral	208

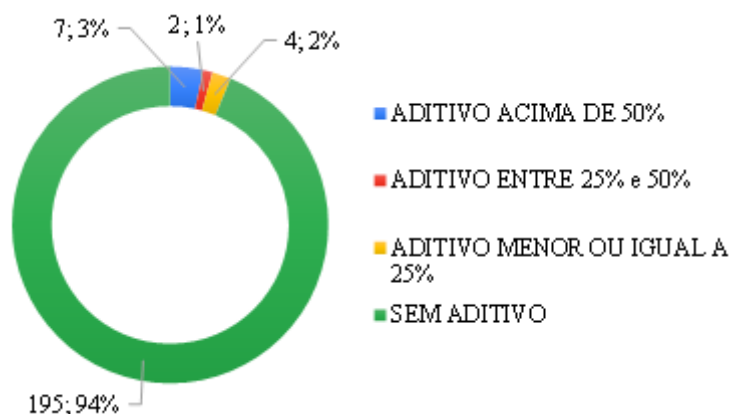
Fonte: Elaborado pela autora.

A tipologia 3, construída a partir da coleta de dados fornecidos pelo ComprasNet e pelo SCO, se refere à análise individualizada de cada contratação com vistas a aferir a existência de aditivos contratuais e apostilamentos que representassem acréscimo superior a 50% do contrato original, em descompasso com o estabelecido pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Tal cenário, que ultrapassa o permissivo legal, pode sugerir que a aquisição tenha sido fracionada para enquadrar-se como dispensa de licitação e não pregão, ou mesmo a prorrogação de uma relação contratual que, em verdade, deveria ensejar novo processo de contratação aberto à participação de outros fornecedores em potencial. Sugere um perfil de fornecedor e, mais ainda, um relacionamento com o órgão contratante, que não se coaduna com os princípios que devem nortear as contratações públicas.

Ainda que a Lei nº 13.970/2021 tenha permitido, em seu art. 4º-H, prorrogações sucessivas dos contratos emergenciais celebrados, trata-se de fator de risco merecedor da atenção do gestor, especialmente ao considerar a aplicação da ferramenta para as contratações realizadas fora do alcance do referido diploma legal. Assim, quanto à população deste estudo, tem-se que 3% dos contratos superaram o limite de 50% do contrato original, o equivalente a 7 (sete) contratações das 208 sob análise:

Gráfico 9 – Porcentagem de processos de contratação em que se observa acréscimo superior a 50% do contrato original



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 12 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que se observa acréscimo superior a 50% do contrato original

Aditivos e apostilamentos acima de 50% do contrato original	Qtd Proc Contratação
ADITIVO ACIMA DE 50%	7
ADITIVO ENTRE 25% e 50%	2
ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	4
SEM ADITIVO	195
Total Geral	208

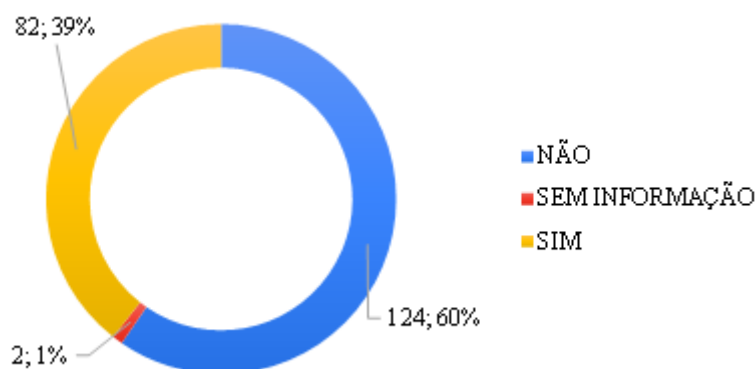
Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à tipologia 4, a CGE de Goiás, com base no histórico de suas atividades inspecionais em contratos públicos, estabeleceu o limite de 20 CNAES's por empresa, a partir do qual considera-se que o fornecedor representa risco para a Administração Pública. Entendeu-se que uma empresa declarante de mais de 20 atividades econômicas, permitindo-se, inclusive, atividades sem qualquer correlação, sugere uma empresa menos especializada no fornecimento de bens ou prestação de serviços para a qual foi contratada e, portanto, maior é a probabilidade de não ter experiência suficiente naquela atividade e, por conseguinte, maior é o risco de inexecução contratual ou mesmo de desistência.

Outro ponto que reforça a compreensão desta característica como fator de risco, é a possibilidade de se tratar de fornecedor meramente intermediário, ou seja, empresa que não produz ou presta qualquer serviço, sendo constituída com o único intuito de contratar com o Poder Público ou, ainda, e na melhor das hipóteses, não executa todas aquelas atividades declaradas. Uma vez contratada, considera-se a possibilidade de tal empresa buscar o produto ou serviço no mercado para, então, ofertá-lo ao órgão contratante, representando risco de baixa qualidade do objeto/serviço, sobrepreço ou mesmo inexecução e desistência do contrato, motivo pelo qual esse perfil passou a integrar as tipologias monitoradas pelo órgão de controle estadual.

Assim, esclarecidas as razões para se observar com mais atenção empresas com grande quantidade de CNAE's, passa-se à aplicação do mencionado filtro às empresas contratadas pelo executivo goiano para enfrentamento da pandemia. A partir do CNPJ de cada empresa contratada (dado disponível no ComprasNet e no SCO), promoveu-se o cruzamento com as informações disponibilizadas pela Receita Federal acerca das atividades econômicas registradas para aquele CNPJ. Das 208 contratações realizadas, tem-se 82 aquisições em que as empresas fornecedoras apresentaram CNAE's com mais de 20 atividades econômicas registradas, conforme gráfico e tabela de análise descritiva a seguir:

Gráfico 10 – Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores possuem mais de 20 atividades econômicas registradas na Receita Federal



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 13 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores possuem mais de 20 atividades econômicas registradas na Receita Federal

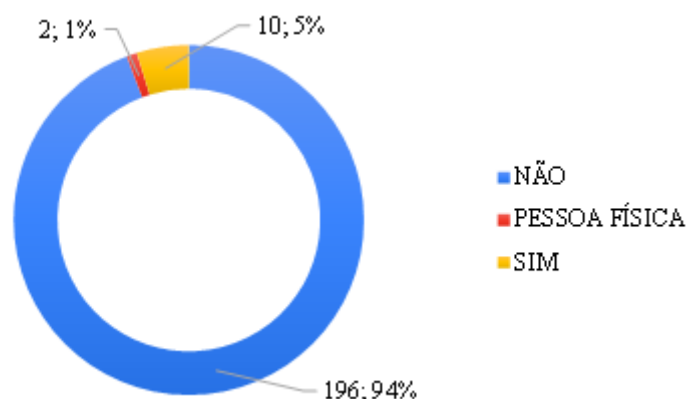
Mais de 20 CNAE's	Qtd Proc Contratação
NÃO	124
SEM INFORMAÇÃO	2
SIM	82
Total Geral	208

Fonte: Elaborado pela autora.

A tipologia 5, por seu turno, indica as empresas contratadas que tenham sido criadas há menos de 6 (seis) meses da data da adjudicação. Uma empresa constituída recentemente é considerada uma empresa temerária para contratar com a Administração Pública, segundo critério adotado pela CGE de Goiás, em razão da pouca experiência com o objeto da contratação. Ademais, rememora-se que, à época, em razão do grande volume de contratações públicas em todo país, inúmeras empresas foram criadas com o estrito intuito aventureiro de celebrar contrato com a Administração Pública.

Da análise da população, a partir do CNPJ de cada empresa contratada (disponibilizado no ComprasNet e no SCO) e das bases de dados do QSA da Receita Federal e da JUCEG, tem-se que 96% das empresas contratadas pela via direta e em caráter emergencial justificadas na pandemia da Covid-19 foram criadas há mais de 6 (seis) meses, restando 5% de pessoas jurídicas constituídas há menos tempo:

Gráfico 11 – Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores são pessoas jurídicas constituídas há menos de 6 meses da adjudicação



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 14 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores são pessoas jurídicas constituídas há menos de 6 meses da adjudicação

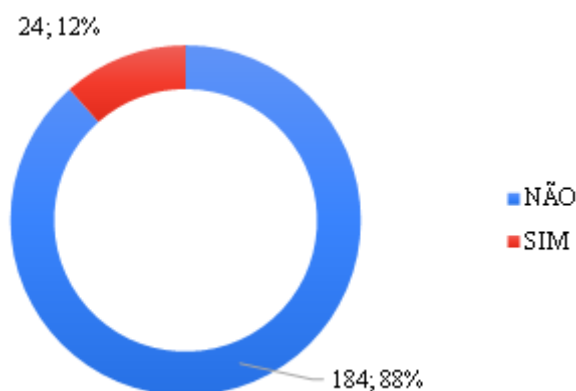
PJ constituída há menos de 6 meses da adjudicação	Qtd Proc Contratação
NÃO	196
PESSOA FÍSICA	2
SIM	10
Total Geral	208

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, a tipologia 6 perquire empresas com capital social inferior a 10% do valor adjudicado. Apesar de a Lei nº 8.666/93, nos §§ 3º e 4º de seu art. 31, estabelecer que, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, a administração não poderá exigir como qualificação econômico-financeira que a empresa possua capital social ou patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado da contratação, a CGE de Goiás observa que o fornecedor com capital social inferior a 10% do valor adjudicado representa risco para a Administração Pública, porquanto não possui lastro financeiro para ofertar o bem ou serviço contratado em sua integralidade, especialmente se forem considerados fatores imprevisíveis ou mesmo intercorrências financeiras que possam ameaçar a fiel execução do contrato.

Assim, após a conciliação das informações disponíveis nas bases de dados do ComprasNet, SCO, QSA da Receita Federal e JUCEG, foi possível identificar esse perfil de fornecedor em 12% das contratações sob análise. Veja-se:

Gráfico 12 – Porcentagem de processos de contratação em que os fornecedores apresentaram capital social inferior a 10% do valor adjudicado



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 15 - Análise descritiva: Quantidade de processos de contratação em que os fornecedores apresentaram capital social inferior a 10% do valor adjudicado

Capital social inferior a 10% do valor adjudicado	Qtd Proc Contratação
NÃO	184
SIM	24
Total Geral	208

Fonte: Elaborado pela autora.

Frise-se que as entrevistas realizadas desvendaram os argumentos e bases para que a CGE de Goiás adotasse tais tipologias, bem como a partir de qual fundamento os critérios utilizados foram delimitados. Há que se esclarecer, contudo, conforme já explorado na presente dissertação, que o procedimento de investigação de fornecedores admite variações em seus objetivos e parâmetros.

Assim, ao invés de se buscar melhor conhecer a saúde financeira do contratado, o contratante pode, por exemplo, optar por investigar a reputação do fornecedor no mercado, alterando-se ou mesmo ampliando o escopo da investigação. De igual modo, é possível alterar o parâmetro para se considerar uma empresa financeiramente qualificada, passando-se de 10% para 5% o critério acerca do capital social mínimo em relação ao valor adjudicado. Essas variações quanto ao escopo e parâmetros para identificação de fatores de risco, rotineiramente observadas em procedimentos de *due diligence*, estão relacionadas às peculiaridades do objeto alvo, bem como ao apetite a risco do interessado, tema também tratado neste estudo.

Conforme mencionado, o escopo da investigação e os critérios para identificação de fatores de risco utilizados nesta pesquisa correspondem ao delimitado anteriormente pela CGE

de Goiás. No intuito de estender o rol de informações acerca dos fornecedores e conferir maior robustez ao produto final da *due diligence*, o que resultará em um perfil de risco do fornecedor mais apurado e próximo da realidade, o escopo deve ser ampliado para identificar outros fatores de risco importantes, avanço já planejado pela CGE de Goiás¹⁵⁷. Tal aprimoramento, contudo, carece de expansão da tecnologia utilizada pelo órgão e acesso a um maior número de bases de dados.

Insta mencionar a disponibilidade no mercado de plataformas digitais que oferecem o serviço de consulta sobre pessoas físicas ou jurídicas, resultando em centenas de informações a partir do acesso a uma extensa lista de bases de dados. Trata-se de serviço prestado de forma célere e a um custo relativamente baixo, especialmente se confrontado com o benefício alcançado a partir de tais consultas.

O Estado de Goiás não utiliza atualmente o serviço de empresas como as plataformas mencionadas e, portanto, se serve de diminuta tecnologia e acesso a poucas bases de dados. Ainda assim, o suficiente para viabilizar a *due diligence* perpetrada nesta pesquisa e que passa a apresentar seus resultados quanto ao perfil de risco dos fornecedores investigados.

3.1.4 Conclusão da *due diligence*: perfil de risco dos fornecedores e recomendações para tomada decisão

Após a coleta de informações definidas no escopo da *due diligence* sobre os fornecedores das contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás no enfrentamento da pandemia e, também, após a definição dos critérios para se considerar um fator como sendo de risco, é possível analisar individualmente o perfil de cada fornecedor e identificar a existência de *red flags* que representam sinais de alerta acerca daquele fornecedor.

Na presente pesquisa, a partir das informações perquiridas acerca dos fornecedores e categorizadas em tipologias, conforme exposto no tópico anterior, identificou-se as *red flags*, ou seja, fatores de risco encontrados em cada um dos fornecedores. Assim, para cada subsunção do fornecedor em uma das tipologias, entende-se que foi identificada uma *red flag*. Veja-se:

¹⁵⁷ Conforme entrevista concedida pelo Assessor de Inteligência em Controle Interno, já foram identificadas novas informações a serem perquiridas acerca dos fornecedores no intuito de subsidiar as atividades de auditoria e inspeção do órgão.

Tabela 16 - “Tabela *Due Diligence*”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM
3	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pela autora.

Outrossim, para cada *red flag* identificada uma pontuação lhe é conferida, podendo variar conforme a dimensão do possível impacto provocado de tal fator de risco nos objetivos da organização. Ato contínuo, considerando-se individualmente cada fornecedor, é feita a soma dos pontos das *red flags* identificadas para, então, como resultado do somatório de tais pontos, traçar o perfil de risco de cada fornecedor escalonado em baixo, médio e alto.

Caso a *due diligence* venha a ser adotada pelo Estado de Goiás no futuro, a definição sobre quais riscos serão aceitos ou não é ponderação a ser feita pelo gestor ao analisar individualmente cada fornecedor e a contratação na qual está inserido. Para a testagem retroativa da *due diligence* nas contratações diretas celebradas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia, e no intuito de aferir sua relevância nas contratações públicas, conforme já esclarecido, adotar-se-á a ponderação feita pela CGE de Goiás ao estabelecer, dentro do escopo trabalhado, os limites de aceitação¹⁵⁸ para cada fator de risco identificado.

A testagem retroativa da *due diligence* nas contratações diretas celebradas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia é análise hipotética e, portanto, com vistas a aproximar do que o Estado já utiliza como delimitação de seu apetite a risco (ainda que em momentos de não excepcionalidade como foi o período pandêmico) e, também, com o objetivo de conferir objetividade ao teste, servir-se-á da analogia para adotar as classes de risco utilizadas pela CGE nas atividades de gestão de riscos, neste estudo separadas em três classes de fatores de risco que, conforme o grau de importância, recebeu pontuação (peso) distinta. Veja-se:

¹⁵⁸ Sobre os critérios para identificação de fatores de risco associados aos fornecedores, a íntegra da entrevista realizada com o Superintendente de Inspeção da CGE de Goiás encontra-se disponível no Apêndice II.

Tabela 17 – Classe, tipologia e peso

Classe do fator de risco	Tipologia	PESO
Integridade	Fornecedor em fase de cumprimento de sanção	5
Integridade	Fornecedores com sócios em comum na mesma contratação	5
Conformidade	Aditivos e apostilamentos acima de 50% do contrato original	2
Financeiro	Mais de 20 CNAE's	3
Financeiro	PJ constituída há menos de 6 meses da adjudicação	3
Financeiro	Capital social inferior a 10% do valor adjudicado	3

Fonte: Elaborado pela autora.

Os fatores de risco de integridade¹⁵⁹ estão associados a situações que favorecem oportunidades de corrupção, o que nesta pesquisa recebeu maior peso, porquanto se trata de trabalho que vislumbra como produto final uma ferramenta de prevenção a condutas corruptivas no âmbito das contratações públicas diretas emergenciais, podendo servir também às contratações públicas realizadas por meio de procedimento licitatório e em período de normalidade.

As tipologias “fornecedor em fase de cumprimento de sanção administrativa” e “fornecedores com sócios em comum na mesma contratação” inserem-se na categoria de risco único de integridade e, como tal, recebem maior peso em razão de sua incontestável gravidade. Caso o fornecedor incorra em tais tipologias, ele somará 5 pontos para cada subsunção.

O fator de risco financeiro, por sua vez, se relaciona à inadequada gestão de caixa ou aplicação de recursos. Dentre as categorias, recebeu pontuação considerada mediana e para cada *red flag* identificada, o fornecedor somará 3 pontos. Nesta categoria, estão inseridos os seguintes fatores de risco: “mais de 20 CNAE's”, “PJ constituída há menos de 6 meses da adjudicação” e, ainda, “capital social inferior a 10% do valor adjudicado”.

