

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

NATÁLIA MASCHIO DAUVE

**O DIREITO ADMINISTRATIVO E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O
ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2022

NATÁLIA MASCHIO DAUVE

**O DIREITO ADMINISTRATIVO E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O
ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

Santa Rosa
2022

NATÁLIA MASCHIO DAUVE

**O DIREITO ADMINISTRATIVO E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O
ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID 19
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof.^a Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro– Orientador(a)



Prof.^a Ms. Franciele Seger



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 04 de julho de 2022.

DEDICATÓRIA

Agradeço a Deus por todos objetivos alcançados e metas cumpridas, que eu saiba ser merecedora de todas as suas graças. Ao meu esposo Bernardo, por estar ao meu lado, me dando o suporte e apoio necessários nesta caminhada, és minha fonte de admiração e me motiva a buscar o meu melhor, sempre. Aos meus pais Cristiano e Daniela, pelo amor e esforço incondicional na minha criação e educação, todas as minhas conquistas não teriam sido possíveis sem vocês.

AGRADECIMENTOS

A caminhada para elaboração desse trabalho foi atenuada por todos aqueles que se fizeram presentes de alguma maneira. Assim, só basta agradecer a minha família, aos colegas e amigos, os quais sempre me apoiaram e ajudaram quando necessário. Em especial, agradeço a minha orientadora, Prof.^a Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro, por ter me dado o incentivo e o apoio necessário para desenvolver o trabalho, me guiando com sabedoria e dedicação.

Eu não sou um produto de minhas circunstâncias. Sou um produto de minhas decisões (Stephen Covey).

RESUMO

O presente trabalho monográfico apresenta como tema o estudo acerca do direito administrativo e as contratações públicas para o enfrentamento à pandemia de COVID-19. A delimitação temática tem como foco os contratos administrativos decorrentes das aquisições de insumos e serviços necessários para o enfrentamento à pandemia frente aos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a gestão pública, do período de março de 2019 à outubro de 2021. O problema de pesquisa visa abordar e responder ao seguinte questionamento: A legislação que regulamenta as compras e contratações públicas foi suficiente e compatível com as circunstâncias necessárias para o enfrentamento da pandemia de COVID-19? Desse modo, tem-se como objetivo analisar as diferenças existentes entre as aquisições de bens, serviços e insumos de saúde realizadas para o combate à pandemia de COVID-19, com relação a todas as demais. A pesquisa, no universo acadêmico e social, é viável como uma importante fonte de debate e investigação, constata-se que é de suma importância uma profunda análise sobre o assunto. Considera-se relevante este estudo por possibilitar discussões sobre as mudanças ocorridas com a pandemia de COVID-19. Esta investigação busca analisar e pesquisar as características dos contratos e contratações na gestão pública; investigar quais os princípios constitucionais e infraconstitucionais que norteiam as compras e contratações públicas; e verificar a legislação direcionada à promoção de maior agilidade nas aquisições e contratações públicas voltadas ao controle da pandemia. A pesquisa classifica-se como teórico-empírica, quanto à natureza, uma vez que privilegiará o construto literário relativo ao tema presente na doutrina e na legislação. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica em documentação indireta, e em termos metodológicos, adotou-se o estudo de caso qualitativo, tendo como objeto a análise da efetiva das ações tomadas no âmbito da administração pública para o enfrentamento da pandemia. A estruturação do trabalho apresenta-se, após a introdução, organizada em dois capítulos. No primeiro, realizou-se uma abordagem referente ao processo de contratações na administração pública, abordando o processo licitatório de forma a explicar suas fases, modalidades e os critérios de escolha da proposta mais vantajosa, além dos princípios que norteiam o processo licitatório. No segundo, abordou-se a legislação voltada à flexibilização nas compras e contratações públicas para o controle da pandemia, considerando a pandemia de COVID-19 no contexto brasileiro e as principais alterações administrativas para o seu enfrentamento, e discutindo as mudanças nas compras e contratações públicas em decorrência da pandemia, assim como as ações de controle administrativo para garantir a lisura nos processos licitatórios. Por fim, apresenta-se as considerações finais que, após o estudo, possibilitou demonstrar que a Administração Pública, na sociedade contemporânea, está em constante processo de transformação, exigindo das instituições a necessidade de adaptar-se a cada novo desafio.

Palavras-chave: Direito Administrativo – Licitações Públicas - Contratos Administrativos – COVID 19 – Administração Pública.

ABSTRACT

This monographic work presents as its theme the study of administrative law and public contracts to face the COVID-19 pandemic. The thematic delimitation focuses on administrative contracts resulting from the acquisition of inputs and services necessary to face the pandemic in the face of the constitutional and infraconstitutional principles that govern public management. The research problem that guides the study aims to address and answer the following question: How did the legislation, created to face the COVID-19 pandemic, guide public procurement and contracting? In this way, the objective is to analyze the differences between the acquisitions of goods, services and health supplies carried out to combat the COVID-19 pandemic, in relation to all others. The research is justified, in the academic and social universe, as an important source of debate and investigation, noting that a deep analysis on the subject is of paramount importance. This study is considered relevant because it allows discussions about the changes that occurred with the COVID-19 pandemic. The research is viable, since it is a recent topic and of paramount importance for our society. This investigation seeks to analyze and research the characteristics of contracts and contracts in public management; investigate which constitutional and infra-constitutional principles guide public procurement and contracting; and verify the legislation aimed at promoting greater agility in public procurement and contracting aimed at controlling the pandemic. Considering the objective of the course work, the research is classified as theoretical-empirical, in terms of nature, since it will privilege the literary construct related to the theme present in the doctrine and legislation. A bibliographic research was carried out in indirect documentation, and in methodological terms, a qualitative case study was adopted, having as object the analysis of the effectiveness of the actions taken within the scope of the public administration to face the pandemic. After the introduction, the structure of the work is organized in two chapters. In the first one, there was an approach referring to the contracting process in the public administration, approaching the bidding process in order to explain its phases, modalities and the criteria for choosing the most advantageous proposal, in addition to the principles that guide the bidding process. In the second, the legislation aimed at making public procurement and contracting more flexible to control the pandemic was addressed, considering the COVID-19 pandemic in the Brazilian context and the main administrative changes to face it, and discussing changes in purchases and contracting. public as a result of the pandemic, as well as administrative control actions to ensure fairness in bidding processes. Finally, the conclusion is presented that, after the study, made it possible to demonstrate that Public Administration, in our contemporary society, is in a constant process of transformation, demanding from institutions the need to adapt to each new challenge.

Keywords: Administrative Law - Public Bidding - Administrative Contracts - COVID 19 - Public Administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Formas de controle da Administração.....	50
---	----

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS

art. - Artigo

CF – Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria Geral da União

CISAP - Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

COVID-19 – Doença por coronavírus de 2019

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

ESPIN- Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OMS - Organização Mundial da Saúde

p. – Página

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
1.1 O PROCESSO LICITATÓRIO: FASES, MODALIDADES E CRITÉRIOS DE ESCOLHA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.....	15
1.2 OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O PROCESSO LICITATÓRIO.....	24
2 A LEGISLAÇÃO VOLTADA À FLEXIBILIZAÇÃO NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O CONTROLE DA PANDEMIA DE COVID-19.....	37
2.1 A PANDEMIA DE COVID-19 NO CONTEXTO BRASILEIRO E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA O SEU ENFRENTAMENTO	37
2.2 BREVE ANÁLISE DAS MUDANÇAS NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA FRENTE AOS MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	61

INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico busca apresentar a temática do estudo acerca do direito administrativo e as contratações públicas para o enfrentamento à pandemia de COVID-19, delimitando-se como foco de análise os contratos administrativos decorrentes de aquisições de insumos e serviços necessários para o enfrentamento à pandemia, compreendendo o período a partir de março de 2019 à outubro de 2021, à luz dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem e norteiam a gestão pública.

A Administração Pública vive em seu estágio atual um intenso processo de aprimoramento do ordenamento jurídico e das práticas relacionadas às contratações governamentais. Deste modo, por meio da realização deste trabalho, diante da significativa mudança de tratamento que diferem as compras e contratações públicas realizadas para o enfrentamento da pandemia, este trabalho objetiva verificar se: A legislação que regulamenta as compras e contratações públicas foi suficiente e compatível com as circunstâncias necessárias para o enfrentamento da pandemia de COVID-19?

De modo específico, para alcançar os objetivos propostos, buscou-se apresentar e analisar as diferenças existentes entre as aquisições de bens, serviços e insumos de saúde realizadas para o combate à pandemia de COVID-19, com relação à todas as demais. Desta forma, mais especificamente, buscou-se pesquisar quais as características das licitações e contratações na gestão pública, investigando quais os princípios constitucionais e infraconstitucionais que norteiam as compras e contratos públicos, verificou-se também a legislação voltada à promoção de maior agilidade nas aquisições e contratações públicas objetivando o controle da pandemia, frente aos mecanismos de controle da administração pública.

O tema escolhido se mostrou de fundamental importância, em função da grande relevância no cenário mundial frente a pandemia de COVID-19, que assolou o mundo nos anos de 2020, 2021 e 2022. No dia 3 de fevereiro de 2020, foi declarada no Brasil a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da Portaria nº 188 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020), sendo que em 11 de março

daquele mesmo ano, o COVID-19 foi caracterizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia e, no dia 20 de março, o Brasil atingiu o estágio de contaminação comunitária da pandemia causada pelo vírus COVID-19, conforme a Portaria 454, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020), o que fez com que o governo federal decretasse o estado de calamidade pública no país (BRASIL, 2020).

As medidas indicadas para conter a propagação pandêmica, tais como o distanciamento social e o isolamento acabaram afetando todos os segmentos da sociedade. O “novo normal” atingiu, além da saúde, a educação, o comércio, o desemprego, exigindo que praticamente todos os setores se readequassem. Condição esta que se verificou de maneira destacada na Administração Pública, que se viu frente a um novo desafio, pressionada a disponibilizar de modo rápido, insumos e profissionais indispensáveis para combater a pandemia. Neste contexto, criaram-se leis com a intenção de promover maior flexibilização dos procedimentos que envolvem a aquisição, por meio do gestor público, dos bens e serviços destinados à saúde.