O fator de risco financeiro presente na primeira hipótese está representado pela eventual seleção de fornecedor que aparenta ser intermediário (mais de 20 CNAE's) e que, portanto, adotando postura diversa da integridade esperada, poderá repassar o produto ou serviço à Administração Pública em sobrepreço. Também sugere empresa menos especializada no fornecimento de bens ou prestação de serviços para a qual foi contratada e, portanto, maior é a chance de inexperiência naquela atividade e, portanto, fator de risco de inexecução contratual ou mesmo de desistência, o que acarretaria prejuízos financeiros à administração.

¹⁵⁹ O risco de integridade é tratado pela CGE-GO em documento intitulado “Orientações para o preenchimento da matriz de riscos” e disponibilizado aos servidores públicos encarregados da gestão de riscos de sua unidade administrativa, conforme transcrito a seguir: “Risco de Integridade? O risco está associado a situações que favorecem oportunidades de corrupção”.

O mesmo serve para a “pessoa jurídica constituída há menos de 6 meses da adjudicação” e que, em razão da questionável intenção de ter sido constituída exclusivamente para atender à demanda decorrente da pandemia, ou mesmo da eventual pouca experiência, representa fator de risco para a contratação almejada pelo Estado de Goiás. Afinal, cogita-se os riscos de fraude, desistência e inexecução contratual, o que, por certo, também representam prejuízos financeiros.

A propósito, as autoras Cristiana Fortini e Ariane Shermam, acerca dos comportamentos corruptivos privados asseveram que, “a despeito de não demandarem a participação de agente público, afetam a esfera estatal, vítima do mal feito particular”. Citam, como exemplo, o disposto no art. 5º, alínea “e” da Lei nº 12.846/2013, que prevê como ato lesivo à Administração Pública criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo. “Não há agente público necessariamente envolvido e ainda assim a lei considera o ato corrupto. Mas ainda assim são ações que afetam a seara estatal”¹⁶⁰.

Já o fornecedor que possui “capital social inferior a 10% do valor adjudicado”, ainda que no contrato haja previsão de garantia a ser ofertada, entende-se que o contratado não tem lastro financeiro para arcar com a execução do negócio celebrado em sua integralidade ou mesmo suportar demandas imprevistas, o que pode ameaçar seu fiel cumprimento e aquela contratação representar prejuízo financeiro ao estado.

Quanto ao denominado fator de risco de conformidade, este se refere ao não atendimento das normas legais vigentes, situação aqui constatada quando o fornecedor mantém com a Administração Pública aditivos e apostilamentos que representam mais de 50% do que foi inicialmente pactuado. Trata-se de potencial risco à desejada conformidade legal na relação público-privada mantida, cenário que somará 2 (dois) pontos para aquele fornecedor.

Impende destacar que a categorização dos fatores de riscos e a definição de sua importância (peso e pontos correspondentes) irão variar conforme os objetivos da organização, as peculiaridades da contratação da qual o fornecedor é parte e, uma vez mais, também poderão ser modificados ao longo do tempo e a depender do apetite a risco da organização. Trata-se de ajuste necessário para calibrar o modelo de investigação adotado, e em especial seus parâmetros, com vistas à obtenção de resultados que representem as reais características do terceiro e da própria negociação.

¹⁶⁰ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, maio/ago. 2018, p. 94.

Uma vez analisadas as tipologias (já categorizadas conforme o fator de risco que representam) e destacadas as *red flags*, será feito o somatório dos pontos acumulados por cada fornecedor e lhe será atribuído um perfil de risco de acordo com os parâmetros pré-estabelecidos no procedimento de *due diligence* perpetrado. Para o protocolo sugerido no presente estudo, conforme categorização dos fatores de risco e pontuação correspondentes mencionadas neste tópico, cada fornecedor alcançará um *score* (pontuação) que o classificará como baixo, médio ou alto risco.

A Tabela 18 a seguir, constante do Apêndice III, representa as informações investigadas acerca dos fornecedores (linhas), agrupadas em tipologias (colunas 2 a 7), e que apontam *red flags* caso a informação encontrada esteja em desacordo com o apetite a risco do interessado (Estado de Goiás). Cada linha indica uma contratação direta realizada para enfrentamento da pandemia, sendo a primeira célula destinada à identificação do contrato.

Tabela 18 - “Tabela *Due Diligence*”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVO E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
3	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto

Fonte: Elaborado pela autora.

As colunas 2 a 7 da Tabela 18 representam as tipologias adotadas para esse estudo e, conforme se observa no recorte ilustrado, para cada contratação, buscou-se nas bases de dados utilizadas “repostas” para os filtros adotados, revelando características do contratado. Para cada *red flag* identificada, uma pontuação é considerada e a soma de tais pontos perfaz o *score* de cada fornecedor (coluna 8), o que resultará em seu nível de risco (coluna 9).

Considerando-se que toda contratação envolve riscos, tem-se que até 4 pontos o perfil é considerado baixo, entre 5 e 9 pontos tem-se o perfil de risco médio e, por fim, o intervalo entre 10 e 21 representa os fornecedores considerados de risco alto (pontuação máxima neste modelo).

Tabela 19 – Perfis de riscos

Risco	Índice	Pmin	Pmax
Baixo	1	0	4
Médio	2	5	9
Alto	3	10	21

Fonte: Elaborado pela autora.

A delimitação quanto ao limite de pontos para cada categoria de risco, e mesmo o escalonamento do fornecedor como sendo de baixo, médio ou alto risco, é ponderação que, uma vez mais, está relacionada ao apetite a risco da organização. Utilizando-se das práticas de mercado, e mesmo do apetite a risco do Estado de Goiás esquadrihados nas atividades inerentes à gestão de riscos e que demandam tal definição, estabeleceu-se a pontuação e os 3 (três) níveis de risco para o perfil de fornecedores estudado.

Desse modo, em investigação prévia diversa, para as mesmas informações aqui tratadas e agrupadas em tipologias, se aplicados parâmetros diversos, outras *red flags* poderiam ser identificadas. A título ilustrativo, poder-se-ia tolerar até 40 CNAES's por CNPJ, por exemplo, o que revelaria apetite a risco mais alto do estado e um número inferior de *red flags* seria observado. Nessa esteira, quanto ao peso dado aos fatores de risco identificados, além da possibilidade de classificá-los de forma diversa, é possível conferir às categorias importância diversa. Assim, a tipologia “empresa constituída há menos de 6 (seis) meses” poderia, por exemplo, ser incluída na categoria de risco de integridade de modo a receber peso maior e pontuação superior.

Em sede de conclusão da *due diligence*, superada a análise dos dados acerca dos fornecedores das contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás, notadamente das *red flags* que culminaram na classificação dos fornecedores quanto ao perfil de risco que representam, passa-se ao relatório final da *due diligence* que oferecerá recomendações para a condução da relação contratual investigada, o que será considerado pelo gestor público em sede de tomada de decisão.

Os procedimentos de *due diligence* adotados pelo mercado, em geral, apresentam recomendações que irão variar de acordo com o perfil de risco conferido ao fornecedor da contratação sob análise. No protocolo de *due diligence* sugerido na presente pesquisa serão oferecidas as recomendações abaixo descritas e que servirão ao gestor quanto à contratação pública objeto de sua tomada de decisão, considerando-se as duas aplicabilidades da ferramenta

propostas neste estudo, tanto na seleção de fornecedores quanto na gestão dos riscos decorrentes do contrato firmado. Veja-se:

a) **Para fornecedores considerados de risco baixo (*score* de até 4 pontos):**

- *due diligence* aplicada na seleção de fornecedores: prosseguir com a contratação analisada.

- *due diligence* na gestão de riscos do contrato firmado: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, recomenda-se a implementação de novas medidas de tratamento correspondentes.

b) **Para fornecedores considerados de risco médio (*score* entre 5 e 9 pontos):**

- *due diligence* aplicada na seleção de fornecedores: prosseguir com a contratação analisada, mantendo as medidas de controle existentes e sob a condição de incremento de novas ações de controle, visando a mitigação dos riscos identificados.

- *due diligence* na gestão de riscos do contrato firmado: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, novas medidas de tratamento correspondentes devem ser implementadas. Eventuais ações de controle pré-existentes devem ser incrementadas. Recomenda-se avaliar a necessidade de realização de nova *due diligence* em intervalo não superior a 1 (um) ano para contratos de prazo superior a 12 meses.

c) **Para fornecedores considerados de risco alto (*score* entre 10 e 21 pontos):**

- *due diligence* aplicada na seleção de fornecedores: avaliar a possibilidade de não prosseguir com a contratação.

- *due diligence* na gestão de riscos do contrato firmado: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, novas medidas de tratamento correspondentes devem ser implementadas. Eventuais ações de controle pré-existentes devem ser incrementadas. Nova *due diligence* deverá ser realizada em intervalo não superior a 1 (um) ano para contratos de prazo superior a 12 meses. Recomenda-se que prorrogações contratuais sejam evitadas, exceto em casos devidamente motivados¹⁶¹.

O relatório final, no qual serão ofertadas as recomendações expostas, segue padrões usualmente adotados no mercado e, assim como todo procedimento de *due diligence*, pode e deve ser adaptado às peculiaridades do fornecedor investigado, respeitando as características da negociação na qual o alvo está inserido, bem como as particularidades e objetivos do Estado de Goiás a serem observadas quando da realização da diligência.

¹⁶¹ Na oportunidade, rememora-se o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93 ou mesmo no art. 99 da Lei nº 14.133/21 que tratam dos casos em que a prorrogação dos contratos públicos será admitida.

3.2 Análise dos resultados da proposta de *due diligence* aplicada aos casos goianos das contratações públicas emergenciais decorrentes da Covid-19

As contratações públicas irregulares, de acordo com a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são aquelas que ocorrem em desacordo com as normas e princípios estabelecidos para o processo de contratação pública. A autora define contratação pública irregular como uma "aquisição de bens, serviços ou obras pela Administração Pública, em desacordo com as normas legais, regulamentares e jurisprudenciais"¹⁶². Essa definição abrange a realização de contratações diretas e procedimentos licitatórios inadequados, descumprimento de requisitos formais, escolha indevida de fornecedores, entre outras irregularidades que violem a legislação aplicável.

Este tópico se propôs a observar não só as contratações diretas emergenciais consideradas irregulares, neste estudo em razão de fraude ou inexecução contratual, mas também aquelas em que se observou desistência por parte do fornecedor particular. Tais contratações que apresentaram desdobramentos indesejados, para fins de melhor exposição da análise de resultados, conforme exposto em linhas pretéritas, serão denominadas “processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública”, compreendendo as irregularidades perquiridas nesta pesquisa (fraude e inexecução contratual) e as desistências.

Uma vez destacados da população os processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública, passa-se à sua análise em cotejo com as *red flags* identificadas. Vale dizer, serão avaliados os tipos de sinais de alerta encontrados em cada espécie de contratação danosa à administração, ou seja, aquelas em que se observou indícios de fraude, inexecução contratual ou desistência.

A fraude nas contratações públicas pode ser definida como a prática intencional de atos ilícitos ou enganosos por parte de agentes públicos, licitantes ou terceiros com o objetivo de obter vantagens indevidas, distorcer a competição ou prejudicar a lisura e a transparência dos procedimentos licitatórios, bem como dos contratos administrativos, afetando diretamente os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade que regem a Administração Pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define a fraude nas contratações públicas como "ação ou omissão praticada com o propósito deliberado de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida, em prejuízo da Administração ou de terceiros"¹⁶³. Tal prática pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, proporcionar a contratação de empresas ou pessoas não

¹⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 674.

¹⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 684.

qualificadas, resultando em prejuízos financeiros, baixa qualidade dos serviços ou produtos contratados, e até mesmo o desvio de recursos públicos. Em sua obra “Curso de Direito Administrativo”, Marçal Justen Filho exemplifica as formas pelas quais as fraudes nas contratações públicas podem ocorrer: simulação de competição, falsificação documental, direcionamento do procedimento, subcontratação fictícia, dentre outras¹⁶⁴.

De todas as contratações diretas emergenciais em que se constatou indicativos de danos à Administração Pública, 3 (três) apresentam indícios de fraude acompanhada de inexecução contratual e possuem em comum o fato de serem organizações sociais que celebraram com o Estado de Goiás, por meio da SES, contratos de gestão de unidades hospitalares.

Tabela 20 – “Tabela Due Diligence”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR	INDÍCIO DE DANO À AP	Tipo de indicio de dano à AP
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Fraude e inexecução contratual
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto	SIM	Fraude e inexecução contratual
17	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	6	Médio	SIM	Fraude e inexecução contratual

Fonte: Elaborado pela autora.

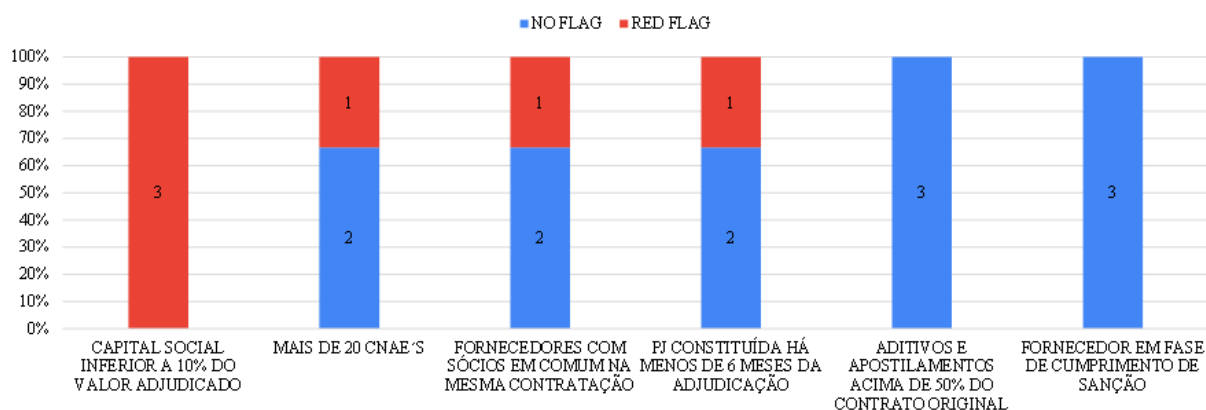
Em sede de *due diligence* realizada retroativamente, o perfil de risco do fornecedor “id 01” foi avaliado como de nível baixo em razão do seu capital social ser inferior a 10% do valor adjudicado. O fornecedor “id 08” teve seu perfil classificado como de alto risco, já que no mesmo processo de contratação havia outra empresa concorrente com sócio em comum em seu quadro societário, seu CNAE conta com mais de 20 atividades econômicas registradas e, ainda, seu capital social é inferior a 10% do valor adjudicado. Por seu turno, o contratado aqui denominado “id 17” foi considerado de risco médio, porquanto se trata de pessoa jurídica constituída há menos de 6 (seis) meses e, também, seu capital social é inferior a 10% do valor adjudicado¹⁶⁵.

Conforme se observa no gráfico e tabelas a seguir colacionados, os três fornecedores dos contratos em que se observou indícios de fraude (100% deles) tinham capital social inferior a 10% do valor contratado, *red flag* comum a eles e que se soma a outros alertas individualmente conferidos aos referidos contratados.

¹⁶⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

¹⁶⁵ Trata-se de contratação de Organização Social realizada para promover a gestão de hospital de campanha no período pandêmico no montante de R\$ 19.194.640,74 (dezenove milhões, cento e noventa e quatro mil, seiscentos e quarenta reais e setenta e quatro centavos). Tanto o órgão público contratante (SES), quanto a PGE e a CGE de Goiás, constataram indícios de inexecução contratual e fraude, motivo pelo qual operação policial foi deflagrada e o chefe do executivo goiano suspendeu a execução do referido contrato de gestão.

Gráfico 13 – Porcentagem de indício de dano à Administração Pública (fraude)



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 21 – Tipo de indício de dano à Administração Pública (fraude)

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO		3	3
MAIS DE 20 CNAE'S	2	1	3
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	2	1	3
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	2	1	3
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	3		3
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	3		3
Total Geral	12	6	18

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	0,0%	100,0%	100,0%
MAIS DE 20 CNAE'S	66,7%	33,3%	100,0%
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	66,7%	33,3%	100,0%
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	66,7%	33,3%	100,0%
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	100,0%	0,0%	100,0%
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	100,0%	0,0%	100,0%
Total Geral	66,7%	33,3%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota-se, portanto, que em todos os casos de indícios de fraude, sinais de alerta teriam sido apresentados ao gestor público. Em alguma medida, ainda que o escopo da *due diligence* seja reduzido e os recursos tecnológicos disponíveis limitados, o perfil do fornecedor teria gerado recomendações de monitoramento para adoção de ações de controle.

As inexecuções contratuais, por sua vez, são identificadas nas situações em que uma das partes contratantes descumpra total ou parcialmente as cláusulas, termos e condições acordados, podendo se revelar pelo atraso na entrega, execução defeituosa, descumprimento de obrigações acessórias ou mesmo de cláusulas contratuais, dentre outras¹⁶⁶.