Este cenário despertou o interesse em pesquisar, de modo mais aprofundado, os aspectos que envolvem o direito administrativo e as contratações públicas, para melhor compreender quais os impactos que a flexibilização das exigências nas compras e contratações públicas, podem gerar, considerando, por exemplo, a possibilidade de que essas ações possam ferir, ou não, os princípios que norteiam as contratações públicas. Atualmente, a busca pela transparência e publicidade nos atos da Administração Pública está cada vez mais em pauta na sociedade.

Após dois anos do início da pandemia, essa continua sendo preocupação da sociedade como um todo, pois, ainda causa internações e mortes, além de inúmeros reflexos na economia e na qualidade de vida de todos os indivíduos.

Considerando o objetivo do trabalho de curso, a pesquisa classifica-se como teórico-empírica, quanto à natureza, uma vez que privilegiará as obras literárias relativas ao tema presente na doutrina e na legislação. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica em documentação indireta, e em termos metodológicos, adotou-se o estudo de caso qualitativo, tendo como objeto a análise as alterações e inovações trazidas com o cenário da pandemia na legislação brasileira.

Para a análise e a interpretação dos dados, o método de análise principal utilizado, com o intuito de pesquisar o fenômeno social e jurídico proposto, foi o hipotético-dedutivo. Dessa forma, o presente trabalho de curso caracteriza-se como teórico-empírico, pois desenvolverá a temática delimitada por meio da documentação

indireta. O trabalho tem cunho investigativo, com tratamento dos dados de forma qualitativa, a partir da análise e da organização das informações obtidas.

Os resultados obtidos foram organizados e estão apresentados no presente trabalho de curso, o qual é composto por dois capítulos. No primeiro capítulo, trata-se do processo de contratações na administração pública, abordando o processo licitatório de forma a explicar suas fases, modalidades e os critérios de escolha da proposta mais vantajosa. Neste capítulo, apresentam-se os princípios que norteiam o processo licitatório.

Já no segundo, é abordada a legislação voltada à flexibilização nas compras e contratações públicas para o controle da pandemia de COVID-19 no contexto brasileiro e as principais alterações administrativas para o seu enfrentamento, e discute-se as mudanças nas compras e contratações públicas. Assim como, as ações de controle administrativo para garantir a lisura nos processos licitatórios, para ao final, chegar-se à considerações finais sobre o assunto.

1 O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

À Administração Pública incumbe representar o interesse público, ou seja, o interesse de toda sociedade. Tendo em vista estes interesses, são conferidos poderes e deveres, que se traduzem na finalidade da Administração de escolher a melhor alternativa para o interesse público, devendo tratar todos os administrados igualmente, sem distinção qualquer, de acordo com Gasparini (2012).

Desta forma, neste primeiro capítulo, para uma melhor compreensão sobre as contratações no âmbito da administração pública, abordam-se aspectos relacionados aos contratos realizados pela gestão pública, inclusive quanto aos princípios que norteiam estes processos com base na doutrina pertinente e na Constituição Federal de 1988. Assim, inicialmente apresentam-se alguns conceitos do que é licitação, para em seguida tratar de seus objetivos, suas fases, modalidades e princípios.

1.1 O PROCESSO LICITATÓRIO: FASES, MODALIDADES E CRITÉRIOS DE ESCOLHA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

Em busca de apresentar lisura às compras e contratações, o ordenamento jurídico brasileiro determina que estas devem ser realizadas mediante licitação. No entanto, existem exceções nas modalidades denominadas de dispensa e inexigibilidade, casos nos quais serão realizados por meio de contratos administrativos.

A Constituição Federal de 1988, determina que é dever da administração pública adquirir bens ou contratar serviços por meio de licitação. O inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, expressa que

[...] 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, 1988).

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 buscou garantir que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, norteadores da atividade administrativa, sejam de fato efetivados, e como consequência, as contratações devem ser realizadas a partir de um processo seletivo,

em que todo e qualquer interessado em transacionar com o Estado possa participar, “[...] em igualdade de condições, de modo a que o resultado seja, de fato, o mais conveniente e vantajoso ao interesse público.” (CALASANS JUNIOR, 2015, p. 15).

Conforme Alexandre Mazza, o porquê de existir da licitação está na condição de que não cabe ao Poder Público a possibilidade de livre escolha dos seus fornecedores, como fazem as empresas privadas (MAZZA, 2018). De modo que, conforme leciona Alexandre Santos de Aragão, o Estado deve sempre agir prezando pela eficiência e publicidade de seus atos, conforme segue:

O Estado é um dos maiores adquirentes de bens e serviços, celebrando diuturnamente centenas de contratos com fornecedores privados. Tais contratos envolvem por óbvio, gastos com dinheiro público. Como o dinheiro é público, o Estado não pode escolher as empresas a serem contratadas ao seu bel-prazer. Tem de não apenas escolher a melhor proposta, dando as mesmas oportunidades para todos os potenciais interessados que se encontrem na mesma situação, como também ter mecanismos para demonstrar que essa era a melhor proposta e de possibilitar o controle sobre tal decisão. (ARAGÃO, 2013, p. 288).

Edmir Netto de Araújo explica que “Licitação provém do latim *licitationem* (acusativo de *licitatio, onis*), no sentido de “venda” (contratação) por lances, por ofertas, em hasta pública, no caso pela oferta mais vantajosa para a Administração Pública, como princípio.” (ARAÚJO, 2018, p. 580).

A regulamentação do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal resultou na Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, conforme o artigo 1º, institui normas gerais para as licitações e contratos da Administração Pública, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações aplicáveis à administração federal, estadual e municipal, estendendo-se ainda às autarquias, fundações públicas e demais entidades que direta ou indiretamente estivessem ligadas ao Governo (BRASIL, 1993).

Importante destacar que no ano de 2021, uma importante atualização legislativa, entrou em vigor em 1º de abril de 2021 a Lei nº 14.133, a nova Lei de Licitações e Contratos, a qual veio substituir a antiga Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Lei nº 14.133 veio ao ordenamento para continuar a estabelecer normas gerais de licitações e contratos para a Administração Pública e trazer inovações para o âmbito das compras e alienações públicas, além de atualizações pertinentes voltadas a sociedade contemporânea.

Importante destacar que as duas Leis estão em vigor atualmente, sendo utilizadas de forma concomitante. De forma que haja tempo hábil para os gestores públicos se adequar aos procedimentos da nova Lei, até que a Lei nº 8.666 de 1993 seja revogada, que conforme o inciso II do artigo 193 da Lei nº 14.133, será em 1º de abril de 2023.

Nesta seara, quando se fala em administração pública, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que, na busca do melhor negócio para adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público necessita adotar um procedimento rigoroso pré-estabelecido em lei, este procedimento denomina-se licitação (MELLO, 2007).

O que é reafirmado com a conceituação de licitação apresentada por Diógenes Gasparini, que expressa ser um

[...] procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse. (GASPARINI, 2012, p. 533).

Trata-se de procedimento administrativo, pois a licitação consiste em uma série de atos preparatórios até que se atinja o fim almejado pela Administração. Araújo explica que a licitação tem a finalidade primeira e ampla de promover o interesse público realizando a seleção da proposta que seja mais vantajosa para a Administração. Além disso, de modo mais restrito, ela também procura alcançar o objetivo proposto para cada situação (ARAÚJO, 2018).

Em sentido semelhante é a definição de Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato do seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro de padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios Administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório e o contrato subsequente. (MEIRELLES, 2004, p. 23).

Em relação as licitações, abordam-se os objetivos do processo licitatório, a redação original do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, definia que estes tinham como finalidades fundamentais:

1) buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; 2) oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração, promovendo, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório. (MAZZA, 2018, p. 537).

No entanto, a Lei n. 12.349, promulgada em 15 de dezembro de 2010, alterou o art. 3º da Lei n. 8.666/1993, inserindo um terceiro objetivo para o procedimento licitatório: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.¹

Já na nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133 1º de abril de 2021, verifica-se que também são explorados e abordados os objetivos do processo licitatório, dentre os quais já consta o desenvolvimento nacional sustentável, conforme o seguinte:

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; 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 (BRASIL, 2021).

Desta forma, verifica-se que, apesar de o objetivo da licitação estar relacionado à questões econômicas, o processo também busca estimular o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, cabe “[...] a avaliação do ciclo de vida de um objeto não se pautará somente no custo econômico imediato, mas, também, nos custos econômicos e ambientais ao longo de toda a vida útil.” (BITTENCOURT, 2020, p. 43).

Com isso, em 19 de janeiro de 2010 foi editada pelo governo federal a Instrução Normativa nº 01, mais especificadamente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através da Secretaria de Logística e Tecnologia da

¹ 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, 2010).

Informação (SLTI), texto o qual “dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”. (BRASIL, 2010). O art. 1º dessa Instrução Normativa determina que,

[...] as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. (BRASIL, 2010).

A partir da inserção deste novo objetivo para as licitações, a Administração se vê obrigada mediante imposição legal, a efetuar licitações sustentáveis, como forma de implementar contratos administrativos com cláusulas de sustentabilidade de cunho ambiental, econômico, social e cultural (AMORIM, 2017).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro resume os critérios apresentados na Instrução Normativa n. 01/2010, informando que a norma menciona nos seus artigos 4 e 5 questões como

[...] maior economia no consumo de energia elétrica na climatização e iluminação de ambientes; uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes, aquecimento de água por energia solar; medição individualizada de água e energia elétrica, aproveitamento da água da chuva, exigência de comprovação da origem da madeira, uso de mão de obra, materiais e matérias-primas locais, uso obrigatório de agregados reciclados, observância das regras do Inmetro, aquisição de bens compostos de materiais reciclados, atóxicos e biodegradáveis, cumprimento de requisitos ambientais para certificação pelo Inmetro, uso de embalagens adequadas, emprego de produtos de limpeza e conservação que respeitem normas da Agência de Vigilância Sanitária – ANVISA, redução do desperdício de água, observância à Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA sobre ruído, utilização de equipamentos de proteção individual pelos profissionais terceirizados, treinamento destes mesmos profissionais para redução do consumo da água, energia e da produção de resíduos sólidos, separação dos resíduos recicláveis, atendimento às normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos, destinação ambiental adequada de pilhas e baterias. (DI PIETRO, 2020, p. 792).

Além da Instrução Normativa nº 01/2010, em 2012 foi promulgado o Decreto nº 7.746/2012, que teve a finalidade de regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, estabelecendo os critérios, as práticas e as diretrizes gerais voltadas à efetivação do desenvolvimento nacional sustentável que deverá se dar através das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes. Além disso, o Decreto nº 7.746/2012 também

instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) (BRASIL, 2012).

Conforme o disposto no Decreto nº 7.746/2012, as contratações deverão ser norteadas pelas seguintes diretrizes de sustentabilidade:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (BRASIL, 2012).

Neste contexto, o autor Alexandre Mazza, considerando doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho, conceitua licitação como sendo,

[...] o procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta. (MAZZA, 2018, p. 538).

A licitação é um conjunto de procedimentos que visa selecionar a melhor proposta para a Administração Pública. Meirelles menciona que a licitação divide esses procedimentos em duas fases: a fase interna e a fase externa. A fase interna compreende o procedimento realizado pela Administração internamente, desde a decisão pela realização da licitação, definição do seu objeto até a publicação do instrumento convocatório. Uma vez publicado o instrumento convocatório inicia-se a fase externa (MEIRELLES, 2004).

A fase externa é o procedimento propriamente dito, nessa fase as etapas são perfeitamente definidas e dividem-se em: audiência pública, ato convocatório, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, critério de desempate, homologação e adjudicação, anulação e revogação da licitação.

Um aspecto importante a mencionar, é citado por Marçal Justen Filho quando refere que “[...] a definição do tipo de licitação produz reflexos não apenas sobre o julgamento das propostas. O próprio procedimento licitatório, em toda sua fase externa, variará consoante o tipo de licitação.” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 554).

O procedimento de escolha da proposta mais vantajosa deverá seguir alguns princípios, que são definidos em lei. Desta forma, é possível citar o princípio da legalidade, que prevê que todos os procedimentos devem ser feitos nos conformes da lei, da impessoalidade, onde o administrador sob hipótese alguma poderá escolher uma proposta baseado nas suas preferências pessoais, da moralidade, onde a conduta deverá ser baseada na ética e nos bons costumes, tanto dos agente públicos quanto dos licitantes, na igualdade, devendo todos os licitantes ter tratamento igual, sem favorecimentos de parte à parte.

Também, é importante destacar que a Administração Pública poderá, a qualquer tempo, em decorrência dos princípios da legalidade e da economicidade, rever seus atos e buscar a contratação mais vantajosa para a administração, realizando novo procedimento licitatório, desde que obedecidos os ditames legais.

Desta forma, quanto as etapas do procedimento propriamente dito, há a audiência pública, que somente será utilizada no caso do art. 39 da Lei nº 8.666/93, ou seja, quando o montante de uma licitação ou de um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a cem vezes o valor previsto para concorrência de obras e serviços de engenharia.

Esta audiência busca divulgar a licitação e suprir quaisquer dúvidas dos interessados na licitação, conforme ressalta Justen Filho, não se consulta a população sobre a viabilidade da licitação, somente visa garantir a transparência da atividade administrativa através de ampla discussão da Administração com os cidadãos, sendo nula toda licitação em que seria necessária a audiência e esta não ocorreu (JUSTEN FILHO, 2005).

Sendo a publicidade o principal objetivo desta fase, o art. 39 prevê que a audiência pública deverá ser divulgada, nos mesmos meios utilizados para a publicação do edital, com antecedência mínima de quinze dias úteis da publicação do edital e divulgada com antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização.

Dentro das fases previstas de uma licitação, explica-se que o ato convocatório é o ato pelo qual a Administração Pública divulga a licitação, seu objeto, fixa condições, a modalidade e convoca os interessados. O edital é o instrumento utilizado para divulgar a abertura de concorrência, tomada de preços, concurso, leilão e pregão, deve conter o objeto da licitação, o procedimento que será adotado, tipo de licitação, as condições e demais elementos necessários para a realização da licitação. Meirelles

define o edital como a lei interna da licitação que vincula inteiramente a Administração e os demais interessados às suas regras (MEIRELLES, 2004).

O art. 41 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que a impugnação administrativa do edital viciado ou defeituoso pode ser efetuada por qualquer cidadão. Já a habilitação consiste no exame realizado pela Comissão de Julgamento do direito em participar da licitação. Esta fase se traduz na análise de preenchimento das exigências do ato convocatório por parte do licitante, as quais se encontram nos art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93. Examina-se a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e que cumpre a proibição imposta pelo art. 7º, inc. XXXIII, da Constituição Federal.

Quanto à habilitação jurídica, a lei exige no art. 28 que a empresa demonstre poder contrair obrigações e exercer direitos. No entender de Justen Filho “[...] a habilitação jurídica é a comprovação de existência, da capacidade de fato e da titularidade de condições para contratar com a Administração Pública.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 329).

Segundo Araújo, a regularidade fiscal implica na demonstração pela empresa das devidas inscrições cadastrais, regularidades quanto aos débitos fiscais e com a Seguridade Social e ao FGTS, sendo que, somente pode ser exigido o que consta no artigo 29 da supracitada lei (ARAÚJO, 2005).

A qualificação econômico-financeira, por sua vez, leciona Meirelles, “[...] é a capacidade de satisfazer os encargos econômicos do contrato [...]” (MEIRELLES, 2004, p. 292), ou seja, é a capacidade de desprendimento de recursos que assegurem a futura execução do contrato. O art. 31 elenca algumas possibilidades de comprovação através de certidões e atestados. A qualificação técnica consiste em demonstrar capacidade para a execução do objeto a ser contratado.

Conforme Gasparini, após essa análise de documentação a Administração pode julgar os proponentes como habilitados ou inabilitados. Serão considerados inabilitados, e, portanto, eliminados do certame, todos aqueles que não atenderem aos termos e condições do instrumento convocatório. Os habilitados passam a ter o direito subjetivo de análise de suas propostas (GASPARINI, 2005).

Antes do julgamento das propostas, propriamente dito, cabe a Administração fazer a análise das propostas, a fim de desclassificar as propostas que contenham vícios formais e materiais e por inexequibilidade. Justen Filho define como inexequível aquelas propostas “[...] cujo valor não for suficiente para cobrir custos ou que deixe

de contemplar as despesas indispensáveis à execução do objeto contratual.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 341).

Após a análise das propostas, classificam-se as demais de forma decrescente devendo ficar em primeiro lugar a proposta mais vantajosa para a Administração, sendo que o critério de avaliação deve constar no ato convocatório, uma vez que, trata-se de ato vinculado ao ato convocatório e não ato discricionário. Frente à possibilidade de ocorrer empate entre empresas que apresentem a mesma proposta a Lei nº 8.666/1993 estabelece no parágrafo 2º do artigo 3º critérios para o desempate:

2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:
I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;
II - produzidos no País;
III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.
IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. (BRASIL, 1993).

Após a fase julgamento e passado o prazo para recursos a lei determina que o resultado seja remetido pela Comissão à autoridade superior, para que seja feita a homologação. Conforme Meirelles a homologação se faz de todo o procedimento licitatório, sendo a homologação o “[...] ato de controle pelo qual a autoridade competente a quem incumbir a deliberação final sobre o julgamento confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto da licitação ao proponente vencedor.” (MEIRELLES, 2005, p. 300).

Ainda, segundo o autor, a adjudicação é o ato em que se atribui o objeto ao vencedor do certame para celebrar o contrato administrativo (JUSTEN FILHO, 2008). Resultam da adjudicação os seguintes efeitos: a) se houver contratação, o vencedor possui o direito de contratar com a Administração; b) a vinculação do adjudicatário a todos as incumbências estabelecidas pelo edital e pela sua proposta; c) sujeição às penalidades estabelecidas no edital e demais normas legais, caso não celebre o contrato e condições estabelecidas; d) impedimento da Administração contratar o objeto licitado com qualquer outro; e) dispensa dos demais licitantes de quaisquer encargos da licitação, incluindo o direito de reaver os documentos apresentados.

A anulação se dá pela invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade. Já a revogação se dá pela invalidação por interesse público decorrente de fato superveniente e pertinente, devidamente comprovado conforme estabelece o art. 49 da Lei n. 8.666/1993. Quanto à indenização referida na lei, Bastos relembra

que, a ilegalidade somente não gera o dever de indenizar, necessário se faz analisar quem foi o responsável pela ilegalidade, se uma das partes deu efetivo ensejo à ilegalidade esta deve indenizar a outro, esta regra é válida tanto com a Administração para com o licitante, quanto o licitante para com a Administração (BASTOS, 2002).

Verifica-se, dessa forma, que a licitação é um processo amplo, público e democrático o qual oferece oportunidades diversas para fornecedores de todo país e, é acessível a qualquer cidadão que pretenda contratar com a administração.

As licitações servem como uma ferramenta de defesa aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, bem como outros que norteiam a atividade e a gestão pública. Os entes devem sempre atender os dispositivos que embasam o processo. Deste modo, entende-se a licitação como um procedimento obrigatório que antecede contratação por parte da Administração Pública.

Dessa forma, na próxima seção serão apresentados, primeiramente, alguns aspectos gerais referentes ao que vem a ser princípio, para em seguida, abordar os princípios norteadores do processo licitatório.