Na população estudada, tem-se que, das 37 contratações com indícios de dano à Administração Pública, 29 o são em razão de inexecução contratual, ou seja, 78% das contratações que apresentaram desfecho indesejado incorreram em inexecução contratual –

¹⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 793.

sendo que 3 (três) desses contratos também foram maculados por indícios de fraude, conforme retromencionado.

Tabela 22 – “Tabela *Due Diligence*”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR	INDÍCIO DE DANO À AP	Tipo de indicio de dano à AP
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual
16	NÃO	NÃO	ADITIVO ENTRE 25% e 50%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
20	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
21	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
22	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
23	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
29	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
35	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
43	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
53	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
59	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
104	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	NÃO	5	Médio	SIM	Inexecução contratual
116	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
129	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
163	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre as 29 inexecuções contratuais, 6 (seis) não receberam qualquer *red flag*, situação em que, ainda assim, o perfil é considerado de baixo risco, já que toda contratação traz riscos consigo. Ademais, 11 foram classificados como baixo risco (com alguma *red flag* identificada), 9 (nove) como perfil de risco médio e 3 (três) perfis de fornecedores considerados de nível alto.

Nos casos de inexecução contratual, as *red flags* se mostraram mais recorrentes na tipologia “capital social inferior a 10% do valor adjudicado” em 17 das 29 contratações com indícios de inexecução. Ou seja, considerando as contratações potencialmente danosas em razão de inexecução contratual, 58,6% apresentavam fornecedor com capital social inferior a 10% do valor adjudicado.

Tal cenário é coerente com o exposto anteriormente, no qual resta esclarecida a compreensão de tal tipologia como fator de risco, já que pessoas jurídicas com baixo capital social não possuem lastro financeiro para ofertar o bem ou serviço contratado em sua integralidade, especialmente se houver fatores imprevisíveis ou mesmo intercorrências financeiras que possam ameaçar a fiel execução do contrato. Trata-se de contratações em que o fornecedor entregou objeto diverso do contratado, ou entregou em atraso ou mesmo não entregou um dos itens.

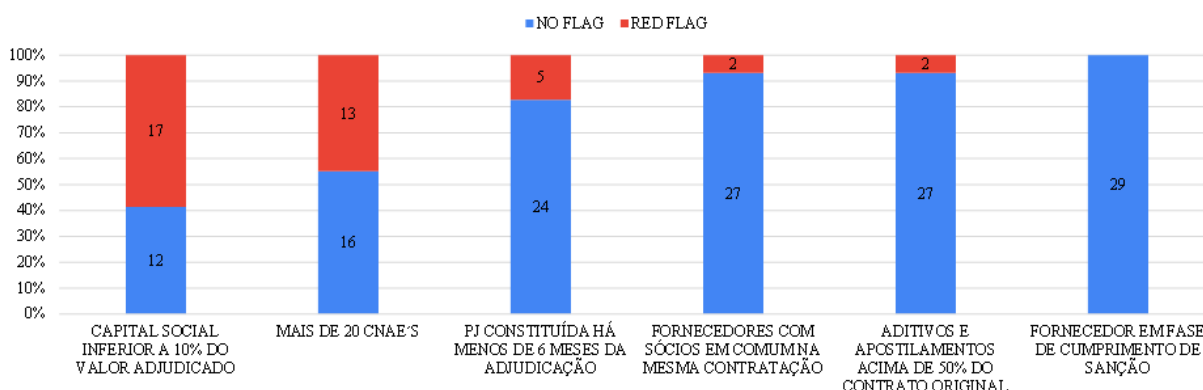
Ainda sobre as inexecuções contratuais, merece destaque a tipologia “mais de 20 CNAE’s”, afinal, identificou-se *red flags* quanto a essa característica do fornecedor em 13 das

29 contratações eivadas de inexecução. Assim, das 29 contratações em que se observou a inexecução contratual, 44,8% dos arranjos tinham como contratado fornecedor com mais de 20 atividades econômicas registradas.

Tal cenário também condiz com o exposto, já que o referido perfil de fornecedor (declarante de numerosas atividades econômicas, inclusive sem qualquer relação), sugere pessoa jurídica menos especializada no fornecimento de bens ou prestação de serviços para a qual foi contratada, ou até mesmo um mero intermediário, e, portanto, maior é a probabilidade de não ter experiência suficiente naquela atividade e de inexecução contratual.

Por fim, importante mencionar, ainda, que, nos casos de inexecução contratual, observou-se menor incidência de *red flags* para as tipologias “empresa criada há menos de 6 meses da adjudicação” (em 5 das 29 inexecuções contratuais, ou seja, em 17,2% dos casos), “aditivos e apostilamentos acima de 50% do contrato original” (em 3 das 29 inexecuções contratuais, ou seja, em 6,9% dos casos) e “empresas com sócios em comum no mesmo processo de contratação” (em 3 das 29 inexecuções contratuais, ou seja, em 6,9% dos casos).

Gráfico 14 – Porcentagem de indício de dano à Administração Pública (inexecução contratual)



Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 23 – Tipo de indício de dano à Administração Pública (inexecução contratual)

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	12	17	29
MAIS DE 20 CNAE'S	16	13	29
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	24	5	29
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	27	2	29
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	27	2	29
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	29	0	29
Total Geral	135	39	174

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	41,4%	58,6%	100,0%
MAIS DE 20 CNAE'S	55,2%	44,8%	100,0%
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	82,8%	17,2%	100,0%
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	93,1%	6,9%	100,0%
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	93,1%	6,9%	100,0%
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	100,0%	0,0%	100,0%
Total Geral	77,6%	22,4%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Inserida no conjunto de 37 contratações com indícios de dano à Administração Pública, estão 8 desistências dos particulares que, após o decurso do processo de aquisição, deixaram de fornecer ao Estado de Goiás o objeto ou o serviço orçado. Vale dizer, as desistências representam 22% das contratações diretas emergenciais que apresentaram desdobramentos não desejados pelo Estado de Goiás.

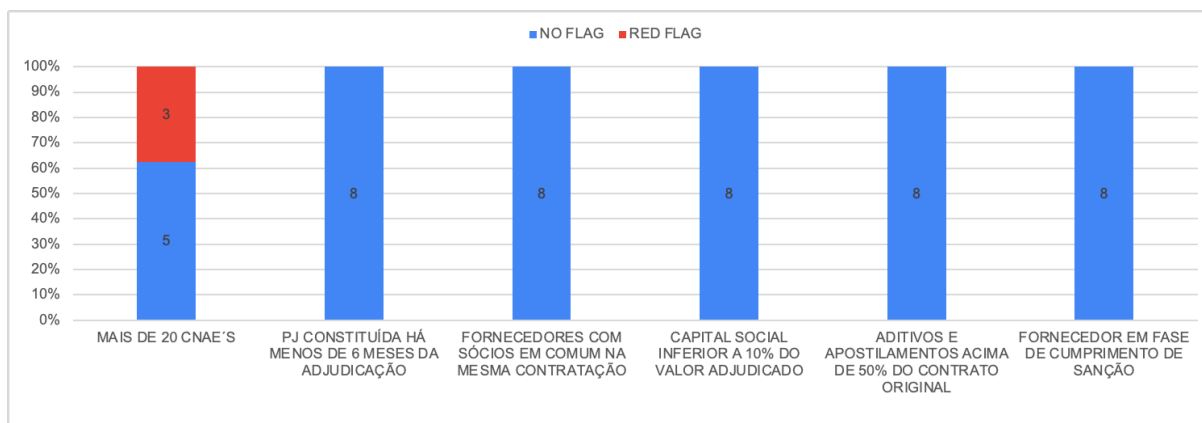
Tal cenário é representado em sua grande maioria por fornecedores que não receberam qualquer *red flag* (em 5 das 8 contratações não se identificou sinal de alerta acerca das tipologias utilizadas neste estudo), sendo todos classificados como baixo risco. Nos 3 processos de contratação em que se identificou *red flags* é possível observar que os fornecedores tinham mais de 20 CNAE's, ou seja, em 37,5% dos casos de desistência um alerta teria indicado fator de risco associado àquele perfil de fornecedor.

Tabela 24 – “Tabela *Due Diligence*”

FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SOCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE S	PJ CONSTITUÍDA HA MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR	INDÍCIO DE DANO À AP	Tipo de indicio de dano à AP	
41	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
70	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
82	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
85	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
100	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência
126	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
198	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência
207	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência

Fonte: Elaborado pela autora.

Importante mencionar que as desistências foram justificadas pelos fornecedores em razão da falta de suprimentos no mercado à época ou mesmo pela inviabilidade de se manter a proposta anteriormente ofertada, uma vez que o valor dos insumos objeto das contratações estavam atrelados ao dólar e os preços sofriam grande variação em curto período, razão pela qual os órgãos contratantes, ao constatarem a desistência, se abstiveram de qualquer medida voltada à responsabilização de tais fornecedores, especialmente nos casos em que a desistência antecedeu a formalização da contratação (consoante o disposto no art. 64 da Lei nº 8.666/93).

Gráfico 15 – Porcentagem de início de dano à Administração Pública (desistência)

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 25 – Tipo de início de dano à Administração Pública (desistência)

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
MAIS DE 20 CNAE'S	5	3	8
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	8	0	8
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	8	0	8
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	8	0	8
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	8	0	8
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	8	0	8
Total Geral	45	3	48

	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
MAIS DE 20 CNAE'S	62,5%	37,5%	100,0%
PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	100,0%	0,0%	100,0%
FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	100,0%	0,0%	100,0%
CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	100,0%	0,0%	100,0%
ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	100,0%	0,0%	100,0%
FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	100,0%	0,0%	100,0%
Total Geral	93,8%	6,3%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Oportuno frisar que, na população estudada, há contratos findados e outros ainda vigentes. Quanto à apuração dos indícios de dano à Administração Pública e constantes dos 37 contratos objeto deste tópico, tem-se que em 75% dos casos (28 contratos) os atos de aferição e responsabilização foram realizados apenas no âmbito do próprio órgão contratante, enquanto 25% contratações possivelmente danosas (9 contratos) também são objeto de análise cumulativa ou não pela CGE, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Considerando os órgãos contratantes e seus processos de contratação que revelaram indícios de dano à Administração Pública, tem-se que a SES é responsável por 22 dos 29 processos de contratação potencialmente danosos. Ao avaliar o perfil de risco de tais 22

fornecedores, 11 foram considerados de nível baixo, 8 (oito) de nível médio e 3 (três) de rico alto. Veja-se a tabela a seguir:

Tabela 26 - Quantidade de processos de contratação com indícios de dano: órgãos contratantes e perfis de risco dos fornecedores

Órgão Contratante	Baixo			Médio			Alto			Total Proc Contratação	Total Indício de dano	Total % Indício por risco
	Proc Contratação	Indício de dano	% Indício por risco	Proc Contratação	Indício de dano	% Indício por risco	Proc Contratação	Indício de dano	% Indício por risco			
Agência Brasil Central	11									11		
Agência Estadual de Turismo	5	1	100,0%							5	1	100,0%
Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária	2									2		
Agência Goiana de Defesa Agropecuária	2									2		
Agência Goiana de Habitação	1									1		
Agência Goiana de Infraestrutura e Agência Goiana de Regulação, Controle e Fisc. de Serv. Púb.	3									3		
Comando Geral do Corpo de Bom-beiros	4									4		
Controladoria-Geral do Estado de Goiás	11									11		
Departamento Estadual de Trânsito	1									1		
Diretoria Geral da Administração	12									12		
Instituto de Assistência dos Servidores Públicos de Goiás	17	6	100,0%							17	6	100,0%
Polícia Militar	1									1		
Procuradoria Geral do Estado	5	1	50,0%	1	1	50,0%				6	2	100,0%
Secretaria de Estado da Administração	5									5		
Secretaria de Estado da Casa Civil	10	1	100,0%							10	1	100,0%
Secretaria de Estado da Casa Militar	7	1	100,0%							7	1	100,0%
Secretaria de Estado da Economia	1									1		
Secretaria de Estado da Educação	4									4		
Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços	3	1	100,0%							3	1	100,0%
Secretaria de Estado da Saúde	1									1		
Secretaria de Estado de Comunicação	39	11	50,0%	10	8	36,4%	3	3	13,6%	52	22	100,0%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação	3									3		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento	1									1		
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	35	3	100,0%	2						37	3	100,0%
Secretaria de Estado de Segurança Pública	4									4		
Universidade Estadual de Goiás	1									1		
Vice-Governadoria do Estado	1									1		
	2									2		
Total Geral	192	25	67,6%	13	9	24,3%	3	3	8,1%	208	37	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma outra forma de visualizar os processos de contratação com indícios de dano à Administração Pública é a partir dos valores adjudicados separados em 10 extratos a partir do maior valor adjudicado. Assim, o menor número de *red flags* pôde ser observado na camada que representa os valores adjudicados entre R\$ 53.500,01 e R\$ 204.000,00 em que apenas 38,1% apresentaram sinais de alerta. Considerando o extrato dos valores mais altos adjudicados, ou seja, acima de R\$ 669.240.000,00, tem-se 21 processos de contratação, dos quais 19 ou 90,48% apresentaram *red flags*. Veja-se:

Tabela 27 - Processos de contratação estratificados: quantidade de *red flags* identificadas por extrato

Extratos (Decis Valor Adjudicado) ▾	Qtd Proc Contratações		%		Total Qtd Proc Contratações	Total %
	NO FLAG	RED FLAG	NO FLAG	RED FLAG		
Mínimo - 10%: R\$ 880	8	12	40,00%	60,00%	20	100,00%
20%: R\$ 2.600	11	10	52,38%	47,62%	21	100,00%
30%: R\$ 5.500	12	9	57,14%	42,86%	21	100,00%
40%: R\$ 7.900	11	9	55,00%	45,00%	20	100,00%
Mediana: 50%: R\$ 14.000	11	10	52,38%	47,62%	21	100,00%
60%: R\$ 29.000	13	9	59,09%	40,91%	22	100,00%
70%: R\$ 53.500	9	11	45,00%	55,00%	20	100,00%
80%: R\$ 204.000	13	8	61,90%	38,10%	21	100,00%
90%: R\$ 5.992.000	10	11	47,62%	52,38%	21	100,00%
Máximo: 100%: R\$ 669.240.000	2	19	9,52%	90,48%	21	100,00%
Total Geral	100	108	48,08%	51,92%	208	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora.

As *red flags* indicam apenas que determinadas características do fornecedor, consideradas fatores de risco, merecem atenção e podem dar origem a riscos que deverão ser considerados posteriormente, não necessariamente inferindo que tais riscos serão materializados. Trata-se de análise hipotética que considera diversos cenários construídos a partir de evidências fornecidas também pela *due diligence*, atividade típica de gestão de riscos. Por óbvio, em momento oportuno, os fatores de risco apontados na *due diligence* poderão servir à tomada de decisão do gestor, especialmente para se instituir ações de controle, de modo que a grande maioria dos contratos não experimentarão eventos danosos à Administração Pública.

A aplicação retroativa do protocolo de *due diligence* adotado neste estudo, e, portanto, a testagem da relevância do procedimento de investigação prévia de fornecedores, considera o estágio atual em que se encontram os processos de contratação que compõem a população. Uma vez observada a utilidade da ferramenta para a governança das contratações públicas diretas emergenciais, a aplicabilidade da *due diligence* também poderá servir às demais contratações precedidas de procedimento licitatório e em períodos de normalidade.

3.3 Análise estatística dos resultados do protocolo de *due diligence* proposto: eficiência, sensibilidade e especificidade do modelo e seus parâmetros

As contratações, por dispensa e inexigibilidade de licitação, promovidas pela Administração Pública goiana para atender às demandas decorrentes da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, conforme consignado no presente estudo, perfazem o total de 208 processos de contratação pública, dos quais 37 contratos (ou seja, 18%) apresentaram indícios

de dano à Administração Pública, representados em possíveis fraudes, inexecuções contratuais e desistências.

Também restou demonstrado que, por meio da investigação de determinadas informações acerca dos fornecedores (denominadas “tipologias”), foi possível identificar aqueles que apresentavam fatores de risco (*red flags*) e, por conseguinte, o perfil de risco de tais fornecedores, que serve como importante sinalizador de que tal relação contratual pode se revelar danosa à Administração Pública do Estado de Goiás. Ainda que os fatores de risco não se convertam em risco materializado, aquele perfil revela menor ou maior probabilidade de que algum evento negativo ocorra gerando prejuízo ao interesse do estado contratante.

Consoante o disposto, as tipologias, quando aplicadas a tais contratos, ofereceram sinais de alerta que permitem identificar eventuais fatores de risco a partir da constatação de que os fornecedores alvo (1) encontram-se em fase de cumprimento de sanção administrativa; e/ou (2) participaram de processos de aquisição disputando com outras empresas de mesma titularidade; e/ou (3) já figura como contratado daquele mesmo arranjo negocial que conta com aditivos e apostilamentos que superam 50% do contrato original; e/ou (4) declararam mais de 20 atividades econômicas junto à Receita Federal; e/ou (5) são pessoas jurídicas constituídas há menos de 6 (seis) meses da adjudicação; e/ou (6) possuem capital social inferior a 10% do valor adjudicado.

Passa-se, portanto, ao cotejo de tais informações com vistas a analisar estatisticamente se a *due diligence*, utilizando-se das tipologias adotadas neste estudo e do perfil de risco traçado acerca dos fornecedores, teria o condão de alertar para contratos que posteriormente se revelaram potencialmente danosos à Administração Pública do Estado de Goiás.

Rememora-se que, uma vez identificadas as *red flags* e somado o *score* de cada fornecedor, tem-se o perfil de risco de cada particular contratado.

Tabela 28 – “Tabela Due Diligence”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
3	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto

Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda na Tabela 28, utilizando do mesmo trecho recortado e agora ampliando as colunas analisadas, é possível proceder à correlação entre o *score* de cada fornecedor, seu perfil de risco e, ainda, a informação sobre a existência de inícios de danos à Administração Pública constatados naquela contratação.

Tabela 29 - “Tabela *Due Diligence*”

FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOSEM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA EM MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR À AP	INDÍCIO DE DANO	Tipo de indicio de dano à AP	
1	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Fraude e inexecução contratual	
2	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual	
3	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	NÃO	(vario)	
4	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual	
5	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual	
6	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual	
7	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual	
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto	Fraude e inexecução contratual	
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual

Fonte: Elaborado pela autora.

O modelo proposto considerou os 208 processos de contratação direta emergencial inaugurados com vistas ao enfrentamento da Covid-19 pelo Estado de Goiás, dos quais 170 se converteram em contratos regulares e foram executados normalmente, enquanto 37 processos de contratação apresentaram indícios de danos à Administração Pública, constatando-se fraude, inexecução contratual ou mesmo desistência do fornecedor.

Tabela 30 - Modelo proposto 1

INDÍCIO DE DANO À AP	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
NÃO	89	82	171
SIM	11	26	37
Total Geral	100	108	208

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando o procedimento de investigação prévia sugerido, importante proceder à análise quanto a eficiência da ferramenta, ou seja, quanto à capacidade do modelo proposto (protocolo de *due diligence* testado) de oferecer estimativas confiáveis para os parâmetros oferecidos, permitindo uma compreensão mais precisa do fenômeno estudado.

Partindo-se do pressuposto de que a *due diligence* busca identificar fatores de risco dos fornecedores das contratações analisadas para, então, avaliar os riscos oferecidos por tais negociações ao Estado de Goiás, é possível afirmar que a diligência busca por aspectos negativos que podem vir a se tornar riscos materializados nas relações contratuais estudadas.

Logo, o modelo será considerado eficiente quando tiver apontado fatores de risco naqueles contratos em que posteriormente se constatou indícios de danos à Administração Pública. Ou seja, caso o protocolo de *due diligence* proposto tivesse sido seguido pelo Estado de Goiás durante o processo de contratação, os indícios de dano à Administração Pública constatados após o processo de contratação teriam sido objeto de alerta da investigação prévia.

Assim, dos 37 processos de contratação em que se constatou indícios de dano à Administração Pública, em 25 processos a *due diligence* teria apontado fatores de risco sobre aquelas negociações, o que equivale dizer que 70% dos casos falhos teriam sido previamente alertados pelo modelo testado neste estudo.

De outro lado, quanto aos 171 contratos considerados regulares, a *due diligence* teria apontado *red flags* em 82 deles, o que representa 48% de especificidade. Fundamental esclarecer que, neste caso, o alto número de contratos em que havia sinais de alerta e, ainda assim, os contratos foram considerados regulares, não indica que o protocolo é falho, afinal riscos estão presentes em qualquer negociação e a intenção é exatamente analisá-los e tratá-los para que não se materializem. Vale dizer, na gestão de riscos contratuais o intuito é identificar todos os riscos envolvidos na negociação, inclusive os decorrentes do perfil do fornecedor, assumindo que a maior parte não se materializará em razão das ações de controle instituídas para mitigar tais riscos.

Tabela 31 - Modelo proposto 2

% Linhas	MODELO		
INDÍCIO DE DANO À AP	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
NÃO	52%	48%	100%
SIM	30%	70%	100%
Total Geral	48%	52%	100%

% Geral	MODELO		
INDÍCIO DE DANO À AP	NO FLAG	RED FLAG	Total Geral
NÃO	43%	39%	82%
SIM	5%	13%	18%
Total Geral	48%	52%	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4 Aplicabilidade na seleção de fornecedores e na gestão de riscos dos contratos diretos emergenciais celebrados em Goiás para atendimento da pandemia

O presente subcapítulo traz considerações a respeito da aplicabilidade da *due diligence* e sua viabilidade jurídica na seleção de fornecedores. Neste momento, também é analisada a

sua adoção nos processos de gestão de riscos nos contratos administrativos, bem como sua viabilidade em tal contexto.

3.4.1 *Due diligence*: aplicabilidade na seleção de fornecedores

Este tópico se propõe a compreender a aplicabilidade e eventuais benefícios da realização da *due diligence* na escolha de fornecedores sem se preocupar, por ora, com a legalidade de sua adoção ou mesmo sua alocação no ordenamento jurídico, tema a ser explorado adiante.

Conforme reiteradamente afirmado, a *due diligence* no âmbito das contratações públicas resulta no fornecimento de informações para a Administração Pública sobre aquele com quem ela pretende se relacionar. A relevância de tal procedimento reside na própria importância da boa execução dos contratos administrativos, afinal, é por meio de tais arranjos que políticas públicas serão implementadas e, por óbvio, dispor de evidências capazes de respaldar a seleção do fornecedor que melhor se encaixa aos interesses da Administração Pública é, em última instância, escolher aquele que melhor atenda ao interesse público.

Ainda sem adentrar ao mérito quanto ao caminho a ser percorrido para que o procedimento da *due diligence* venha a integrar a rotina administrativa que antecede a seleção de fornecedores, e lhe servir de insumo para tanto, há que se refletir sobre a essencial capacidade de adaptação e evolução do setor público para enfrentar os desafios contemporâneos e atender às demandas da sociedade em constante transformação. Para tanto, a inovação legislativa é o meio capaz de superar paradigmas estabelecidos e introduzir mudanças significativas em nosso ordenamento, a fim de fomentar a modernização e eficiência da Administração Pública, tema a ser tratado adiante.

A *due diligence* realizada no setor privado se propõe a coletar informações acerca do terceiro e, com base nos resultados de tal procedimento, identificar sinais de alerta (ou *red flags*) que representam fatores de risco. A partir disso, o contratante privado poderá decidir por uma das três seguintes vias: contratar sem mais ações, quando os sinais de alerta não representam qualquer risco, ou mesmo quando os alertas são aceitáveis; contratar com a adoção de ações de controle, quando uma importante *red flag* foi identificada, mas não há outro fornecedor ou o risco decorrente desse alerta é considerado gerenciável; e, por fim, o interessado pode decidir por não contratar com aquele terceiro.

Ao transpor tal lógica para o contexto público estudado, conforme exposto anteriormente, tem-se que a *due diligence* engendrada durante a fase de seleção de

fornecedores, como resultado final, poderia oferecer as seguintes recomendações à Administração Pública (contratante). Desta feita, para fornecedores considerados de risco 1) baixo: prosseguir com a contratação analisada; 2) médio: prosseguir com a contratação analisada, mantendo as medidas de controle existentes e sob a condição de incremento de novas ações de controle, visando a mitigação dos riscos identificados; e 3) alto: avaliar a possibilidade de não prosseguir com a contratação.

Não se ousa olvidar da necessidade de se avaliar a legalidade da *due diligence* aplicada na seleção de fornecedores e, em especial, o instrumento adequado para que o procedimento seja incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, temática a ser tratada no subtópico a seguir.

3.4.1.1 *Due diligence*: viabilidade jurídica na seleção de fornecedores

A definição de critérios para seleção de fornecedores no âmbito privado é decisão livre e estratégica que deve considerar as necessidades e objetivos da empresa, podendo variar dependendo do setor, do seu porte e das especificidades do mercado em que ela atua. A Administração Pública, por sua vez, ao selecionar seus fornecedores, em razão do princípio da reserva legal, está adstrita aos limites definidos em lei que lhe são impostos com vistas a garantir a legalidade, a eficiência e a qualidade das contratações públicas.

A adoção da *due diligence* nas contratações públicas não entra em conflito com os princípios gerais das licitações estabelecidos no art. 37, XXI, da CF/88, nem com as normas gerais contidas nas Leis nºs 8.666/93 e 14.133/21. Ela busca fortalecer os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, visando a promoção da integridade contratual, a mitigação de riscos e a obtenção de melhores resultados.

O procedimento de investigação pode ser conduzido em qualquer fase do processo de contratação pública: no cadastro de fornecedores, na habilitação, na convocação para a assinatura do contrato, bem como durante a execução do contrato. A simples condução da *due diligence*, sem ônus impostos aos interessados antes da contratação, representa a formalização da intenção administrativa de conhecer o futuro fornecedor ou o contratado. A questão a ser analisada, aqui, é se a *due diligence* poderia ser utilizada para excluir a participação do licitante ou interessado, uma vez que envolve aspectos constitucionais e legais relevantes.

Não há que se falar em inconstitucionalidade formal a ser apontada à *due diligence*, em razão de uma possível violação da competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, conforme previsto no art. 22, XXVII, da CF/88. Em que pese

frágil concepção de que não haveria base de validade para tal procedimento em uma norma de caráter geral, a investigação sobre aqueles com quem se pretende relacionar está alinhada às diretrizes básicas das leis, que, como normas gerais aplicáveis à Administração Pública, deixam claro seu propósito de homenagear os princípios da moralidade e da probidade administrativa, bem como as boas práticas de governança nas contratações públicas, conferindo, portanto, caráter constitucional à *due diligence*.

Em suma, do ponto de vista formal, não há qualquer inconstitucionalidade, uma vez que as leis gerais que regem as contratações em questão ratificam os princípios da legalidade, moralidade e probidade administrativa. A controvérsia sobre a possível inconstitucionalidade da exigência decorre da análise do seu fundamento material de constitucionalidade quando aplicado ao procedimento de *due diligence* como condição de participação nos processos de contratação pública.

A exigência de submissão à *due diligence* como critério excludente para participação no certame (ou no processo de contratação direta), deflagra violação direta ao caráter material previsto no art. 37, XXI, da CF/88, que garante a igualdade de concorrência entre todos os participantes. Não se afigura como admissível, frente ao preceito constitucional de promoção da competitividade, que lei ou ato normativo posterior traga condições restritivas de competição. A restrição da competitividade, por si só, contraria a lógica do processo concorrencial e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração. Em outras palavras, não é possível, com base em um indicador de risco para a futura contratação, impedir que um interessado participe livremente do processo competitivo, sob pena de inconstitucionalidade material da exigência.

Importante se faz destacar os ensinamentos de Rodrigo Pironti, ao discorrer sobre a mencionada inconstitucionalidade material da *due diligence* quando adotada como condição de participação em processos de contratação pública, ao apresentar as três provocações que reforçam tal confronto do procedimento em estudo e a Constituição da República:

a) Qual o conceito de risco? b) Os critérios da *due diligence* são pautados pela Administração ou por critérios aferíveis dentro de um contexto dialógico (de participação com o particular); c) Por fim, os critérios da *due diligence* são fixados previamente e abertos ao contraditório em sua formação, ou exigidos do particular e, eventualmente, conferido contraditório posterior?¹⁶⁷.

¹⁶⁷ ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 370.

Quanto à primeira indagação, considerando o fato de a *due diligence* servir à análise de riscos e, ainda, atendo-se ao conceito de risco como sendo o “efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos”¹⁶⁸, assevera o autor que “seria não apenas ilegal, mas ilógico, pautar a exclusão de um pretense licitante que pode inclusive determinar a proposta mais vantajosa à Administração por critérios futuros e incertos que podem não se materializar”¹⁶⁹.

A segunda provocação, por sua vez, perpassa pela definição do apetite a risco da organização que, conforme amplamente tratado nesta dissertação, deverá ser definido pelo interessado na condução da *due diligence*. Trata-se de atividade discricionária que sofrerá variações a depender da organização, ou seja, cada ente público tem seu próprio apetite e a risco. Ao particular interessado restaria, como condição de participação dos procedimentos de contratação pública, atender ao apetite discricionário de todos os entes públicos com os quais tenha interesse em celebrar contrato, o que desafiaria a razoabilidade¹⁷⁰.

Quanto a terceira indagação, que se refere aos critérios adotados na *due diligence* e definidos pela Administração Pública, também com base em seu apetite a risco, é atividade exercida sob o manto da discricionariedade e, como tal, não passível de impugnação pelo particular. Assim, a *due diligence* como condição de participação representaria a adoção de uma “condição restritiva e excludente de participação, sem que os critérios que fundamentam tal exclusão sejam passíveis de insurgência pelo particular”¹⁷¹.

Outrossim, em que pese sua relevância testada na presente pesquisa, a adoção da *due diligence*, como inovação que estabelece uma condição especial restritiva para participação de interessados em procedimentos licitatórios ou contratações diretas, carece de previsão em norma geral, ou seja, de um novo dispositivo normativo de caráter geral que especificamente preveja a *due diligence* como uma restrição para a contratação pública desejada, o que não se observa no atual ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão de Riscos: Avaliação da Maturidade**. Segecex, Adegecex, Semec. 2018. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf Acesso em: 21 jul. 2023.

¹⁶⁹ ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 371.

¹⁷⁰ ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 372.

¹⁷¹ ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 372.

3.4.2 *Due diligence*: aplicabilidade na gestão de riscos contratuais

Como informado no início do presente subcapítulo, neste momento é analisada a aplicabilidade da *due diligence* à gestão de riscos nas contratações públicas, bem como a viabilidade jurídica para adoção da ferramenta no processo de gerenciamento de riscos.

3.4.2.1 O processo de gestão de riscos e a *due diligence* como seu substrato

O gerenciamento de riscos nas contratações públicas é procedimento complexo e, conforme será demonstrado neste subtópico, intrinsecamente relacionado à disponibilidade de informações a respeito da negociação, do objeto e do provável fornecedor. Essa é a premissa a partir da qual se compreende a utilidade da *due diligence* no desenvolvimento das atividades inerentes à gestão de riscos, uma vez que a ferramenta proporciona a coleta de informações dentro do espectro de interesse da Administração Pública.

Sobre a necessidade de implementação da gestão de riscos nas contratações públicas, veja-se as ponderações de Matheus Cunha:

Sobretudo nas relações de contratação entre o Poder Público e a iniciativa privada, processo em que há franca elevação do grau de exposição aos riscos de integridade a todas as partes envolvidas, a avaliação e gestão destes riscos deve fazer parte da estratégia contínua de gestão de todos os relacionados, mormente para a prevenção de práticas de corrupção tão nocivas à Administração Pública, à livre concorrência, assim como aos interesses coletivos e bem comum¹⁷².

No intuito de definir risco, o COSO, no modelo de trabalho denominado *Enterprise Risk Management—Integrating with Strategy and Performance* do COSO (*COSO ERM Framework*), compreende risco como “a possibilidade de que eventos ocorram e afetem a realização da estratégia e dos objetivos de negócios”. Tal conceito alcança não só os efeitos negativos, como danos às metas traçadas, mas também impactos positivos, ou seja, oportunidades. Na mesma esteira é a norma técnica ISO 31000:2018 ao definir que “risco é o efeito da incerteza nos objetivos”¹⁷³.

¹⁷² CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. p. 247. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

¹⁷³ ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

Para fins da presente pesquisa, contudo, será adotado a definição de risco limitada à possibilidade de um evento causar efeito adverso na consecução dos objetivos almejados pela Administração Pública. Nesse sentido, é o Manual de Gestão de Riscos do TCU ao preceituar que risco é a “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos”¹⁷⁴.

Outrossim, diante da imprevisibilidade dos riscos e da incerteza de sua ocorrência, bem como dos efeitos negativos caso se materializem, é fundamental a adoção de metodologia para lidar com os riscos decorrentes dos contratos administrativos. O gerenciamento de tais riscos proporcionará ao gestor público a tomada de decisão fundada em evidências com aptidão para revelar cenários indesejados e indicar caminho seguro a ser seguido. Para Henrique Ziller, Mara Borges, Luís Henrique Crispim e Adriano de Castro:

Gerir riscos possibilita aos gestores enfrentar as incertezas na tomada de decisão, mediante o tratamento de causas e consequências. No setor público, isso equivale a gerar maior valor público por meio das políticas públicas, em especial quanto à execução orçamentária¹⁷⁵.

O processo de gestão de riscos é aquele no qual se observa a “identificação, avaliação e priorização de riscos, seguida de uma aplicação coordenada e econômica de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades”¹⁷⁶.

Segundo prescreve a NBR ABNT ISO 31000:2018, a gestão de risco é composta por “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”¹⁷⁷ e, em linhas gerais, inicia-se com o estabelecimento do escopo, contexto e critério, seguido da identificação, análise e avaliação de riscos, resultando no tratamento de riscos e, por fim, retroalimentando o referido processo, tem-se o monitoramento e a análise crítica do processo de gestão de riscos.