1.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO LICITATÓRIO

A administração pública está em constante transformação, evolução e está em um intenso processo de aprimoramento das práticas relacionadas às compras governamentais, levando por base a Lei nº 8.666/1993 e a nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Atualmente, um Estado eficiente e voltado para a otimização de resultados tem sido um dos grandes desafios contemporâneos. Desse modo, exige-se cada vez mais que haja uma estrutura de controle e análise dos processos licitatórios, norteados pelos princípios que regem a administração pública, principalmente quanto a eficiência, como forma de redução de irregularidades e melhorando os resultados buscados pelas Instituições.

Os princípios são proposições gerais que informam um determinado sistema jurídico ou ramo do direito, fixando as linhas mestras que o conformarão. Assim, segundo Canotilho, “[...] princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas.” (CANOTILHO, 1998, p. 1123).

Mello denota que princípio é,

[...] por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELLO, 2001, p. 771).

Os princípios constitucionais atualmente se constituem em normas que fundamentam e sustentam o sistema, as pautas supremas e basilares do ordenamento jurídico de uma dada sociedade. Não são meros programas ou linhas sugestivas às ações do Poder Público ou dos cidadãos, mas sim vinculam e direcionam as ações daquele em proveito destes, porquanto dotados de eficácia jurídica vinculante.

Importante se faz diferenciar regras e princípios, sendo que neste sentido, Canotilho menciona que muitas são as características que os distinguem, destacando o “critério de generalidade”, pelo qual se defende os princípios como normas de um grau de abstração relativamente alto, enquanto as regras ostentam um nível de abstração relativamente baixo (CANOTILHO, 1998).

De acordo com José Sérgio da Silva Cristóvam, a ideia de princípios constitucionais está intimamente ligada à noção de fundamento, base, pressuposto teórico que orienta e confere coerência a todo o arcabouço lógico e teleológico do sistema jurídico constitucional (CRISTÓVAM, 2011).

Neste sentido, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a licitação deve ser norteada pelo princípio da igualdade, ao determinar no seu art. 37, XXI, que será assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988).

No entanto, Mazza comenta que a legislação “[...] infraconstitucional foi mais detalhista [...]”, e aliou ao princípio da igualdade, a exigência de que o processo licitatório atenda “[...] aos princípios da isonomia e da competitividade [...]” (MAZZA, 2018, p. 548).

A doutrina não é unânime quanto aos princípios a serem adotados, de acordo com o que leciona Araújo,

O próprio art. 3º da Lei n. 8.666/93, ao indicar o objeto e abrangência da licitação [...], já descreve os princípios que deverão de nortear seu

processamento e julgamento, alguns deles gerais constitucionais, outros, constitucionais da atividade administrativa, e outros, ainda, específicos do instituto da licitação, mas não esgotando a relação e admitindo a observância de outros princípios correlatos, o que torna a enumeração legal exemplificativa e não exaustiva. (ARAÚJO, 2018, p. 598).

Nesse sentido, Carvalho Filho menciona que a Lei nº 8.666 de 1993, em seu art. 3º determina os princípios básicos a serem adotados pelo administrador nas licitações, sendo o “[...] da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 386).

No entanto, o próprio autor, afirma que, “Além dos princípios básicos que o Estatuto expressou, foram previstos outros que, de uma forma ou de outra, guardam conexão com aqueles.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 390). Trata-se dos princípios correlatos e derivados, já que derivam dos princípios básicos e apresentam relação direta com a matéria que tratam. Estes, conforme o doutrinador, “[...] encontram-se dispersos na regulação disciplinadora das licitações.” (CARVALHO, 2019, p. 390).

Desta forma, optou-se por abordar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa, igualdade e isonomia, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, competitividade, adjudicação compulsória e, sigilo das propostas.

Em contrapartida, a nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133 de 2021, em seu art. 5º, também trata sobre os princípios, aprimorando e ampliando a gama de atributos citados, conforme segue

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (BRASIL, 2021).

Sendo assim, o **princípio da legalidade** se encontra expresso no artigo 5º, inciso II e no art.37, caput da Constituição Federal, além de estar também na Lei de Licitações. Esse princípio garante que, sem prévia cominação legal, a ninguém será imposto obrigação de fazer ou não-fazer. Araújo ressalta, no entanto, que o art. 37 refere-se ao princípio da legalidade estrita, já que, a Administração em geral só pode

fazer “[...] o que a lei determina ou expressamente permite, devendo prevalecer o interesse público frente a interesses individuais.” (ARAÚJO, 2018, p. 601).

Carvalho Filho menciona que “[...] o princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que ser de acordo ao disposto em lei.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 386).

Para a administração resta apenas a submissão às leis, sem que a vontade e o interesse pessoal do administrador interfiram no certame. Meirelles preconiza que “[...] a lei para o particular significa ‘pode fazer isso’, para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, 2004, p. 88).

Trata-se de uma limitação, ou seja, a Administração não possui liberdade para decidir quanto à atuação, ou mesmo quanto à forma. Assim, os atos administrativos devem estar sujeitos à lei prévia, em praticamente todos os aspectos. Qualquer ato da Administração que não seja cumprido na íntegra está fadado a pena de invalidação. Nos dizeres de Mazza, “[...] a licitação é um procedimento plenamente formal e vinculado.” (MAZZA, 2018, p. 550).

A aplicação deste princípio no procedimento licitatório é de fundamental importância, pois, estabelece o comportamento do Administrador em todas as fases da licitação, desde a elaboração do edital até a contratação. Assegura, ainda, a todos os participantes do certame o direito subjetivo a observância das normas que regem a licitação.

O **princípio da impessoalidade** determina à Administração uma conduta, na qual os licitantes devem ser tratados sem distinção. Também devem ser desconsideradas características individuais, não há beneficiados ou prejudicados. A licitação não pode ser direcionada a uma pessoa determinada. Carvalho afirma que “[...] a impessoalidade indica que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica.” (CARVALHO, 2019, p. 386).

O princípio da impessoalidade é aplicável às licitações independentemente de menção expressa na lei, o qual determina que a Administração conduza de modo objetivo e imparcial o procedimento, levando em conta as normas expressas no instrumento convocatório, e desse modo, impeça qualquer forma de privilégios ou desfavorecimentos para com os participantes (MAZZA, 2018).

Esse princípio, conforme Mazza “[...] obriga a Administração licitante a conduzir com objetividade e imparcialidade o procedimento, a partir das normas editalícias, impedindo privilégios e desfavorecimentos indevidos em relação aos licitantes [...]” (MAZZA, 2018, p. 550). Complementarmente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que,

O princípio da impessoalidade, [...], aparece, na licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório. (DI PIETRO, 2020, p. 783).

Os atos praticados devem afastar a discricionariedade e o subjetivismo no procedimento da licitação, deve-se objetivar a finalidade a que se propõe a licitação, ou seja, o interesse público.

As expressões **moralidade e probidade administrativa**, no contexto das licitações, têm grande similaridade, apresentando sentidos semelhantes, e no entendimento de Araújo, representam o mesmo princípio, conforme o doutrinador destaca, “[...] alguns considerem a improbidade como imoralidade administrativa qualificada.” (ARAÚJO, 2018, p. 603). Pode-se observar que, de acordo com Di Pietro,

O princípio da moralidade, [...], exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. (DI PIETRO, 2020, p. 783-784).

Mazza determina que este princípio “[...] impõe à comissão de licitação e aos licitantes a obrigação de obedecer aos padrões éticos, de probidade, lealdade, decoro e boa-fé; [...]” (MAZZA, 2018, p. 550). Cabe mencionar que o **princípio da moralidade** é também princípio constitucional e está expresso nos artigos 5º, inciso LXXIII, 37 caput e 85, inciso V (BRASIL, 1988).

Na Lei nº 8.666/1993 os artigos 89 a 99, definem as punições para infrações de improbidade, deixando explícito que a moralidade no certame deve ser levada a sério, pois, no caso de atos fraudulentos a comissão responde concomitantemente por tais imoralidades ou fraudes (BRASIL, 1993). Já, na nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133 de 2021, as infrações e sanções disciplinares estão previstas do artigo 155 ao artigo 163.

Para Carvalho, o **princípio da probidade** está relacionado com “[...] honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores. [...]”. (CARVALHO, 2019, p. 388). Esse princípio exige

[...] que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível. (CARVALHO, 2019, p. 388).

Assim, a conduta dos agentes públicos deve ser norteadada pela moral, ética e pela boa-fé. Trata-se de não somente da moralidade convencional, mas também da moralidade jurídica, em que cabe ao administrador proceder conforme os princípios administrativos combinado com a decisão do agente sobre o que é moral ou imoral, honesto ou desonesto (ARAÚJO, 2018).

Importante destacar que o Brasil possui um importante papel na proteção e desenvolvimento sustentável, tendo em vista que “[...] a aplicação do conceito de sustentabilidade na gestão pública é um desafio que pode ser concretizado em diversas áreas.” (SILVA; BARKI, 2012, p. 160). Assim, assume-se um compromisso que perpassa a relação direta entre a Administração Pública e o licitante, refletindo na vida das presentes e futuras gerações, cotejando-se as vantagens existentes entre os princípios da ordem econômica e da proteção ambiental, conforme preceitua a Constituição Federal.

Na esfera do ordenamento nacional, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 170, como princípio da ordem econômica “[...] a busca pela defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.” (BRASIL, 1988). Menciona também, em seu art. 225 que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2010).

Em consonância com o princípio constitucional da isonomia, o qual possui previsão no artigo 5º, de que “[...] todos são iguais perante a lei.” (BRASIL, 1988), o **princípio da igualdade** representa um dos alicerces da licitação, “[...] na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta,

como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar.” (DI PIETRO, 2020, p. 774).