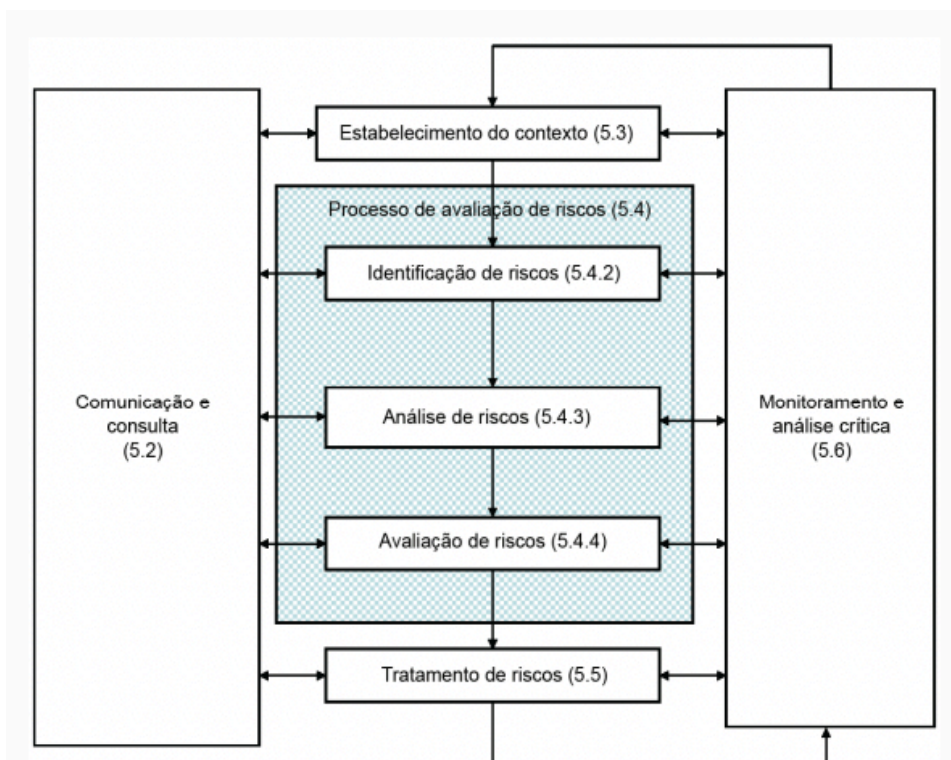
¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/> Acesso em: 21 jul. 2023.

¹⁷⁵ ZILLER, Henrique Moraes et al. **Gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no Estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 27.

¹⁷⁶ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 42.

¹⁷⁷ ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

Figura 2 - Processo de gestão de riscos



Fonte: ISO 31000:2018.

a) Estabelecimento do escopo, contexto e critério

Na etapa destinada ao estabelecimento do escopo, contexto e critérios, o intuito é personalizar o processo de gestão de riscos, adaptá-lo às peculiaridades de cada organização e, assim, permitir que as próximas etapas, de avaliação e tratamento de riscos, sejam dotadas de eficácia. É neste momento que a parte interessada, *in casu* a Administração Pública, “articula seus objetivos, define os parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, e estabelece o escopo e os critérios de risco para o restante do processo”¹⁷⁸.

Uma vez que o processo de gestão de riscos pode ser aplicado em diferentes níveis (por exemplo, estratégico e/ou operacional), revela-se importante a definição clara do escopo das atividades que serão executadas, os objetivos que deverão ser considerados e seu alinhamento aos objetivos organizacionais. Ao tratar do escopo, pontos como resultados esperados, etapas a serem realizadas, técnicas a serem adotadas, dentre outros fatores de direcionamento deverão ser definidos.

¹⁷⁸ ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018, p. 23.

No que se refere ao contexto a ser analisado, a gestão de riscos em uma organização apoia-se na compreensão de seu ambiente interno e externo, e irá variar de acordo com seus interesses. Quanto ao contexto interno, “ter o entendimento do histórico, conhecer as estratégias e metas, a estrutura de que dispõe para buscá-las, quem são os atores relacionados e interessados no propósito da entidade é fundamental para se iniciar esse processo”¹⁷⁹. Ao examinar o contexto externo, é recomendado que se pondere acerca de fatores sociais, políticos, jurídicos, econômicos, dentre outros com aptidão para afetar os objetivos da organização.

A organização deverá, ainda, definir os critérios para se avaliar relevância do risco e, para tanto, devem refletir os valores, objetivos e recursos da organização. A NBR ABNT ISO 31000:2018 recomenda que, ao definir tais critérios, sejam considerados aspectos como: a natureza e os tipos de causas e de consequências que podem ocorrer e como ela serão medidas; como a probabilidade será definida; a evolução no tempo da probabilidade e/ou consequência(s); como o nível de risco deve ser determinado; o apetite e a tolerância a risco da organização.

Impende ressaltar que “a personalização dos critérios de riscos de acordo com as metas e cultura de cada organização terá como resultado um processo de avaliação de riscos mais eficaz e o apropriado tratamento de riscos para cada área/processo da organização”¹⁸⁰.

Merece destaque a definição quanto à escala de probabilidade e impacto¹⁸¹ que será adotada e, por conseguinte, resultará na matriz de definição de nível do risco¹⁸². O apetite e a tolerância a risco da organização também poderão ser definidos na fase inicial do processo de gestão de riscos, devendo, contudo, ser reavaliados ao longo do processo, já que não são estáticos¹⁸³.

O apetite a risco revela a “quantidade e tipo de riscos que a organização está preparada para buscar, reter ou assumir”¹⁸⁴, ou seja, o quanto o Estado de Goiás pode admitir como risco ao realizar as contratações públicas. A tolerância ao risco, por sua vez, “está relacionada à

¹⁷⁹ ZILLER, Henrique Moraes et al. **A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum: 2023, p. 45.

¹⁸⁰ ZILLER, Henrique Moraes et al. **A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum: 2023, p. 47.

¹⁸¹ A gestão de riscos realizada no Estado de Goiás, no âmbito do PCP do Estado, adota escala de 1 a 4 para probabilidade (raro, improvável, possível, provável e quase certo) e impacto (desprezível, menor, moderado, maior e catastrófico).

¹⁸² A gestão de riscos realizada no Estado de Goiás, no âmbito do PCP do Estado, adota matriz de definição de nível de risco escalonada em baixo, médio, alto e extremo.

¹⁸³ A gestão de riscos realizada no Estado de Goiás, no âmbito do PCP do Estado, adota tabela na qual define os limites de exposição a riscos.

¹⁸⁴ AMN. ISO. Guia 73. Gestão de Riscos – Vocabulário. São Paulo: Associação Mercosur de Normalização, 2013.

aceitação dos resultados de um risco se eles ocorrerem, e ter os recursos e controles adequados para absorver ou tolerar o risco dado”¹⁸⁵. É o quanto a Administração Pública de Goiás está disposta a aceitar um risco caso ele se materialize, a exemplo de eventual fraude, inexecução ou mesmo desistência por parte do fornecedor de um dos contratos objeto deste estudo, considerando-se ações de controle preexistente e possíveis medidas a serem adotadas nesses casos.

No que se refere a tal delimitação, esta pesquisa se escora nas definições feitas pela CGE de Goiás para realização da gestão de riscos no Estado de Goiás, no âmbito do PCP do Estado de Goiás¹⁸⁶. Sobre o tema:

O apetite a risco é fundamental para priorizar o tratamento de riscos, bem como para selecionar respostas a riscos, e deve estar alinhado aos valores e objetivos estratégicos da organização e ao nível de risco que a organização está propensa a aceitar no esforço de realizar sua missão. (...) Quando se define a tolerância a um risco, a entidade pondera o grau de importância do risco em relação ao objetivo organizacional, podendo optar por não implementar novos controles, mesmo que o risco esteja acima do apetite¹⁸⁷.

Uma vez definido o escopo, o contexto e os critérios que nortearão todo o processo de gestão de riscos, passa-se à busca e análise de riscos.

b) Identificação, análise e avaliação de riscos

Inerente à etapa de avaliação de riscos, a primeira ação a ser executada é a própria identificação dos riscos, atividade que envolve a busca, o reconhecimento e descrição dos riscos, ou seja, dos eventos que possam afetar negativamente os objetivos da organização, as fontes de risco, suas causas e consequências potenciais.

O intuito é realizar identificação apta a incluir todos os riscos, ainda que suas fontes não estejam sob controle da organização, considerando-se todas as causas e consequências significativas, de modo a produzir uma lista abrangente de riscos que possam “criar, aumentar,

¹⁸⁵ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 129.

¹⁸⁶ Instituído pelo Decreto Estadual nº 9.406/2019, o PCP do estado de Goiás está presente em todos os órgãos e entidades do executivo goiano e é composto por quatro eixos: ética, transparência, gestão de riscos e responsabilização. O programa é coordenado pela CGE-GO, de onde partem todas as diretrizes para execução das atividades inerentes à gestão de riscos. (GOIÁS. **Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019**. Institui o Programa de *Compliance* Público no Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/71608/decreto-9406 Acesso em: 21 jul. 2023).

¹⁸⁷ ZILLER, Henrique Moraes et al. **A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum: 2023, p. 51.

evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos”¹⁸⁸. Trata-se de atividade crítica, pois um risco não identificado nesta etapa não será incluído nas posteriores.

Informações pertinentes e atualizadas são importantes nesta etapa, motivo pelo qual a NBR ISO 31000:2018 recomenda “que a organização aplique ferramentas e técnicas de identificação de riscos que sejam adequadas aos seus objetivos e capacidades”, momento em que se vislumbra a adoção da *due diligence*, visto que a ferramenta pode revelar fontes de risco relacionadas aos fornecedores e, por conseguinte, é capaz de indicar riscos na relação contratual observada.

Técnicas como análise SWOT¹⁸⁹, bem como a análise de causa e efeito estruturada no diagrama de Ishikawa¹⁹⁰, ou mesmo a análise *bow tie*¹⁹¹, são exemplos de ferramentas largamente empregadas no processo de identificação de riscos. A *due diligence*, comumente adotada de forma autônoma para lastrear tomadas de decisão em relações negociais, neste contexto, pode ser considerada ferramenta robusta capaz de lançar luz a fontes de risco associadas ao perfil do contratado e, por certo, indicadoras de riscos a serem observados na gestão de riscos dos contratos correspondentes.

A *due diligence* e a gestão de riscos são ferramentas não excludentes. Ao contrário, a *due diligence* é substrato para a gestão de riscos, afinal, em que pese os dois institutos atuarem para identificar, prevenir e mitigar riscos, enquanto a *due diligence* se encarrega de estudar o perfil de fornecedores, e indicar os sinais de alerta decorrentes de tal perfil, a gestão de riscos considera as informações ofertadas pela diligência prévia para, então, identificar e tratar os riscos do negócio relacionado ao alvo investigado.

¹⁸⁸ ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

¹⁸⁹ Nota A técnica SWOT é atribuída a Albert S. Humphrey, consultor de gestão e estratégia da empresa de consultoria de negócios Stanford Research Institute (hoje SRI International). A análise SWOT é utilizada para identificar e avaliar os riscos relacionados a um projeto, negócio ou empreendimento. Ela envolve a identificação das forças e fraquezas internas, que representam os elementos que podem contribuir ou prejudicar o desempenho, bem como a identificação das oportunidades e ameaças externas, que podem influenciar positivamente ou negativamente o contexto em que a entidade está inserida. Ao analisar cuidadosamente esses quatro aspectos, a análise SWOT permite uma compreensão mais profunda dos riscos potenciais.

¹⁹⁰ Nota A técnica do Diagrama de Ishikawa, também conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama de Espinha de Peixe, é uma ferramenta visual utilizada para identificar as possíveis causas de um problema específico. Foi desenvolvida pelo professor japonês Kaoru Ishikawa na década de 1960. O Diagrama de Ishikawa é representado por uma espinha central na qual está inserido o objetivo ou resultado desejado, enquanto os ramos identificam as diferentes categorias de fatores que podem contribuir para riscos associados àquele objetivo.

¹⁹¹ Nota A técnica Bow Tie (1970) é uma abordagem visual de análise de riscos que ajuda a identificar, analisar e comunicar os riscos associados a eventos indesejados. Inspirada pela forma de uma gravata borboleta, a técnica consiste em um diagrama que apresenta o evento indesejado central no meio, com barreiras de prevenção à esquerda e consequências à direita. As barreiras são as ações de controle implementadas para evitar ou reduzir a probabilidade de o evento ocorrer, enquanto as consequências representam os impactos que podem resultar se o evento se materializar.

Em regra, a *due diligence* voltada ao fornecimento de informações relevantes acerca de fornecedores para a gestão de riscos durante a execução contratual é realizada previamente, ou seja, em momento que antecede a contratação. Diz-se “em regra” porque a investigação acerca do terceiro pode ser acionada a qualquer tempo, especialmente quando durante a execução do contrato surgem indícios de que o procedimento deve ser realizado novamente, a exemplo de um escândalo de corrupção envolvendo o contratado. A *due diligence* em momento excepcional também se faz necessária quando se identifica um fornecedor com perfil de risco considerado alto e, ainda assim, opta-se por contratá-lo, situação em que se recomenda nova *due diligence* em intervalo pré-definido¹⁹².

Conforme exposto, todo processo de gerenciamento de riscos envolve necessariamente a identificação dos riscos aos quais uma organização está exposta, notadamente aqueles que podem impactar negativamente seus objetivos. Trata-se de atividade voltada ao reconhecimento de circunstâncias que representam perigo ao atingimento dos resultados esperados de um projeto, organização ou atividade. Esta pesquisa, partindo dos objetivos do Estado de Goiás para as contratações diretas emergenciais para enfrentamento da pandemia, por meio da *due diligence*, analisou e traçou o perfil de risco de seus fornecedores.

Relaciona-se a tais fornecedores as fontes de risco identificadas por intermédio das tipologias, filtros utilizados na busca por informações acerca dos contratados. Considera-se, para tanto, como fonte de risco o elemento que tenha o potencial intrínseco para dar origem ao risco.

Assim, a partir do protocolo de *due diligence* proposto neste estudo, foram obtidas informações relevantes acerca dos fornecedores das contratações diretas emergenciais celebradas pelo Estado de Goiás, consideradas fontes de risco associadas ao perfil do fornecedor e que poderiam ter sido utilizadas para a identificação dos riscos da relação contratual da qual o fornecedor é parte. Ainda que o protocolo de *due diligence* engendrado nesta pesquisa se mostre limitado, posto se tratar de ferramenta ainda não institucionalizada, além da diminuta capacidade tecnológica e do acesso a poucas bases de dados, o quadro a seguir demonstra sua utilidade na identificação de riscos:

¹⁹² A lei prevê, no § 2º de seu art. 2º: “A avaliação de integridade terá validade de 24 (vinte e quatro) meses contados da data de liberação do Relatório de Avaliação de Integridade - RAI, salvo nas situações de GRI alto, quando a validade será de 12 (doze) meses”. (BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.557, de 26 de julho de 2023**. Torna obrigatória a avaliação de integridade nas contratações públicas que menciona. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/422353> Acesso em: 25 de jul. 2023).

Quadro 9 – Utilidade da *due diligence* na identificação de riscos

Fator de risco apontado pela <i>Due diligence</i>	Gestão de riscos – identificação de riscos
Empresa em fase de cumprimento de sanção.	Risco de fraude
Participação, no mesmo processo de contratação, de outra empresa que apresente em seu quadro sócio em comum com a empresa investigada.	Risco de fraude
Existência de apostilamentos e aditivos contratuais celebrados entre a empresa investigada e o órgão contratante que represente acréscimo superior a 50% do contratado inicialmente.	Risco de fraude
Empresa investigada com mais de 20 CNAE's	Risco de fraude, inexecução contratual e desistência
Empresa investigada constituída há menos de 6 (seis) meses da data da adjudicação	Risco de fraude, inexecução contratual e desistência
Capital social da empresa investigada inferior a 10% do valor adjudicado	Risco de fraude, inexecução contratual e desistência

Fonte: Elaborado pela autora.

Em uma análise hipotética, observando-se uma contratação pública direta emergencial, cujo objetivo é contratar serviços de saúde destinados à população local para enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, é possível, a partir dos fatores de risco “empresa constituída há menos de 6 meses” (inexperiente) e “com mais de 20 CNAES's” (não especializada), identificar como risco a inexecução contratual. Neste caso, tem-se como causa a adoção de critérios frágeis para a seleção de fornecedores e, por seu turno, como consequência a contratação de empresa incapaz de executar o contrato.

Após a identificação do risco, passa-se à análise quanto a natureza e o nível de tal risco, o que demandará a observância de peculiaridades do caso concreto. Trata-se de atividade voltada a perquirir a probabilidade de ocorrência do risco dentro de um intervalo de tempo pré-definido, bem como o impacto do risco sobre os objetivos e, ainda, as consequências caso se

materialize. A partir de então, utilizando-se de matriz probabilidade *versus* impacto, o nível do risco analisado será definido.

Quanto a probabilidade de ocorrência do risco, há que se mencionar a utilidade da *due diligence*, já que a ferramenta é capaz de revelar o histórico de riscos materializados relacionados ao fornecedor do contrato no qual se promove a gestão de riscos e, assim, permitir melhor avaliação quanto a probabilidade de um risco eventualmente já materializado voltar a se materializar.