Carvalho menciona que este princípio, apresenta íntima ligação com o **princípio da impessoalidade**, pois, ao determinar que se ofereça oportunidade igual para todos os interessados, se está definindo que “[...] a Administração lhes estará oferecendo também tratamento impessoal.” (CARVALHO, 2019, p. 387).

Considerando o princípio da igualdade, a Lei n. 8.666/1996, expressa no §1º do artigo 3º, que é vedada aos agentes públicos

[...] admitir, prever, incluir ou tolerar [...] cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções e ainda estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária [...] (BRASIL, 1993).

Além disso, como bem comenta Mazza, com base neste princípio, é proibido que exista tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, e segue salientando que, “[...] inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais; [...]” (MAZZA, 2018, p. 548).

A isonomia ainda se apresenta em outros dispositivos dessa Lei, como nos artigos 30, § 5º, 42, §§1º, 3º, 4º e 6º e 90. Com isso, constata-se que a igualdade, quando se trata de processo licitatório, manifesta “[...] que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro.” (CARVALHO, 2019, p. 387).

Este princípio assegura a todos a impossibilidade de haver procedimento seletivo com qualquer tipo discriminação entre os participantes, seja por cláusulas no edital ou convite, que favoreça uns em detrimento de outros, mesmo, por julgamento parcial, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (MEIRELLES, 2004).

O **princípio da publicidade** abrange todos os atos, relativos à licitação, desde a divulgação do aviso de sua abertura, o conhecimento do edital, o exame da documentação e proposta pelos interessados, pareceres e decisões relacionadas com o processo licitatório até a divulgação do resultado, para que, seja possível eventual recurso administrativo (MEIRELLES, 2004).

Esse princípio, de acordo com Carvalho, determina que a licitação deve “[...] ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas.” (CARVALHO, 2019, p. 388). E isso se justifica em razão de que, “[...] quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora.” (CARVALHO, 2019, p. 388).

O princípio da publicidade possui previsão expressa no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal e na Lei nº 8.666/1993 aparece em diversas ocasiões, como nos artigos 3º, §3º; 16; 21, §4º; 34, §1º; 39 e 53, §4º, garantindo a transparência do procedimento e o controle da legalidade dos atos da Administração.

Para cumprimento do princípio da legalidade exige-se publicação do edital no Diário Oficial do ente federativo correspondente e em jornal de grande circulação da localidade, podendo a Administração publicá-lo em resumo. Di Pietro esclarece que,

A publicidade é tanto maior quanto maior for a competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação. (DI PIETRO, 2020, p. 784).

Araújo explana a diferença entre a publicidade geral e a restrita, sendo aquela, toda a publicidade que visa gerar efeitos externos que visa respeitar o princípio de que todas as decisões administrativas devem ser publicadas para que surtam efeitos, e a publicidade restrita é a publicidade destinada aos interessados diretos e a possibilidade da presença do público no local onde será realizada a licitação (ARAÚJO, 2018).

O instrumento convocatório é o ato pelo qual a Administração Pública fixa o procedimento licitatório a ser adotado e suas condições de procedibilidade, nas palavras de Araújo, é o momento em que a Administração “fixa as regras do jogo”, sem possibilidade de alterações posteriores “[...] com o jogo em andamento [...]” (ARAÚJO, 2018, p. 605), esta regra vale tanto para a Administração quanto para os licitantes. Este ato pode se dar em forma de edital ou de convite.

Carvalho leciona que:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. (CARVALHO, 2019, p. 389-340).

O artigo 41 da Lei nº 8.666/1993 prevê esse princípio estabelecendo: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Pois, como esclarece Mazza, “[...] a Administração Pública e os participantes do certame, além de cumprirem as regras legais, não podem desatender às normas e condições presentes no instrumento convocatório.” (MAZZA, 2018, p. 548).

Dessa forma, o procedimento de uma licitação deve estar em conformidade ao que prevê o instrumento convocatório, uma vez publicado este se torna imutável. De forma que, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E impede ainda, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa. Assim, é possível afirmar que “Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento.” (DI PIETRO, 2020, p. 786).

Nos casos em que alterações forem necessárias, em razão do interesse público, poderá ser realizada uma rerratificação do ato convocatório, onde poderá ser retificado o que se quer corrigir e se ratificar o que não foi alterado, sempre observando o princípio da publicidade e reabrindo-se novo prazo para apresentação dos envelopes (ARAÚJO, 2018).

O **princípio do julgamento objetivo** visa afastar critérios subjetivos ou discricionários no julgamento das propostas, vinculando o julgamento da Administração aos termos fixados no edital, considerando somente elementos como o preço, qualidade, rendimento, prazos e outros requisitos estabelecidos previamente. O princípio do julgamento objetivo está previsto nos artigos 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Di Pietro expressa que “[...] quanto ao julgamento objetivo, que é decorrência também do princípio da legalidade, está assente seu significado: o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital.” (DI PIETRO, 2020, p. 776).

Araújo, considerando o conteúdo do art. 45 da Lei n. 8.666/1993, afirma que:

Se o edital é a lei interna da licitação, o princípio do julgamento objetivo atrela a Administração aos critérios que nesse documento foram fixados, evitando julgamentos por critérios desconhecidos previamente dos licitantes ou fundados em parâmetros pessoais ou subjetivos dos julgadores. (ARAÚJO, 2018, p. 606).

Carvalho exemplifica, informando que, no caso de o edital prever o critério de menor preço, não pode ser escolhida a proposta de melhor técnica; de forma semelhante, se estiver fixado no edital o critério de melhor técnica, não é permitido que se considere o menor preço, destacando que, “Incide a objetividade até mesmo quando houver empate entre duas ou mais propostas: o desempate dar-se-á por meio de sorteio [...]” (CARVALHO, 2019, p. 389).

Em contrapartida Mello, explica que a objetividade absoluta somente pode ser alcançada, quando o julgamento da licitação constituir no tipo menor preço (MELLO, 2007). Em função disso, o artigo 46 da Lei n.º 8.666/1993 estabelece que as licitações de “melhor técnica”, ou “técnica e preço”, serão utilizáveis, somente nos casos de serviços de natureza predominantemente intelectual e, para que fique assegurado o julgamento objetivo, prevê uma série de pré-requisitos antecedentes à análise de preços. A lei determina ainda, que os procedimentos e critérios, sejam claramente especificados no instrumento convocatório, sendo necessário inclusive estabelecer o preço máximo que a Administração está disposta a pagar (BRASIL, 1993).

A licitação tem como uma de suas finalidades, a busca pela melhor proposta. Dessa forma, não podem ser adotadas medidas que comprometam decisivamente o caráter competitivo do certame. Assim, as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações, conforme determina o art. 37, XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Carvalho explica que o princípio da competitividade é correlato ao princípio da igualdade, afirmando que sem a observância desse princípio o da igualdade estaria comprometido, “[...] já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros.” (CARVALHO, 2019, p. 390).

Não há afronta ao princípio quando não há o comparecimento de mais de um interessado, ou se, ao final da fase de classificação, restar somente um único concorrente, casos como tais não há motivo para que seja refeito o procedimento (GASPARINI, 2012). Cabe ressaltar, que o ato deve ser legítimo, não podendo ter ocorrido nenhuma irregularidade ou qualquer ato fraudulento.

De acordo com o **princípio da competitividade**, “[...] a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação” (CARVALHO, 2019, p. 390)².

O **princípio da adjudicação compulsória** estabelece que, tendo o procedimento um vencedor, nasce para ele o direito à adjudicação, trata-se de um direito subjetivo. Ou seja, a Administração não pode contratar com outrem. Entretanto, deve-se observar que ao vencedor resta tão somente o direito à adjudicação e não o contrato imediato.

A adjudicação compulsória, “[...] obriga a Administração a atribuir o objeto da licitação ao vencedor do certame.” (MAZZA, 2018, p. 549). Di Pietro explica que esse princípio precisa ser entendido “[...] no sentido de que, se a Administração levar o procedimento a seu termo, a adjudicação só pode ser feita ao vencedor; não há um direito subjetivo à adjudicação quando a Administração opta pela revogação do procedimento.” (DI PIETRO, 2020, p. 788).

Em sentido semelhante, Meirelles adverte que o direito do vencedor refere somente à atribuição a ele do objeto da licitação, dever da administração anula o contrato quando ocorrer motivo para tal ato, ou até mesmo revogá-lo ou anulá-lo a qualquer tempo. O que é vedado, é que a Administração contrate com outra pessoa sendo válida a adjudicação ou mesmo anular ou revogar o procedimento sem justa causa, se assim o fizesse, agiria com abuso ou desvio de poder (MEIRELLES, 2004).

A doutrina é passiva ao afirmar que a expressão ‘adjudicação compulsória’ é inadequada, uma vez que, a Administração não está obrigada a adjudicar, pois, pode ocorrer revogação motivada. Para Di Pietro,

[...] a expressão adjudicação compulsória é equívoca, porque pode dar a ideia de que, uma vez concluído o julgamento, a Administração está obrigada a adjudicar; isto não ocorre, porque a revogação motivada pode ocorrer em qualquer fase da licitação. (DI PIETRO, 2020, p. 788).

2 Sobre o princípio da competitividade, o inciso I, do §1º do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, estabelece que fica vedado aos agentes públicos: I - Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinja ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. (BRASIL, 1993).

Araújo resume a interpretação desse princípio, explicando que “O princípio da adjudicação compulsória ao vencedor é o coroamento da licitação [...]” (ARAÚJO, 2018, p. 607), isso porque, a partir da homologação do julgamento e classificação e consequente adjudicação, dá-se por encerrado o procedimento, passando-se à fase subsequente, que é a contratação, de forma que fica expressamente impedido que, “[...] na mesma licitação, a Administração adjudique o seu objeto a outro licitante que não aquele que a venceu, a não ser, obviamente, por impossibilidade material (morte, falência etc.), ou desistência do vencedor.” (ARAÚJO, 2018, p. 607).

O **princípio do sigilo das propostas** decorre do princípio da igualdade entre os licitantes e visa manter a competitividade entre os licitantes. Segundo Meirelles aquele que conhece a proposta dos demais licitantes fica em posição favorável em relação aos outros, portanto, para que não ocorram privilégios é necessário o sigilo das propostas (MEIRELLES, 2004). A violação do sigilo da proposta dará ensejo a anulação do certame e constitui ilícito penal, previsto no artigo 94 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Carvalho comenta sobre a conexão existente entre o princípio do sigilo e o princípio da probidade administrativa e da igualdade, explicando que é buscando respeitar esses princípios que as propostas devem ser apresentadas lacradas e só devem ser abertas em sessão pública previamente marcada (CARVALHO, 2019).

Mazza explica que, conforme determina o art. 43, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, “[...] os envelopes contendo as propostas dos licitantes não podem ser abertos e seus conteúdos divulgados antes do momento processual adequado, que é a sessão pública instaurada com essa finalidade [...]” (MAZZA, 2018, p. 549).

Inclusive, Araújo dispõe que:

A quebra de sigilo, seja pela abertura antecipada dos envelopes, seja pela revelação do conteúdo das propostas, é caso de nulidade da licitação (como também acontece na quebra de sigilo das questões em provas de concursos públicos de provimento de cargos), sendo que esses atos de devassa das propostas ou até mesmo o favorecimento ou facilitação, pelo agente público, para que sejam praticados por terceiros, constitui crime contra a Administração. (ARAÚJO, 2018, p. 604-605).

Nesse primeiro capítulo, foi tratado sobre o processo licitatório e seus princípios norteadores, evidenciando a sua importância na realização das compras e contratações da administração pública para garantir economia e transparência.

No entanto, por ocasião do momento vivido com a pandemia, o governo entendeu por necessidade que os procedimentos de compras e contratações voltados ao combate da situação pandêmica deveriam ser facilitados, dispensando, dessa forma, a exigência do processo licitatório, editando diversos normativos legais sobre o tema, os quais serão abordados no próximo capítulo deste trabalho de curso.

2 A LEGISLAÇÃO VOLTADA À FLEXIBILIZAÇÃO NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O CONTROLE DA PANDEMIA DE COVID-19

O presente capítulo trata acerca das flexibilizações previstas em lei, em função da pandemia de COVID-19, considerando o posicionamento de juristas que têm se manifestado sobre o assunto.

O capítulo será desenvolvido de forma a abordar o amparo legislativo para o enfrentamento à pandemia, bem como as principais alterações para efetivar as compras públicas para os insumos necessários ao combate ao coronavírus, na seara administrativa. Em outro momento, apresentar-se-á as ações de controle utilizadas pelo poder público no combate às práticas irregulares envolvendo o desvio de recursos destinados ao combate da pandemia, na área da saúde.

2.1 A PANDEMIA DE COVID-19 NO CONTEXTO BRASILEIRO E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA O SEU ENFRENTAMENTO

O ano de 2020 trouxe uma situação talvez inédita na história da civilização, a pandemia de COVID-19, causada pelo vírus Sars-CoV-2 (vírus da família dos coronavírus), ainda, diversas consequências em diversos setores da sociedade, em especial quanto a saúde e crise na economia mundial, que obrigou a adoção de medidas, ajustes e adaptação à nova realidade vivenciada pela sociedade contemporânea.

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi diagnosticado no dia 26 de fevereiro de 2020. Tratava-se de um homem de sessenta e um anos de idade, residente na cidade de São Paulo, que possivelmente foi contaminado na Itália, onde esteve a trabalho na região da Lombardia, entre os dias 09 a 21 de fevereiro deste ano (OPAS/OMS BRASIL, 2020).

Neste sentido, frente às mudanças vivenciadas em razão da pandemia de COVID-19, o ordenamento jurídico brasileiro teve de se adequar e adaptar as novas demandas e às necessidades presentes. Fez-se necessário adotar novos procedimentos para aquisição de insumos básicos para o enfrentamento da pandemia, como por exemplo: materiais hospitalares, medicamentos e produtos de higiene. Todas as contratações precisavam ser realizadas de forma célere, buscando-se, com isso, evitar o caos social e sanitário e salvar o maior número de vidas possível.

Porém, apesar da necessidade de urgência e celeridade nas compras e contratações, também era necessário que se conferisse segurança jurídica a estes procedimentos para lidar com uma situação de emergência nunca antes vivenciada. No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, evidenciou-se um contraponto principiológico entre eficiência e segurança jurídica. Por um lado, a segurança jurídica deve resguardar a estabilidade das relações jurídicas, trata-se de um dos princípios fundamentais e tem como função garantir a estabilidade das relações jurídicas consolidada. Por outro lado, a eficiência atua na busca dos melhores resultados práticos, por meio da melhor atuação, de forma célere.

Inicialmente, publicou-se a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que abordava sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Essa lei, trouxe providências a fim de legitimar ações imediatas, nas quais se incluíram as contratações públicas.

A Lei nº 13.979/2020 instituiu uma nova modalidade de contratação direta: a dispensa de licitação para aquisição de bens, insumos e serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (BRASIL, 2020).

Uma novidade considerável foi o seu artigo 4º, que alargou as hipóteses de dispensa de licitação:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (BRASIL, 2020).

Posteriormente, a Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, autorizava pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequando os limites de dispensa de licitação e ampliando o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Esta norma trouxe dispositivos visando otimizar a realização de contratos administrativo. Após, em 08 de maio de 2020, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 106, a qual instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública

nacional decorrente de pandemia.

Nesse contexto, a tarefa de interpretar toda essa gama de novos dispositivos e em face destes textos provisórios, apresentou-se um cenário desafiador para a sociedade e os Órgão de Controle da Administração Pública.

Nessa esteira, Niebuhr expõe que:

Não se descarta que a interpretação do direito é dinâmica e que o momento atual de enfrentamento à pandemia de COVID-19 leva à reflexão e a novos entendimentos. É bem possível que interpretações assentadas sobre disposições legais acerca das licitações e dos contratos sejam revisadas. No entanto, não é o caso de fazer terra arrasada e de confinar a aplicação da Lei nº 13.979/2020 aos seus próprios termos incompletos, negando as normas da legislação normal de regência que lhe sejam contraditórias. (NIEBUHR, 2020, p. 24).

De fato, verifica-se que tais medidas legislativas se mostraram necessárias e urgentes, para que a sociedade pudesse fazer frente ao momento de crise que estava instaurado. Porém, em que pese, toda esta situação excepcional que ainda se vivencia em todo o globo, em que se fez necessário medidas urgentes, é importante que se analise estas medidas levando em consideração os princípios constitucionais, presentes na Constituição Federal de 1988.

A ordem jurídica vigente no Brasil ficou confusa, uma vez que a pandemia expôs vícios que demonstraram a incapacidade de promover a pacificação social com eficiência e celeridade. Dessa forma, essa incerteza jurídica provocou uma certa aflição nas pessoas, como o exemplo de empregadores e empregados, empresários e trabalhadores autônomos, sobretudo aqueles envolvidos diretamente com as medidas de combate ao novo coronavírus (NIEBUHR, 2020).

Além disso, cabe destacar que a vigência das normas inerentes ao direito provisório estavam restritas ao período de enfrentamento da pandemia de COVID-19, ou seja, as normas emergenciais aplicáveis as contratações públicas tinham abrangência temporal limitada a duração da emergência de saúde pública. Por essa razão, a Lei nº 13.979/2020 previu, em seu artigo 1º, §2º, que o Ministro de Estado da Saúde deve instituir ato que estabeleça o período de durabilidade da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

No Brasil, em 20 de março de 2020, pelo Decreto Legislativo nº 6, foi reconhecido Estado de Calamidade Pública, decorrente da pandemia de COVID-19 passando a valer a partir de 20 de março de 2020 (data da publicação, no Diário Oficial

da União (DOU), do Decreto Legislativo nº 6), com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020).

A situação pandêmica vivida a partir do início do ano de 2020 também impactou de forma intensa todos os segmentos do Brasil. Sobre a pandemia, Antônio Umberto de Souza Júnior e outros autores afirmam que,

A crise mundial de múltiplas faces (social, humanitária, sanitária, científica, política, cultural, econômica etc.) trazida por um inimigo invisível a olho nu, que começou, ao que tudo indica, em território chinês e se espalhou por todos os continentes, levando a Organização Mundial da Saúde a reconhecer, em 11 de março de 2020, uma pandemia (Covid-19), tem deixado perplexa a sociedade internacional. (SOUZA JÚNIOR, 2020, p. 7).

Sendo assim, conforme o ocorrido em 11 de março de 2020, dia em que a Organização Mundial da Saúde declarou o estado de pandemia em razão da ampla propagação do coronavírus, pode-se definir esta data como uma mudança nos paradigmas da vida na sociedade contemporânea. Enquanto perdurasse um estado de crise sanitária sem precedentes, o mundo, e particularmente o Direito, seriam provados quanto à eficiência em lidar com um novo desafio ainda desconhecido.

A saúde no Brasil foi atingida de forma imensurável, em função do risco e eminente possibilidade de falta de insumos e serviços para o tratamento dos incontáveis doentes contaminados pelo COVID-19. A situação da saúde exigiu que fossem adotadas medidas legislativas destinadas ao enfrentamento da pandemia.

Neste sentido, Genival Veloso de França comenta que,

[...] em razão da pandemia de Covid-19, houve uma profusão de leis e normas neste particular, de forma direta ou indireta, que devem ser referidas, por exemplo: Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019; Lei 14.019/2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados; Dec. Legislativo 6/2020, que 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. (FRANÇA, 2021, p. 138).

Isso porque, mesmo havendo previsão na Lei nº 8.666/1993 de, pelo menos, três possibilidades de a Administração Pública contratar sem que precise licitar, ainda assim, nenhuma dessas hipóteses se aplicavam à condição pandêmica. As possibilidades expressas na Lei nº 8.666/1993 são da licitação dispensada, expressa

no art. 17; da licitação dispensável, tratada no art. 24; e da licitação inexigível, sobre a qual versa o art. 25 (BITTENCOURT, 2020).