Uma vez identificados e analisados os riscos, deverá ser realizada a avaliação de tais riscos, cuja finalidade é “auxiliar na tomada de decisões com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento”¹⁹³. Avaliando-se individualmente os riscos, no cotejo realizado entre o nível de cada risco e os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado, será ponderado se o nível do risco é aceitável ou se há a necessidade de tratamento, oportunidade em que serão destacados os riscos a serem tratados prioritariamente.

c) Tratamento de riscos

Selecionados os riscos a serem tratados, nos limites do apetite e tolerância a risco da organização, ações de controle serão implementadas com vistas a combater as causas do risco e, assim, reduzir a probabilidade de materialização. De outro modo, por meio de ações de contingência, é possível adotar medidas capazes de amenizar o impacto do risco, caso ele se concretize.

As ações de tratamento de riscos podem ser separadas em 4 (quatro) grupos:

1. aceitar o risco, porque a probabilidade de ocorrência e o impacto foram considerados baixos, ou mesmo porque as ações de controle existentes são suficientes (se insere no apetite a risco da organização). Para os riscos fora do apetite a risco definido, há casos em que novas ações de controle não são instituídas em razão do custo-benefício se mostrar inadequado e, mesmo assim, aceita-se o risco (ou seja, o risco é tolerado);
2. reduzir o risco, situação em que ações de controle serão implementadas para diminuir a probabilidade de ocorrência do risco e/ou o impacto do risco, caso se materialize;

¹⁹³ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 153.

3. evitar o risco, para situações de risco extremo em que a adoção de ações de controle se mostra inadequada e a organização decide pela extinção ou alteração do processo gerador do risco, de modo a impedir a materialização de tal risco;
4. compartilhar o risco, quando o impacto é tão alto que a organização não consegue suportá-lo, promovendo a transferência do risco para outra entidade.

Em regra, as ações de controle para tratamento dos riscos atuam nas causas deste risco. No exemplo citado neste tópico, no qual se identificou o risco de inexecução contratual, e como consequência a contratação de empresa incapaz de executar o contrato, observou-se como causa a adoção de critérios frágeis para a seleção de fornecedores. Assim, é possível sugerir como ação de controle a inclusão no processo de contratação de exigência mais rigorosa quanto a qualificação técnica e econômico-financeira do fornecedor em potencial.

Neste ponto, para se definir o melhor tratamento aos riscos identificados, as recomendações finais ofertadas pela *due diligence* mostram-se úteis à medida em que são produzidas a partir da conjunção dos fatores de risco originados no perfil do fornecedor. Assim, além de apresentar fontes de risco individualizadas durante a etapa de identificação de riscos, a *due diligence* tem o condão de avaliar tais fontes em conjunto e oferecer recomendações que podem ser consideradas pelo responsável ao desenvolver as atividades de gestão dos riscos durante a execução contratual, pelo que rememora-se a seguir:

- 1) Para fornecedores considerados de risco baixo: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, recomenda-se a implementação de novas medidas de tratamento correspondentes.
- 2) Para fornecedores considerados de risco: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, novas medidas de tratamento correspondentes devem ser implementadas. Eventuais ações de controle pré-existent devem ser incrementadas. Recomenda-se avaliar a necessidade de realização de nova *due diligence* em intervalo não superior a 1 (um) ano para contratos de prazo superior a 12 meses.
- 3) Para fornecedores considerados de risco: se os fatores de risco identificados não forem objeto de ações de controle pré-estabelecidas, novas medidas de tratamento correspondentes devem ser implementadas. Eventuais ações de controle pré-existent devem ser incrementadas. Nova *due diligence* deverá ser realizada em intervalo não

superior a 1 (um) ano para contratos de prazo superior a 12 meses. Recomenda-se que prorrogações contratuais sejam evitadas, exceto em casos devidamente motivados¹⁹⁴.

d) Monitoramento e análise crítica

Superadas as três etapas do processo de gestão de riscos, importante discorrer, ainda, acerca do monitoramento e análise crítica a serem realizados durante todas as etapas do processo de gestão de riscos, com o propósito de aprimorar a qualidade e eficácia do processo. Os resultados do monitoramento e da análise crítica, mensurados em indicadores, devem ser registrados, reportados e utilizados como insumo para a análise crítica acerca de toda a estrutura de gestão de riscos.

3.4.2.2 Viabilidade jurídica para adoção da *due diligence* na gestão de riscos

A gestão de riscos não foi tratada como tal pela Lei nº 8.666/93, que apenas estipulava uma regra genérica de distribuição de riscos nos contratos administrativos baseada na álea ordinária e extraordinária, sem prever a necessidade de se fazer uma análise prévia e sistemática dos riscos envolvidos nas contratações públicas. Vale dizer, o antigo diploma se limitou em admitir a possibilidade de fatores supervenientes à contratação representarem risco ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, diante de situações de desequilíbrio como este, previu em seu art. 65, II, alínea “d” a possibilidade de alteração contratual para restabelecer a relação que as partes inicialmente haviam pactuado¹⁹⁵. Outrossim, no § 3º de seu art. 56¹⁹⁶ previu a

¹⁹⁴ Na oportunidade, destaca-se o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93 ou mesmo no art. 99 da Lei nº 14.133/21 que tratam dos casos em que a prorrogação dos contratos públicos será admitida.

¹⁹⁵ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II - por acordo das partes: (...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹⁹⁶ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. (...) § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

possibilidade de se exigir prestação de garantia em até 10% do valor do contrato para obras, serviços e compras de grande vulto que, além da complexidade técnica, também representassem riscos financeiros consideráveis. Note-se, portanto, que, ainda que timidamente riscos tenham sido cogitados, a Lei nº 8.666/1993 não tratou da gestão de riscos, tampouco a instituiu no campo das contratações públicas.

De igual modo, ainda que a denominada Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002¹⁹⁷) ofereça dispositivos que podem ser interpretados como mecanismos para mitigar riscos nas contratações públicas¹⁹⁸, o diploma também não introduz a atividade de gestão de riscos na rotina administrativa. A Lei das Parcerias Público-Privadas, de 2004, trouxe a necessidade da existência de uma cláusula contratual contendo a repartição objetiva dos riscos entre as partes¹⁹⁹.

Já a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011²⁰⁰, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), com redação dada pela Lei nº 13.190/2015²⁰¹, previu a possibilidade de contratação integrada nas licitações de obras e serviços de engenharia, ocasião em que, consoante o disposto no § 5º do art. 9º:

¹⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

¹⁹⁸ A título exemplificativo, o §2º do art. 3º, que permite a negociação para obtenção de melhores preços, pode ser considerada uma medida apta a mitigar o risco de sobrepreço. Outro dispositivo que ilustra tal ótica é o inciso XIII do art. 4º, que exige o atendimento aos requisitos de habilitação e qualificação técnica e econômico-financeira do licitante, exigência que visa afastar do certame fornecedores sem lastro para o cumprimento do contrato. (BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

¹⁹⁹ Art. 5º, III da Lei nº 11.079/2004. (BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

²⁰¹ BRASIL. **Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015**. Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

Se o anteprojeto contemplar matriz de alocação de riscos entre a Administração Pública e o contratado, o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante.

A despeito de se tratar de inovação, o normativo se limitou a mencionar o tema de forma não mandatória. Válido mencionar, ainda, a Lei das Estatais nº 13.303/2016, que, alinhada aos preceitos de governança corporativa, para além de homenagear a gestão de riscos como atribuição dos administradores e empregados na condução das atividades da organização, expressamente insere a atividade no Capítulo I dedicado às licitações, notadamente em sua Seção III – Das Normas Específicas para Obras e Serviços, tornando obrigatória a matriz de riscos para contratações integradas e semi-integradas²⁰².

Com efeito, a Lei nº 13.979/2020, por sua vez, ainda que em período de excepcionalidade, como reflexo do amadurecimento do modelo de governança pública adotado pela Administração Pública federal, exigiu em seu art. 4º-D a gestão de riscos na fase contratual das compras emergenciais para enfrentamento da Covid-19, motivo pelo qual se reforça a importância quanto a discussão levantada na presente dissertação, afinal a *due diligence* é ferramenta que contribui sobremaneira para a gestão de riscos contratuais.

A inovação trazida pela Lei nº 13.979/20 foi o prenúncio do fortalecimento da governança nas contratações públicas pela nova Lei de Licitações que, por seu turno, introduziu a gestão de riscos como um dos princípios das licitações e contratos administrativos, além de estabelecer regras específicas para a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos nos contratos administrativos.

Expressamente positivada no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, a implementação da gestão de riscos para direcionar os processos licitatórios e os respectivos contratos é dever da alta administração do órgão ou entidade contratante, com vistas a “assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”²⁰³.

²⁰² Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: (...) § 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do caput deste artigo restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos: I - o instrumento convocatório deverá conter: (...) d) matriz de riscos; (BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰³ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

A análise de riscos, considerados aqueles “que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”²⁰⁴, estão na fase preparatória do processo licitatório, especificamente na etapa de planejamento. Assim, no intuito de promover a institucionalização da atividade voltada ao gerenciamento de riscos, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, no *caput* do seu art. 22, a possibilidade de, na fase preparatória, o edital contemplar matriz de riscos que deverá alocar de modo eficiente os riscos de cada contrato, estabelecendo a responsabilidade de cada parte contratante, bem como as ações para tratamento dos riscos identificados, inteligência do § 1º do mesmo dispositivo.

A gestão de riscos, contudo, está presente não só na etapa de instrução de processos licitatórios, mas também no planejamento das inexigibilidades e dispensas de licitação, conforme o disposto inciso I do art. 72 da Lei²⁰⁵, que estabelece a análise de riscos como exigência documental a ser observada nos processos de contratação direta. Em ambas as situações, contratações precedidas ou não de licitação, a nova Lei incentiva a adoção da gestão de riscos nos contratos celebrados pela Administração Pública²⁰⁶, como uma prática recomendada para aprimorar a eficiência e a segurança dos contratos.

No que se refere às irregularidades das contratações públicas, a nova Lei nº 14.133/2021 prevê a gestão de riscos como uma prática de controle contínuo e permanente²⁰⁷, devendo os

²⁰⁴ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...) X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰⁵ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰⁶ Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰⁷ Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: (...) (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

órgãos de controle adotar critérios de risco na fiscalização dos atos que compõem os contratos administrativos previstos no normativo²⁰⁸.

A já mencionada Portaria da Secretaria de Gestão (SEGES) nº 8.678/2021 do Ministério da Economia, referência para elaboração de atos regulamentares na esfera estadual e municipal acerca das contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, previu, no inciso II de seu art. 16, a gestão de riscos e o controle preventivo a serem realizados tanto no metaprocessos quanto nos processos específicos de contratação. O Decreto nº 10.207/2023 do Estado de Goiás, por sua vez, ao regulamentar a etapa preparatória das contratações públicas, no *caput* de seu art. 17, estabeleceu que “a gestão de riscos nas contratações deve ser promovida para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos”²⁰⁹.

Ultrapassado o momento de escolha do fornecedor, notadamente no desenvolvimento do processo de gestão de riscos, tem-se que a *due diligence*, para além de indicar sinais de alerta e o perfil de risco dos particulares contratados, servirá à Administração Pública como insumo para compor as bases da gestão de riscos dos contratos correspondentes, notadamente na etapa dedicada a identificação de riscos. Em se tratando de uma relação contratual público-privada, a identificação adequada de riscos é um processo crítico para garantir que o Estado possa compreender e abordar de forma proativa as ameaças e oportunidades inerentes aos contratos.

A invocada inconstitucionalidade material da *due diligence* na etapa de seleção de fornecedores, e tratada no subtópico 3.4.1.1, contudo, não inviabiliza a adoção da *due diligence* para fins de contratação. Ao contrário, após a seleção da proposta mais vantajosa, a submissão à *due diligence* como obrigação contratual do fornecedor é legalmente possível e deverá ser concretizada após a assinatura do contrato. Desta feita, não se observará restrição da competitividade em razão da *due diligence*, que só será engendrada após a celebração do contrato e com vistas a identificar os fatores de risco que comporão as bases para a gestão dos riscos contratuais decorrentes.

Assim, uma vez compreendido que a *due diligence* é procedimento que homenageia os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade e, portanto, coerente com as premissas

²⁰⁸ Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. (BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm Acesso em: 21 jul. 2023).

²⁰⁹ GOIÁS. **Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023**. Regulamenta a etapa preparatória das contratações na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás e revoga o Decreto nº 9.666, de 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/106716/pdf#:~:text=Regulamenta%20a%20etapa%20preparat%C3%B3ria%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20direta,21%20de%20maio%20de%202020> Acesso em: 21 jul. 2023.

que norteiam as contratações públicas, e, ainda, superada a análise quanto à constitucionalidade formal e inconstitucionalidade material quando adotada como condição de participação do interessado, tem-se que a *due diligence*, conduzida em qualquer fase, tem fundamento legal para servir à gestão dos riscos decorrentes do contrato celebrado entre o fornecedor e a Administração Pública. Para tanto, edição de norma geral não se mostra necessária, bastando ato administrativo normativo dos entes federativos que regulamente a utilização da *due diligence* como ferramenta de governança nas contratações públicas, sendo legítima a opção por lei com vistas a conferir perenidade à ferramenta e proteção contra a descontinuidade de decisões administrativas tidas como ações de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi desenvolvida com o intuito de verificar as contratações diretas emergenciais realizadas pelo Estado de Goiás para enfrentamento da pandemia decorrente da Covid-19, bem como informações relevantes acerca de seus fornecedores. Apesar dos normativos que regem as contratações públicas, incluindo aquelas de caráter emergencial, tanto em âmbito nacional quanto em Goiás, estipularem as informações e documentos necessários à realização de contratações públicas, a *due diligence* permite alcançar e analisar informações mais aprofundadas que vão além do que é previsto pelo legislador.

Este estudo se propôs, por meio da *due diligence*, a identificar fatores de risco associados aos contratados que pudessem afetar a eficiência no uso dos recursos públicos e a integridade nas relações contratuais estabelecidas. Também buscou classificar o nível do perfil de risco de tais fornecedores, bem como analisar os contratos nos quais se constatou indícios de dano à Administração Pública para, então, aferir se a adoção da denominada *due diligence* teria sido capaz de auxiliar na seleção de fornecedores e, também, de lançar luz a riscos materializados durante a execução do contrato.

Para tanto, a pesquisa empírica se restringiu aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Goiás, alcançando apenas as contratações diretas emergenciais realizadas para a aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde causada pela Covid-19, entre 13 de março de 2020 (Decreto Estadual nº 9.633/20) e 30 de maio de 2022 (Decreto Estadual nº 10.079/22), período em que restou vigente a situação de emergência na saúde pública do Estado de Goiás. Demais contratações diretas, não vinculadas à pandemia ou aos órgãos e entidades do executivo goiano, não foram inseridas no campo de investigação.

A partir das tipologias elaboradas pela Controladoria Geral do Estado de Goiás, que refletem o rol de informações consideradas relevantes acerca dos fornecedores, bem como os sistemas de informática utilizados pelo órgão, a pesquisa contribuiu para a sistematização e tratamento das informações coletadas, alcançando apenas as contratações diretas emergenciais realizadas para enfrentamento da Covid-19.

Foi realizada a análise das informações disponibilizadas acerca de cada fornecedor, explorando-se os elementos já considerados fatores de risco para o Estado de Goiás. Foi desenvolvida metodologia para definição e classificação do perfil de risco dos fornecedores de modo individualizado e, por conseguinte, foram apresentadas recomendações coerentes com o nível de risco identificado e direcionadas tanto para a seleção de fornecedores quanto para a

gestão de riscos contratuais, pelo que se vislumbra sua aplicabilidade para além das aquisições diretas emergenciais, alcançando as contratações públicas em geral.

Por meio do referencial teórico acerca da governança pública como instrumento essencial da gestão pública, bem como do marco teórico sobre a *due diligence* como ferramenta de identificação de fatores de risco dos fornecedores nas contratações públicas, foi realizado estudo sobre a aplicabilidade do procedimento investigativo na seleção de fornecedores e, também, na gestão de riscos dos contratos celebrados pela Administração Pública.

A relevância científica e profissional da presente pesquisa para o campo das políticas públicas fica demonstrada na medida em que seus contornos são direcionados à mitigação de riscos para a Administração Pública, pelo que o produto final dessa dissertação é a sugestão de adoção de *due diligence* aplicável às contratações públicas diretas e emergenciais, podendo servir ainda às contratações precedidas de licitação realizadas em períodos de normalidade.

Ao realizar a testagem retroativa da *due diligence* nos 208 processos de contratação direta emergencial, constatou-se indícios de dano à Administração Pública em 37 casos, o que equivale a 18,3% de processos nos quais se observou resultados indesejados. A partir da análise de tais processos, buscou-se avaliar a provável associação entre a adoção de critérios frágeis para a escolha de fornecedores e os indícios de fraude, inexecução contratual e desistência observados nos processos de contratação que compõem a população. Observou-se que a *due diligence* é capaz de antever desdobramentos indesejados nos contratos administrativos.

Assim, quanto a aplicabilidade da *due diligence* na seleção de fornecedores, a despeito do procedimento ser capaz de identificar fatores de risco e, portanto, se mostrar mecanismo apto a lastrear e otimizar a escolha daquele que melhor atenda ao interesse da Administração Pública e aos princípios norteadores das contratações públicas. Para tanto, a *due diligence* pode oferecer recomendações que irão variar conforme o nível de risco apurado acerca do fornecedor, e podem ser separadas em três grupos: i) manter a relação contratual conforme o planejado inicialmente, sem a necessidade de medidas adicionais de controle; (ii) prosseguir com a relação contratual, desde que sejam implementadas ações de controle para lidar com os riscos identificados; (iii) não prosseguir com a relação contratual planejada, pois os riscos excedem os limites de aceitação da organização para lidar com eles.

Contudo, considerou-se que a adoção da *due diligence* na etapa de seleção de fornecedores poderia restringir a ampla competitividade almejada em tais arranjos. Outrossim, em nosso ordenamento jurídico, não há previsão em norma geral que sustente sua institucionalização pelos órgãos e entidades públicas contratantes.

No que se refere à *due diligence* como substrato da gestão de riscos, verificou-se a ferramenta como importante aliada ao processo de gerenciamento dos riscos contratuais, notadamente na etapa de identificação de riscos, já que a diligência prévia é capaz de indicar fatores de risco decorrentes do perfil dos fornecedores que, por sua vez, darão origem aos riscos a serem tratados durante a execução do contrato celebrado.

A *due diligence* também se mostra útil no momento destinado ao tratamento dos riscos identificados durante o processo de gestão de riscos, afinal as recomendações resultantes da investigação prévia poderão nortear o administrador responsável pela gestão de tais riscos. Desse modo, a diligência prévia poderá recomendar três tratamentos, quais sejam: (i) simples adoção de ações de controle para riscos ainda não tratados; (ii) novas ações de controle e reforço daquelas pré-existentes, bem como avaliação quanto a necessidade de realização de nova *due diligence*; (iii) além de instituir novas ações de controle e manter as pré-existentes, nova *due diligence* deverá ser realizada em intervalo pré-definido e, ainda, prorrogações contratuais deverão ser evitadas.

Trata-se de utilidade dada à ferramenta que se harmoniza com os preceitos legais vigentes, aplicabilidade para a qual esta pesquisa vislumbra sua imediata adoção.

Os contornos do procedimento de *due diligence*, a delimitação das informações que deverão ser perquiridas, os critérios para identificação de fatores de risco, as diretrizes para classificação do perfil de risco de fornecedores, bem como as recomendações correspondentes, conforme já mencionado, são adaptáveis e devem estar alinhados aos objetivos do Estado de Goiás. No intuito de estender o rol de informações acerca dos fornecedores e conferir maior robustez ao produto final da *due diligence*, o que resultará em um perfil de risco do fornecedor mais apurado e próximo da realidade, o escopo pode e deve ser ampliado para identificar outros fatores de risco importantes. Tal aprimoramento, contudo, carece de expansão da tecnologia utilizada pelo Estado de Goiás e acesso a um maior número de bases de dados.

Para além de recomendar que, em momento oportuno, seja considerada a construção legislativa com vistas a superar a inconstitucionalidade da *due diligence* na seleção de fornecedores, esta pesquisa tem o intuito de fomentar a imediata adoção da ferramenta como aliada ao processo de gestão de riscos dos contratos celebrados pelo Estado de Goiás.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:20018**. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de.; VENTURINI, Otávio; GERCWOLF, Susana. **Due Diligence e Compliance nos Negócios com Terceiros**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 65. (Coleção Compliance, v. IX).

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.557, de 26 de julho de 2023**. Torna obrigatória a avaliação de integridade nas contratações públicas que menciona. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/422353> Acesso em: 25 de jul. 2023.

BERKMAN, Jeffrey W. **Due diligence and the business transaction: getting a deal done**. New York: Appress, 2013.

BING, Gordon. **Due diligence techniques and analysis: critical questions for business decisions**. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1996.

BING, Gordon. **Due diligence: planning, questions, issues**. Westport: Greenwood Publishing Group Inc., 2008.

BONIFÁCIO, Robert; FUKS, Mario. Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptos sobre a participação política. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 63, 01 set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZBVCZYMFbVw9zMshCMKnMqz/?lang=pt> Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

_____. Comissão de Valores Mobiliários. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Junho de 2002. Disponível em:

<https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/deciso/es/anexos/0001/3935.pdf> Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art1 Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/16**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf> Acesso em: 03 jun. 2023.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110303.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 21 jul. 2023

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação

Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015.** Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm#view Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR.** Brasília, set. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf> Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021> Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341.** Relator: Min. André Mendonça. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765> Acesso em: 21 jul. 2023

_____. Tribunal de Contas da União. **Coopera – Programa de Atuação do Enfrentamento da Crise da Covid-19**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/destinacao-e-utilizacao-de-recursos-publicos-em-situacoes-emergenciais-levantamento-jurisprudencial.htm> Acesso em: 18 jul. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm> Acesso em: 05 mar. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf Acesso em: 18 jul. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Gestão de Riscos: Avaliação da Maturidade**. Segecex, Adegecex, Semec. 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/> Acesso em: 21 jul. 2023.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de; Gonçalves, Francine Silva Pacheco. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 222, p. 9-19, jun. 2020.

COSO. Committee os Sponsoring Organizations of the Treadway Comission. **Internal Control – integrated framework**. January 2019. Disponível em <https://www.coso.org/Shared%20Documents/CROWE-COSO-Internal-Control-Integrated-Framework.pdf> Acesso em: 29 jun. 2023.

_____. Committee os Sponsoring Organizations of the Treadway Comission. **Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance**. June 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf> Acesso em: 29 jun. 2023.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. p. 247. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Governança nas contratações públicas contemporâneas**: (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Lei no 14.133/2021). São Paulo: Editora Dialética, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FERNANDES, Jacoby. Procedimentos exigidos para a instrução do processo de contratação direta. *In*: FERNANDES, Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito**: pelos caminhos do conhecimento e da invenção. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, maio/ago. 2018.

FRANÇA FILHO, Marcílio Toscano; VALE, Matheus Costa do; SILVA, Nathália Lins da. Mercado de Arte, Integridade e Due Diligence no Brasil e no Mercosul Cultural. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, v. 7, n. 14, p. 260-282, 2019.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Controle Interno**. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/94-perguntas-frequentes-sobre-controle-interno.html> Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. **Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019**. Institui o Programa de *Compliance* Público no Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/71608/decreto-9406 Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 9.543, de 23 de outubro de 2019**. Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72458/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. **Decreto nº 10.079, de 29 de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 9.960, de 30 de setembro de 2021, que prorroga a situação de emergência na saúde pública decorrente da disseminação do novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/go/decreto-n-10079-2022-goias-altera-o-decreto-no-9-960-de-30-de-setembro-de-2021-que-prorroga-a-situacao-de-emergencia-na-saude-publica-decorrente-da-disseminacao-do-novo-coronavirus-covid-19?origin=instituicao> Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023.** Regulamenta a etapa preparatória das contratações na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás e revoga o Decreto nº 9.666, de 21 de maio de 2020. Disponível em:

[https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/106716/pdf#:~:text=Regulament a%20a%20etapa%20preparat%C3%B3ria%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20direta,21%20de%20maio%20de%202020](https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/106716/pdf#:~:text=Regulament%20a%20etapa%20preparat%C3%B3ria%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20na%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20direta,21%20de%20maio%20de%202020) Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Instrução Normativa nº 03/2021-CGE.** Regulamenta o processo administrativo de responsabilização de fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas - PAF. Disponível em:

<https://www.controladoria.go.gov.br/portaldascorregedorias/instru%C3%A7%C3%A3onormativan%C2%B0032021cge.html#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%2003%2F2021,pessoas%20f%C3%ADsicas%20ou%20jur%C3%ADdicas%20%E2%80%93%20PAF>. Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:

https://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2011/lei_17257.htm Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019.** Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:

https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100701/lei-20491 Acesso em: 21 jul. 2023.

_____. **Lei nº 20.986, de 06 de abril de 2021.** Dispõe sobre a organização, as funções e a carreira específica da Controladoria-Geral do Estado, também sobre os Sistemas de Controle Interno, de Ouvidoria e de Correição. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103930/pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. **Sistema de Logística de Goiás (SISLOG).** Disponível em:

<https://sislog.go.gov.br/Legislacao> Acesso em: 29 jun. 2023.

GOIÁS TRANSPARENTE. **Transparência Goiás**. Disponível em:

<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/corona.html> Acesso em: 17 jul. 2020.

GUIMARÃES, Edgar et al.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021**. 2. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. **Manual de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2009.

HOWSON, Peter. **Due Diligence: The Critical Stage in Mergers and Acquisitions**. 1. ed. London: Routledge, 2003.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf Acesso em: 17 dez. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

_____. et al. **Covid-19 e o Direito Brasileiro**. Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 130, maio/ago. 2014. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40> Acesso em: 18 jul. 2020.

MENDES, Renato Geraldo; MOREIRA, Egon Bockmann. **Inexigibilidade de licitação: repensando a contratação pública e o dever de licitar**. Curitiba: Zênite, 2016.

MIGLIORA, Luiz Guilherme. A pandemia segue firme, mas não há mais estado de calamidade pública. E agora? **VC S/A, Sociedade**, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://vocesa.abril.com.br/sociedade/a-pandemia-segue-firme-mas-nao-ha-mais-estado-de-calamidade-publica-e-agora/> Acesso em: 18 maio 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Formulário de Análise de Perfil dos Contratados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, nov. 2021. Disponível em:

<https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80BCE57ED53837017EDA964AD42F8F> Acesso em: 27 jun. 2023.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Portaria nº 5405/PR/2021**. Institui o Formulário de Análise de Perfil dos Contratados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po54052021.pdf> Acesso em: 27 jun. 2023.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MOTTA, Fabrício. Ensaio sobre contratos administrativos e políticas públicas. **III Colóquio Luso-Brasileiro de Direito Público**, Lisboa-Portugal, 2020. - RESPONSABILIDADE NOS CONTRATOS PÚBLICOS uma perspectiva comparada luso-brasileira. Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público, 2020, v. 1.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OECD. **Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance**. 07 jun. 2023. Disponível em:

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0413> Acesso em: 29 jun. 2023.

_____. **Methodology for Assessing the Implementation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance**. 16 mar. 2017. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264269965-en> Acesso em: 29 jun. 2023.

_____. **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance**. 18 February 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf> Acesso em: 16 jul. 2020.

OLIVEIRA, Rafael; FORTINI, Cristiana. A Adesão Brasileira ao Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial de Comércio. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 18, n. 29, p. 120-151, set./dez. 2020.

ONU. THE GLOBAL COMPACT. **Guia de avaliação de risco de corrupção**. 2013. Disponível em:

<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacaogeraldeintegridade/legislacao-basica/guia-de-avaliacao-de-risco-de-corrupcao.pdf> Acesso em: 16 jul. 2020.

PARANÁ. **Decreto 11.420, de 20 de junho de 2022**. Institui o procedimento de Due Diligence nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-11420-2022-parana-institui-o-procedimento-de-due-diligence-nas-contratacoes-publicas-no-ambito-da-administracao-publica-direta-e-indireta-do-poder-executivo-do-estado-do-parana> Acesso em: 27 jun. 2023.

PETROBRÁS. **Procedimento de Due Diligence de Integridade (DDI) da Petrobrás**. Disponível em: https://canalforneedor.petrobras.com.br/media/filer_public/8a/ee/8aee042a-

57b7-469d-8921-ed56929935df/procedimento_de_ddi_-_nova_versao.pdf Acesso em: 27 jun. 2023.

PINHEIRO, Willo Herbert Pontes. **Laranjal: O caso dos licitantes 100% perdedores no estado da Paraíba (2014 a 2018)**. Universidade Federal da Paraíba, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/17976?locale=pt_BR Acesso em: 8 jun. 2023.

REPORT OF THE COMMITTEE ON. **The financial aspects of corporate governance**. December 1992. Disponível em <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/library/subjects/corporate-governance/financial-aspects-of-corporate-governance.ashx?la=en> Acesso em: 29 jun. 2023.

ROTA JURÍDICA. **Alego aprova prorrogação do estado de calamidade pública em Goiás até 31 de dezembro**. 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.rotajuridica.com.br/alego-aprova-prorrogacao-do-estado-de-calamidade-publica-em-goias-ate-31-de-dezembro/> Acesso em: 18 maio 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SANTOS, Thiago Carvalho. A importância da “*due diligence*” no universo empresarial. **Boletim Jurídico**, 22 mar. 2006. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-empresarial/1127/a-importancia-due-diligence-universo-empresarial> Acesso em: 15 jul. de 2023.

US SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **What We Do**. Disponível em: <https://www.sec.gov/about/what-we-do> Acesso em: 29 jun. 2023.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZILLER, Henrique Moraes et al. **A gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no Estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum: 2023.

APÊNDICE I – Entrevista com o Assessor de Inteligência em Controle Interno

Cargo:

Assessor de Inteligência em Controle Interno – Chefe da Assessoria de Inteligência da CGE-GO

1) Há quanto tempo ocupa este cargo?

Desde agosto de 2021 neste cargo. Entre o início de 2019 e agosto de 2021 atuei como assessor de controle interno em outros órgãos e entidades do Estado de Goiás (Ipasgo, Codego e Goinfra). Em agosto, retornei para a CGE e fui lotado na unidade Assessoria de Inteligência.

2) Há um protocolo que regulamenta as atividades da Assessoria de Inteligência? Quais dados/contratos passam pelo controle da CGE e quais não passam?

Regulamento da CGE dispõe sobre as atribuições da unidade, inclusive sobre cruzamento de dados para subsidiar as atividades das unidades finalísticas da CGE.

A atividade investigativa surgiu a partir de uma parceria com a CGU no âmbito do Observatório da Despesa Pública (em Goiás) firmada em 2016. Nós (participantes) éramos lotados na informática e realizávamos a atividade em paralelo com a CGE. O controlador então tirou esses servidores da informática e os destacou para trabalhar exclusivamente com inteligência em controle interno.

À época, no âmbito do ODP, havia troca de informações (e até de dados) entre os participantes para potencializar os trabalhos.

No início de 2019, após sair da CGE e ficar à disposição de outros órgãos de Goiás, o grupo de servidores da CGE que atuava junto à ODP se tornou a Assessoria de Inteligência. Trabalhei junto ao Ipasgo, Codego e Goinfra e, nesse intervalo, entre 2019 e 2021, a unidade continuou com suas atividades até meu retorno em agosto de 2021.

3) Para que foram criadas as tipologias? Em que elas foram utilizadas? Por que não foi utilizado? Esse trabalho se concluiu? Como?

As tipologias foram criadas em conjunto com a Superintendência de Inspeção da CGE-GO e o titular do órgão para identificar indícios de irregularidades em licitações. Tais informações seriam utilizadas pela Gerência de Inspeção como forma de triagem dos processos que deveriam ser analisados, priorizando aqueles que apresentassem indícios de irregularidade.

Contudo, tais tipologias não foram utilizadas porque a equipe achou mais eficiente utilizar como critério (1) a precificação apresentada pelo órgão contratante para os preços contratados e (2) a justificativa para a quantidade contratada. Caso esses dois pontos não fossem devidamente justificados pelo órgão contratante, aquele contrato seria inspecionado. No manual do Monitoramento Total, outros critérios foram considerados e as tipologias não foram incluídas. Entendeu-se, à época, que as tipologias seriam utilizadas em um outro momento mais oportuno.

4) O que é o Qlik Sense? Qual o objetivo dele e os resultados que ele pode nos proporcionar?

Qlik Sense é um sistema de BI (business intelligence) utilizado pela CGE. É uma ferramenta utilizada para cruzamento e visualização de dados, a partir dos quais é possível identificar indícios de irregularidade.

A ferramenta foi cedida pelo TCE (mais especificamente pela equipe de informações estratégicas do Tribunal) no período em que participava, junto com a CGE, da rede do Observatório da Despesa Pública no intuito de compartilhar dados.

Para promover o cruzamento de dados, a equipe da CGE programa os filtros que serão utilizados para tratamento desses dados e, então, alcançar o escopo de informações eleitas como importantes para a CGE. Ou seja, programamos os filtros que, uma vez aplicados às bases de dados, nos mostrará os processos de contratação em que há indícios de irregularidades.

5) Para cada tipologia, quais bases de dados utilizamos?

Para a tipologia 1 – fornecedores em fase de cumprimento de sanção: buscamos o CNPJ da empresa vencedora no ComprasNet e no SCO. Depois, cruzamos esse CNPJ com os cadastros de sanção. O filtro aplicado ao Qlik Sense fará com que a ferramenta nos mostre se há ou não sanção vigente.

Para a tipologia 2 – fornecedores com sócios em comum na mesma contratação: buscamos o CNPJ das empresas participantes no ComprasNet e no SCO. Depois, cruzamos esses CNPJ's com as bases de dados da JUCEG e da Receita Federal (especificamente o QSA – quadro de sócios e administradores). O filtro aplicado ao Qlik Sense fará com que a ferramenta nos mostre se há coincidência de sócios ou não. Apesar de ser uma informação importante, é algo que pode e deve ser aprofundado, mas nos falta acesso a base de dados de vínculos familiares.