No entanto, o grave cenário da saúde, exigia a compra de medicamentos, bens destinados ao combate da pandemia e equipamentos, assim como, a contratação de serviços determinou que a legislação fosse adaptada para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus.

No que se refere aos contratos administrativos, a lei citada originou uma nova hipótese de dispensa de licitação. Desta forma, o caput do artigo 4º prevê a contratação por dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, e insumos destinados ao enfrentamento do coronavírus. Ademais, difere da dispensa prevista no artigo 24, incisos I e II da Lei de Licitações, visto que não possui limite de valor nem sequer incide na hipótese de fracionamento, prevista no artigo 23, parágrafo 5º da mesma lei (RONNY, 2020).

Além disso, o parágrafo primeiro define que essa dispensa é temporária e se aplica apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Nesse sentido, os incisos do artigo 4º-B dispõem as condições que se presumem comprovadas:

Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:
I – ocorrência de situação de emergência;
II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e
IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência (BRASIL, 2020).

Diante disso, com fundamento na Lei n. 13.979/2020, a contratação direta para atender às medidas do COVID-19 “deve se amoldar exatamente na situação de dispensa, requer planejamento mínimo e avaliação de mercado para evitar sobrepreços e superfaturamento” (PIRONTI, 2020, p. 09).

Verifica-se que o fator econômico é marcante na atual pandemia de COVID-19, dado que muitas atividades produtivas foram drasticamente afetadas por medidas de isolamento social que necessitaram ser impostas pelo Poder Público. Além disso, para o gestor público, a escassez de insumos devido à paralização das atividades de fornecedores nacionais e estrangeiros foi um desafio de difícil solução. Ocorreu uma constante mudança na realidade fática, impossibilitando um planejamento a longo

prazo adequado, o que trouxe insegurança para as contratações.

Logo, buscando facilitar, mais especificamente, o processo de aquisição de insumos e serviços voltados ao tratamento pandêmico, foi aprovado um repertório jurídico voltado às contratações públicas em tempos de pandemia, como exemplo, a Lei nº 13.979/2020, a qual apresentou disposições de grande relevância, relacionadas ao Poder Público e ao ramo da saúde, tais como, a autorização excepcional para importação de produtos sem registro na ANVISA e a dispensa de licitação para bens, serviços e insumos de saúde. Bittencourt afirma que,

[...] a pandemia tomou de assalto todo o País, alcançando um sem-número de pessoas, causando desespero e dor na população. Apressadamente, como a situação exigia, veio à tona a Lei no 13.979/2020, com imediatas providências emergenciais para o enfrentamento à pandemia, dando enorme ênfase, é claro, às contratações com dispensa licitatória, visando agilidade. (BITTENCOURT, 2020, p. 12).

Dentre os diplomas legais de combate à pandemia de COVID-19, também pode-se citar a Medida Provisória 926/2020 que alterou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispôs sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Posteriormente a Lei nº 13.797 foi alterada pelas Medidas Provisórias nº 927/2020, 928/2020 e 951/2020 (BITTENCOURT, 2020).

Já a Medida Provisória nº 961/2020 autorizou a realização de pagamentos de forma antecipada nas licitações e nos contratos, desde que, estejam adequadas aos limites de dispensa de licitação, ampliando com isso, o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Essa medida foi posteriormente convertida na Lei nº 14.065/2020, em 30 de março de 2020.

Quanto ao aspecto específico da antecipação de pagamento previsto, esta excepcionalidade se justifica em razão da dinâmica de mercado, tendo em vista que, a partir de determinado momento, inúmeras compras passaram a ser condicionadas, por parte dos fornecedores, à antecipação de pagamento, tendo em vista a insegurança vivida e a não possibilidade de planejamentos a longo prazo. Em contrapartida a esta antecipação, buscou-se por condicionantes de execução e cautelas, entre as quais garantias diversas.

Nesse contexto, na busca por simplificar os procedimentos de contratações de

bens, serviços e insumos voltadas ao enfrentamento do COVID-19, sobretudo de bens, insumos e serviços comuns, o artigo 4º-C da Lei nº 13.979/2020, desobrigou a elaboração de estudos técnicos preliminares, podendo existir apenas um projeto básico simplificado (BRASIL, 2020).

Assim, verifica-se que a não exigência de preparação de estudos técnicos preliminares nos procedimentos licitatórios destinados a efetivação de providências de combate ao COVID-19, constitui uma medida que objetivou dar celeridade às contratações.

Tal medida visou uma forma de ajudar o gestor público na formação do preço base das contratações, imprescindível para a elaboração do Termo de Referência e Projeto Básico, uma vez que a pandemia ocasionou uma enorme variação dos preços de produtos, serviços e insumos necessários ao enfrentamento do COVID-19.

A principal característica dessas medidas foi simplificar os processos que envolviam a aquisição de elementos relacionados com o enfrentamento da pandemia. Por outro lado, as providências empregadas enfatizam que no uso da liberdade para decidir de modo menos rigoroso, o Gestor Público deve aplicar o discernimento adequado acerca de decisões tomadas no ato da contratação.

As disposições da Lei nº 13.979/2020 não afastam o regime de contratação expressas na Lei nº 8.666/1993, na realidade, essa lei, institui condições de exceção em função do momento excepcional. Além disso, por se tratar de uma norma geral, a Lei nº 13.979/2020 é aplicável a todos os entes federativos (BITTENCOURT, 2020).

Outro aspecto que merece destaque, refere-se a condição de que, mesmo as Estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias) terem na Lei nº 13.303/2016 as orientações para licitar, contratar e dispensar, ainda assim, a Lei nº 13.979/2020, por tratar de uma excepcionalidade, prevê que todas e quaisquer dispensas, contratações ou licitações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus deverão ser por ela regidos (BITTENCOURT, 2020).

A partir da Lei nº 13.979/2020, qualquer ente do Poder Público está autorizado a dispensar a realização de licitação, quando, e exclusivamente em função da emergência de saúde pública, precisar adquirir bens/insumos ou contratar serviços, inclusive de engenharia (BRASIL, 2020).

A MP nº 926/2020 inseriu na lei a possibilidade do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) através da dispensa licitatória. Bittencourt esclarece que o SRP,

representa uma ferramenta inteligente, que reduz consideravelmente “[...] os custos de estoques, porquanto, com o sistema ter-se-á um estoque virtual, sem a necessidade dos gastos com armazenagem.” (BITTENCOURT, 2020, p. 342).

Bittencourt destaca que para tanto, adotou o legislador o mecanismo da legalidade relativa, ou seja, “[...] a lei presume verdadeira até prova em contrário.” (BITTENCOURT, 2020, p. 346).

Além do já apresentado, o legislador determinou outras possibilidades com foco na aceleração do processo, como por exemplo, a aceitação de empresas com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, se esta for, comprovadamente, a única fornecedora do bem ou serviço; bem como a dispensa parcial dos documentos de habilitação se caso houver restrição para o fornecedor, também permite a aquisição de equipamentos usados (BRASIL, 2020).

O artigo 27 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a documentação que deve ser apresentada a Administração na fase de habilitação nos procedimentos licitatórios, conforme segue,

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art 7º da CF (BRASIL, 1993).

A habilitação constitui uma fase licitatória na qual o Poder Público realiza a verificação se os proponentes possuem a aptidão necessária para celebração contrato com a administração pública. Dessa forma, a possibilidade de não exigência de requisitos habilitatórios, o qual possui caráter excepcional, funciona como uma medida de celeridade para aplicação nas contratações administrativas realizadas para o enfrentamento do COVID-19, instaurada pela Lei nº 13.979/2020, em seu artigo 4º-F,

Art. 4º-F. Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 2020).

Com a leitura do dispositivo, percebe-se que, nas situações em que as empresas apresentem limitações para firmarem contratos com a Administração, em razão de requisitos de habilitação exigidos pela Lei nº 8.666/1993, poderá ser dispensada a apresentação de documentação de regularidade fiscal ou, ainda, de mais uma das exigências habilitatórias. Nesta seara, importante a advertência expressa pelo doutrinador Ricardo Levy,

[...] em relação às contratações emergenciais motivadas pelo COVID-19, por dispensa de licitação, as empresas contratadas deverão certificar-se de que o ente contratante está tomando todas as medidas legais exigidas para a correta formalização de processo de dispensa de licitação, sob pena de eventual futura corresponsabilização das contratadas pelos órgãos de controle (e.g. Ministério Público, Tribunal de Contas). (LEVY, 2020, p. 11).

Nesse viés, Niebuhr explica que a Administração Pública deve caracterizar a situação de emergência com fundamento no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, vinculando a contratação ao tratamento da pandemia do Coronavírus. Com efeito, o administrador deve justificar a contratação adequadamente, em respeito aos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público, conforme salvaguarda o caput do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 (NIEBUHR, 2020).

Todas essas facilidades voltadas para promover a rapidez nos processos de compras e contratações, voltados ao combate da pandemia, “[...] configurou terreno fértil para os inescrupulosos, não obstante todos os mecanismos previstos no diploma para controle das avenças.” (BITTENCOURT, 2020, p. 13). Assim, se proliferaram situações de contratações manipuladas, superfaturadas e indevidas.

Como se pode verificar, em função das necessidades de insumos, equipamentos e mão de obra qualificada, agravadas pela pandemia, teve por parte do Governo Federal, a preocupação em tornar os processos de compras e contratações mais desburocratizados, e o fez por meio de leis.

No entanto, essas mudanças acabaram implicando em uma grande quantidade de casos ilícitos. Desta forma, em que pese a urgência e necessidade de edição de diplomas normativos para o enfrentamento desta crise sanitária mundial, é necessário fazê-lo com mais cautela e prudência, evitando-se assim, abusos. No próximo item deste capítulo, abordam-se os mecanismos de controle utilizados pela administração pública, com o objetivo de fiscalizar os processos de compras e contratações públicas.