Para a tipologia 3 – Aditivos e apostilamentos acima de 50% do contrato original: A partir das bases de dados do ComprasNet, observa-se apenas aquele contrato para verificar se possui aditivos e apostilamentos e, claro, se houver, o quanto supera em relação ao ajuste inicial. O filtro aplicado ao Qlik Sense fará com que a ferramenta indique os contratos que não tem qualquer ajuste, aqueles que tem ajustes em até 25% do contratado, aqueles que tem entre 25% e 50% e, por fim, o Qlik Sense alertará para aqueles que tem mais de 50% de acréscimo em relação ao contrato inicial. O ComprasNet tem um histórico de contratações – todo aditivo e apostilamento deve ser cadastrado no ComprasNet.

Para a tipologia 4 – mais de 20 CNAE's: buscamos o CNPJ da empresa vencedora no ComprasNet e no SCO. Depois cruzamos com a base de dados da Receita Federal e verificamos a quantidade de atividades econômicas registradas. Aplicado o filtro que busca por empresas com mais de 20 atividades cadastradas, fará com que o Qlik Sense indique aquelas que ultrapassaram esse limite.

Para a tipologia 5 – pessoa jurídica constituída há menos de 6 meses: buscamos o CNPJ da empresa vencedora no ComprasNet e no SCO, cruzamos com os dados da JUCEG e da Receita Federal para verificar a data de constituição e, em seguida, conferimos com a data da adjudicação que também consta do ComprasNet e SCO. O filtro aplicado ao Qlik Sense nos mostrará se a pessoa jurídica foi constituída há menos de 6 meses ou não da data da adjudicação.

Para a tipologia 6 – fornecedor com capital social inferior a 10% do valor adjudicado: buscamos o CNPJ da empresa vencedora no ComprasNet e no SCO, cruzamos com os dados da JUCEG e da Receita Federal para verificar o valor de seu capital social e, em seguida, conferimos com o valor da adjudicação que também consta do ComprasNet e SCO. O Qlik Sense, com o filtro aplicado pela CGE, nos mostrará se o capital social da vencedora é inferior ou superior a 10% do valor adjudicado.

6) Na tipologia sobre aditivos e apostilamentos, consideramos dentro do mesmo contrato apenas? Ou olhamos para outras relações do fornecedor com o Estado de Goiás?

Na tipologia 3 – Aditivos e apostilamentos acima de 50% do contrato original, o Qlik Sense fará análise apenas daquela relação contratual estudada. Considerará apenas o contrato inicial firmado entre aquele fornecedor e aquele órgão para, então, verificar possíveis aditivos e apostilamentos eventualmente firmados em seguida.

7) Na tipologia “empresa constituída recentemente”, buscou-se a data de constituição da empresa na JUCEG? A partir da data de constituição até a data da contratação?

Neste caso, buscamos a informação quanto a data de constituição na JUCEG e na Receita Federal e comparamos com a data da adjudicação e não da assinatura do contrato.

8) Na tipologia “empresa sancionada”, considera-se os cadastros que já sabemos e a sanção pode ter acontecido a qualquer tempo ou a empresa tem que estar dentro do período de sanção?

Neste caso a empresa tem que estar em período de cumprimento de sanção administrativa.

9) Como conseguimos o acesso a cada uma das bases de dados?

Dentro do poder executivo goiano, a partir de articulação interna, é permitido o acesso a todas as suas bases de dados. Quanto aos sistemas corporativos da administração direta basta autorização do órgão gestor de tais sistemas (SIOFI, ComprasNet, RHNet).

Com algumas entidades (autarquias), foi formalizado o pedido de acesso aos dados via SEI. É o caso da JUCEG e do Detran que, via webservice, fazemos consultas pontuais para atualização das bases de dados disponibilizadas.

As outras bases de dados utilizadas não precisam de autorização, porque são bases abertas: Receita Federal (inclusive o QSA), CEIS, CEPIM, CNEP e CADFOR.

10) Elas são alimentadas com que frequência? Como isso acontece?

As bases de dados são atualizadas em momentos distintos:

As bases da Receita Federal que temos acesso são atualizadas mensalmente.

As bases do ComprasNet e do SIOFI são atualizadas diariamente.

As bases dos cadastros de empresas sancionadas são atualizadas diariamente.

As informações do SCO são disponibilizadas mensalmente pela equipe da Superintendência de Tecnologia da Informação da SGG (Secretaria Geral da Governadoria).

A base de dados da JUCEG é utilizada para consultar dados históricos das empresas registradas no estado. A junta disponibiliza o serviço de consultas pontuais sobre empresas goianas (webservice). Para dados novos (mais recentes do que o ofertado pela JUCEG) considera-se os dados fornecidos pela Receita Federal.

11) Quais foram as bases de dados utilizadas pelo Qlik Sense na pesquisa?

(1) o sítio denominado “Comprasnet”, sistema eletrônico utilizado pelo Estado de Goiás para a gestão de compras públicas ---- todas os processos de aquisição do estado, identifica os concorrentes (desde a cotação até a adjudicação)

- (2) SCO ---- acompanhamento da execução do contrato (ainda frágil, pois é mau utilizado pelos servidores que o preenchem minimamente, apenas o suficiente para destravar o SIOFI)
- (3) SIOFI Net (Sistema de Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás) ---- dados de empenho, natureza da despesa...
- (4) JUCEG (Junta Comercial do Estado de Goiás);
- (5) CEIS (Cadastro Nacional de Empresa Inidôneas e Suspensas) ----- quadro societário das empresas goianas, incluindo o histórico societário das empresas
- (6) CEAFF (Cadastro de Expulsões da Administração Federal);
- (7) CEPIM (Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas);
- (8) CNEP (Cadastro Nacional de Empresas Punidas);
- (9) CADFOR (Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás,
- (10) Receita Federal para verificar QSA (Quadro de Sócios e Administradores), capital social e CNAE's.

12) Quais filtros foram aplicados ao Qlik Sense para se chegar nos resultados da investigação?

O Qlik Sense, utilizando as bases de dados do ComprasNet, SIOFI e SCO, busca no texto descritivo do objeto da aquisição os termos abaixo transcritos:

- “Covid”
- “Corona”
- “Pandemia”
- “Calamidade pública”
- “Decreto Legislativo nº 501”, de 25 de março de 2020 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar federal nº 101/00, a ocorrência do estado de calamidade pública)
- “Decreto Legislativo nº 502”, de 25 de março de 2020 (Autoriza repasse financeiro para o Tesouro Estadual para destinação ao Fundo de Combate à Propagação do Coronavírus instituído pelo Governo do Estado de Goiás em parceria com a Organização das Voluntárias de Goiás)
- “Decreto Legislativo nº 503”, de 25 de março de 2020 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar federal nº 101/00, a ocorrência do estado de calamidade pública)
- “Medida Provisória nº 938”, de 2 de abril de 2020 (editada pelo Poder Executivo Federal para compensar estados, o Distrito Federal e municípios pela diminuição de repasses federais durante a crise econômica causada pela pandemia de Covid-19)
- “Lei 14.041”, de 18 de agosto de 2020 (Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública)
- “Lei 13.979”, de 6 de fevereiro de 2020 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019)
- “Lei Complementar nº 172”, de 15 de abril de 2020 (Dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais)
- “Lei Complementar nº 173”, de 27 de maio de 2020 (Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências)
- “Decreto Legislativo nº 6”, de 18 de março de 2020 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020).

13) Outros filtros podem ser criados?

Sim. Novas tipologias estão sendo estudadas com vistas a tratar informações desde a análise do edital até a execução dos contratos. O intuito é que automaticamente dispare alertas.

APÊNDICE II – Entrevista com o Superintendente de Inspeção da CGE

Cargo atual:

Subsecretário de Controle Interno da SEINFRA

1) Por quanto tempo foi Superintendente de Inspeção na CGE-GO?

De abril de 2019 a março de 2023.

2) Há quanto tempo atua diretamente com contratos?

Desde 2016, superintendente de fiscalização dos contratos de gestão e de 2019 a 2023 superintendente de inspeção.

3) Considerando os contratos submetidos à sua apreciação (e da superintendência), quais pontos devem ser observados?

Toda análise é feita a partir da seguinte ótica: por que (motivo para contratar) + é a quantidade correta? (tem estudo que justifique aquele quantitativo) + o preço definido está dentro do valor de mercado?

4) Quais são os contratos que chegavam à análise da Superintendência de Inspeção da CGE-GO? Existe um filtro?

- A partir de R\$ 5 milhões, os contratos são encaminhados à CGE pela Câmara de Gestão de Gastos, conforme o Decreto 9.606720.

<https://diariooficial.abc.go.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4208#/p:5/e:4208?find=c%C3%A2mara%20de%20gest%C3%A3o%20de%20gasto>

- Além dos contratos acima, os demais contratos acima de R\$1.000.000,00 (compras) e de R\$3.000.000,00 (obras e serviços de engenharia) caem em uma planilha que nos permite pontuar o quanto aquele contrato é impactante ou não. Acima de 10 pontos o contrato é analisado. É uma escala de pontuação que nos permitia selecionar os contratos que deveriam ser inspecionados. Em linhas gerais, essa seleção se dá a partir dos seguintes critérios: há motivação para contratar? + a quantidade contratada é a correta? + o preço contratado está dentro do mercado? As atividades eram todas realizadas conforme as diretrizes constantes do “Monitoramento Total” da CGE-GO (link de acesso ao documento abaixo)

https://www.controladoria.go.gov.br/files/Manuais_Cartilhas/Manuais/monitoramento2.pdf

5) No período pandêmico, os contratos para enfrentamento receberam tratamento diferenciado?

No período pandêmico, todas as contratações para atendimento da pandemia eram encaminhadas à CGE. Acima de R\$50.000,00 eram analisados e abaixo disso eram apenas registrados.

6) Por que as tipologias foram pensadas e a partir de quando esse trabalho de construção das tipologias foi iniciado?

Os painéis das tipologias foram pensados para se fazer o acompanhamento da execução dos contratos. Isto porque, em 2021, foi criado um grupo especial para acompanhar a execução dos contratos e isso (as tipologias) serviria de insumo para as atividades. As tipologias poderiam nos indicar quais contratos apresentavam indícios de irregularidade e, portanto, deveriam ser inspecionados.

7) Por que as tipologias foram pensadas com aqueles critérios? Por que aquelas tipologias são importantes?

- Empresas sancionadas: obviamente a intenção aqui é nos atentarmos aos riscos de fraude e inexecução em se tratando de empresas que tem histórico de punição com a Administração Pública.
- Mesmos sócios: nesse caso, dentro de um mesmo processo, e considerando as empresas que apresentaram orçamento, buscamos identificar possíveis comportamentos fraudulentos de empresas com sócios em comum que apresentam orçamento para aumentarem suas chances de contratar com a Administração Pública e, até mesmo, manipular valores.
- Aditivos e apostilamentos: regra da licitação. Essa tipologia, na verdade, nos diz muito também do órgão contratante (ausência de planejamento e possível fracionamento)
- CNAE's: Passaram a perceber que tinham muitas empresas com vários cnaes... Pensando em empresas de maleta (com muitos cnaes e vendem de café a foguete). Assim, para entregar produtos a preço competitivo entregam algo de péssima qualidade. Entendeu-se que essa seria uma fragilidade e ponderou-se que mais de 20 cnaes seria muito arriscado.
- Há menos de 6 meses: essa empresa teria expertise? Teria sido criada apenas para aproveitar a oportunidade do período pandêmico.
- empresas com capital social abaixo de 10% do valor do contrato: a própria lei 8.666 traz em seu artigo 31, § 3º menciona o capital mínimo... nas tipologias o inverso ficou como possível alerta.

8) Para cada tipologia, por que foi escolhido aquele critério? Por que 20 e não 10 cnae's, por exemplo? Experiências pretéritas?

Os filtros não foram pensados apenas com base em contratos irregulares anteriores. Na verdade, os critérios para as tipologias foram pensados muito mais considerando conceitos de gestão de riscos.

Considerando, também, o alto volume de contratos do estado, entendemos que seria interessante começar a traçar perfis de fornecedores para que pudéssemos, então, identificar contratos que mereciam maior atenção e, portanto, serem monitorados.

9) As tipologias foram utilizadas nas contratações durante a pandemia?

Não foram utilizadas durante a pandemia. Naquele período, fazíamos acompanhamento, respondíamos consultas dos órgãos contratantes, acompanhávamos visitas *in loco* para atestar a existência do produto a ser adquirido (em alguns casos, o pagamento era adiantado), mas as tipologias foram criadas para as atividades de inspeção apenas.

10) As tipologias foram utilizadas em algum momento? No pós-contrato?

Ainda não foram utilizadas, nem mesmo no monitoramento porque foram utilizados outros critérios de seleção para inspeção de contratos.

APÊNDICE III – “Tabela Due Diligence”

ID	FORNECEDOR EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SANÇÃO	FORNECEDORES COM SÓCIOS EM COMUM NA MESMA CONTRATAÇÃO	ADITIVOS E APOSTILAMENTOS ACIMA DE 50% DO CONTRATO ORIGINAL	MAIS DE 20 CNAE'S	PJ CONSTITUÍDA HÁ MENOS DE 6 MESES DA ADJUDICAÇÃO	CAPITAL SOCIAL INFERIOR A 10% DO VALOR ADJUDICADO	SCORE MODELO DUE DILIGENCE	NÍVEL DE RISCO DO FORNECEDOR À AP	INDÍCIO DE DANO	Tipo de indício de dano à AP
1	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Fraude e inexecução contratual
2	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
3	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	NÃO	(vazio)
4	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
5	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
6	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	SIM	NÃO	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
7	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
8	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	11	Alto	SIM	Fraude e inexecução contratual
9	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
10	NÃO	SIM	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual
11	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
12	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
13	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
14	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
15	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	SIM	SIM	11	Alto	SIM	Inexecução contratual
16	NÃO	NÃO	ADITIVO ENTRE 25% e 50%	NÃO	SIM	SIM	8	Médio	SIM	Inexecução contratual
17	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	SIM	6	Médio	SIM	Fraude e inexecução contratual
18	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
19	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	NÃO	(vazio)
20	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
21	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
22	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
23	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	SIM	Inexecução contratual
24	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
25	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	NÃO	(vazio)
26	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
27	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
28	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
29	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
30	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
31	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
32	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
33	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
34	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
35	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual

36	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
37	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
38	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
39	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
40	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	SIM	3	Baixo	NÃO	(vazio)
41	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
42	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
43	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
44	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
45	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
46	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
47	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
48	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
49	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
50	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
51	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
52	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
53	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
54	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
55	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
56	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
57	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
58	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
59	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
60	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
61	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
62	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
63	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
64	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
65	NÃO	NÃO	ADITIVO ENTRE 25% e 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
66	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
67	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	INFORM/	PESSOA FÍSICA	SIM	9	Médio	NÃO	(vazio)
68	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	INFORM/	PESSOA FÍSICA	SIM	9	Médio	NÃO	(vazio)
69	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
70	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
71	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
72	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
73	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
74	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
75	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)

76	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
77	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
78	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
79	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
80	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
81	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
82	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
83	NÃO	NÃO	ADITIVO ACIMA DE 50%	NÃO	NÃO	NÃO	2	Baixo	NÃO	(vazio)
84	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
85	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
86	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
87	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
88	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
89	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
90	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
91	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
92	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
93	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
94	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
95	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
96	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
97	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
98	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
99	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
100	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência
101	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
102	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
103	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
104	NÃO	NÃO	ADITIVO MENOR OU IGUAL A 25%	SIM	NÃO	NÃO	5	Médio	SIM	Inexecução contratual
105	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
106	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
107	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
108	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
109	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
110	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
111	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
112	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
113	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
114	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
115	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)

116	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
117	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
118	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
119	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
120	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
121	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
122	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
123	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
124	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
125	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
126	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Desistência
127	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
128	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
129	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	SIM	Inexecução contratual
130	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
131	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
132	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
133	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
134	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	SIM	6	Médio	NÃO	(vazio)
135	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
136	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
137	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
138	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
139	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
140	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
141	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
142	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
143	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
144	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
145	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
146	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
147	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
148	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
149	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
150	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
151	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
152	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
153	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
154	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
155	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)

156	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
157	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
158	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
159	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
160	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
161	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
162	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
163	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Inexecução contratual
164	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
165	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
166	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
167	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
168	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
169	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
170	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
171	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
172	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
173	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
174	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
175	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
176	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
177	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
178	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
179	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
180	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
181	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
182	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
183	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
184	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
185	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
186	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
187	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
188	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
189	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
190	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
191	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
192	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	SIM	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
193	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
194	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
195	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)

196	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
197	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
198	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência
199	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
200	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
201	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
202	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
203	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
204	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	NÃO	NÃO	NÃO	0	Baixo	NÃO	(vazio)
205	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
206	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
207	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	SIM	Desistência
208	NÃO	NÃO	SEM ADITIVO	SIM	NÃO	NÃO	3	Baixo	NÃO	(vazio)
Total Geral										