2.2 BREVE ANÁLISE DAS MUDANÇAS NAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA FRENTE AOS MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O alinhamento da economia com políticas estratégicas para a execução do orçamento tem sido o objetivo para alcançar a melhoria na aplicação e alocação dos recursos públicos. Nesse raciocínio, em tempos de crise e pandemia, verifica-se que o uso articulado do potencial econômico do Estado, pode alcançar outros objetivos associados ao desenvolvimento, conforme disposto:

[...] se o objetivo dos processos de aquisição e contratação do governo é o provimento de serviços e bens necessários ao seu funcionamento, não se deve perder de foco a oportunidade para o aperfeiçoamento da ação governamental que daí decorre. Ao se tornar um cliente mais inteligente, incrementando as condições de demanda, o governo simultaneamente pode passar a ofertar serviços públicos melhores à sociedade. (SQUEFF, 2014, p.52)

Neste item, apresentam-se alguns casos de compras e contratações públicas, que acabaram se tornando alvo de investigações em função da possibilidade de terem ferido algum dos princípios constitucionais. A intenção é analisar e discutir essas situações, destacando as medidas que foram tomadas para resolver estas possíveis irregularidades.

Apesar da pandemia global de COVID-19 alterar a dinâmica dos contratos administrativos e das contratações públicas, deve-se ter em vista que a atuação da administração, bem como os contratos firmados os entes públicos estão submetidos a um regime especial. Assim, para que sejam exploradas possíveis formas de enfrentamento à crise, é necessário que sejam trazidos à discussão, a aplicação dos princípios constitucionais frente a estes novos diplomas.

Desta forma, o princípio da continuidade, que é um dos princípios norteadores do Direito Administrativo, determina que os serviços públicos devem manter prosseguimento. É o que explicita Mazza, quando afirma que:

O princípio da continuidade veda a interrupção na prestação dos serviços públicos. Aplica-se, por isso, somente no âmbito do Estado prestador (atuações ampliadas da esfera privada de interesses), não valendo para outros domínios, como o poder de polícia, a atividade econômica, o fomento, as atuações políticas e as funções legislativas e jurisdicionais. (MAZZA, 2019, p. 166).

Além disso, nota-se que esse princípio decorre de um dever constitucional da prestação do serviço público por parte da administração. A continuidade está ligada diretamente a efetiva prestação de serviços públicos, ou seja, ligada diretamente a necessidade da prestação de determinados serviços pela administração pública.

Importante salientar que os contratos administrativos detêm diversas características peculiares, tendo em vista que a administração tem prerrogativas e privilégios nas relações contratuais, baseadas no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Tal princípio, coloca a administração de forma superior ao particular com vistas a alcançar os anseios da coletividade como um todo, em busca do bem comum. Conforme explica Rossi, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular explicita que:

O objetivo fundamental da Administração é atingir o bem comum, de maneira que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais. A Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, se coloca em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isso utiliza-se do princípio da supremacia do interesse público, fazendo prevalecer as conveniências e as necessidades da sociedade. Diferentemente, no mundo privado, os privilégios e prerrogativas estão estabelecidos de forma horizontal. (ROSSI, 2019, p. 24).

Como já mencionado, a legislação federal, com a intenção de agilizar processos de compras e contratações emergenciais relacionadas à pandemia, trouxe a possibilidade de dispensa de licitação. Os processos licitatórios têm a função de garantir economia, igualdade e transparência. Deste modo, a dispensa da licitação pode implicar em fraudes e desvios de recursos públicos.

Pois, como afirmam os autores Ribas e Silveira,

O problema que se faz é que, muitas vezes, com base nesse permissivo normativo, a Administração pública almeja contratações diretas sem que o gestor se debruce para comprovar que se enquadra nas situações excepcionais. Como consequência, pode-se encontrar processos administrativos sem a devida motivação da dispensa que podem se fundamentar em critérios desproporcionais, pessoais e imorais. (RIBAS; SILVEIRA, 2020, p. 14).

Ocorre que mesmo sem a realização de licitações, ainda assim, a administração pública dispõe de uma série de mecanismos que atuam no controle das ações, que permitem a vigilância, a orientação e a correção sempre que identificada alguma irregularidade da atuação administrativa, busca-se com isso, evitar que se

distancie das regras e princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos que legitimam sua existência (NOHARA, 2020).

Conforme explica Oliveira, “No âmbito do Estado Democrático de Direito, a Administração Pública encontra-se limitada pelo ordenamento jurídico, devendo exercer suas funções (deveres-poderes) com o intuito de promover e defender os direitos fundamentais.” (OLIVEIRA, 2020, p. 1193). Para garantir que a administração pública cumpra sua função, o ordenamento disponibiliza de diferentes modos de controle, os quais podem ser exercidos no âmbito da própria Administração ou ainda, por órgãos externos (OLIVEIRA, 2020).

Em sentido semelhante, Di Pietro reforça a condição de que ao exercer suas funções, a Administração Pública está sujeita ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, o controle sobre os próprios atos (DI PIETRO, 2020). A autora reforça que:

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo. (DI PIETRO, 2020, p. 1658).

Para Carvalho Filho, o controle administrativo tem como fundamento o princípio da legalidade e o princípio das políticas administrativas. O princípio da legalidade está relacionado à condição de que “[...] tudo quanto se processe no âmbito da Administração Pública há de estar adstrito ao que a lei determina.” (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1314).

O controle administrativo tem como fundamento o poder de autotutela que a Administração exerce sobre seus próprios atos. Seus objetivos estão voltados para a confirmação, correção ou alteração de comportamentos administrativos. Os meios de controle administrativo são a supervisão ministerial sobre as entidades descentralizadas e o controle hierárquico típico dos órgãos da Administração direta (MAZZA, 2018).

O controle administrativo pode ser entendido como uma prerrogativa cabível à Administração Pública, garantindo que esta fiscalize e corrija a sua própria atuação com base na legalidade ou no mérito. Por regra, o controle se dá através de processos administrativos, instaurados de ofício ou a requerimento do interessado (OLIVEIRA, 2020).

De acordo com o art. 13, do Decreto-lei nº 200/1967, a vigilância se dá através da fiscalização das atividades administrativas; já a orientação procura direcionar a atuação administrativa para o provimento das necessidades coletivas, na condição de que estas de acordo com as possibilidades do ordenamento jurídico (BRASIL, 1967).

As ações de orientação são realizadas pelas Procuradorias Federal, dos Estados e do Município e também pela Advocacia Geral da União (NOHARA, 2020). Por fim, a correção diz respeito a revisão das condutas que se afastaram dos princípios e regras jurídicas ou até mesmo dos interesses públicos. Importante mencionar que “O controle da Administração Pública deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.” (NOHARA, 2020, p. 956).

Cabe destacar, que em função do direito constitucional de petição, expresso no art. 5.º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal de 1988, “[...] qualquer pessoa tem o direito de peticionar ao Poder Público, independentemente do pagamento de taxas, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. No âmbito do direito de petição, inserem-se os recursos administrativos.” (OLIVEIRA, 2020, p. 1196).

Através da representação, por exemplo, é possível provocar a atuação dos Tribunais de Contas e órgãos de controle interno, inclusive de forma preventiva, para promover a necessária correção em possíveis vícios no edital e na etapa interna do procedimento licitatório (AMORIM, 2017).

Amorim complementa, explicando que,

Nesse sentido, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas (art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666/1993). (AMORIM, 2017, p. 95).

O § 1º do art. 41 da Lei nº 8.666/1993 recomenda que a impugnação do edital poderá ocorrer em conjunto com a formulação de representação, em caso de ocorrência de ilegalidades, aos órgãos de controle interno ou aos Tribunais de Contas, na forma do § 1º do art. 113 (BRASIL, 1993). Desse modo, é preciso salientar que a representação não tem efeito suspensivo automático e não constitui, óbice ao trâmite normal do feito.

Existem diferentes critérios que norteiam as várias espécies de controles existentes, sendo que Oliveira cita três: a) Autocontrole (controle interno), controle

externo e controle social; b) Controle preventivo e repressivo; e c) Controle de legalidade e controle do mérito (OLIVEIRA, 2020).

Mazza informa que a doutrina tem tentado dividir as formas de controle da Administração em diferentes categorias, baseando-se em variados critérios. Assim, com base na classificação apresentada pelo autor, elaborou-se a tabela 1, conforme segue.

Tabela 1

Formas de controle da Administração

Critério	Descrição
quanto ao órgão controlador	a) controle legislativo: é aquele realizado pelo parlamento com auxílio dos Tribunais de Contas; b) controle judicial: promovido por meio das ações constitucionais perante o Poder Judiciário; controle administrativo: é o controle interno no âmbito da própria Administração. Pode ser realizado de ofício ou por provocação da parte interessada.
quanto à extensão	a) controle interno: realizado por um Poder sobre seus próprios órgãos e agentes; b) controle externo: quando o órgão fiscalizador se situa fora do âmbito do Poder controlado.
quanto à natureza	a) controle de legalidade: analisa a compatibilidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico. O controle de legalidade pode ser exercido pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário; b) controle de mérito: é exercido somente pela própria Administração quanto aos juízos de conveniência e oportunidade de seus atos. Não se admite controle do mérito de atos administrativos pelo Poder Judiciário, exceto quanto aos atos praticados pelo próprio Judiciário no exercício de função atípica.

quanto ao âmbito	<p>a) controle por subordinação: é aquele realizado por autoridade hierarquicamente superior àquele que praticou o ato controlado. Importante lembrar que as entidades descentralizadas não estão submetidas à sujeição hierárquica em relação ao Poder Central, inexistindo controle por subordinação da Administração direta sobre a indireta;</p> <p>b) controle por vinculação: é o poder de influência exercido pela Administração direta sobre as entidades descentralizadas, não se caracterizando como subordinação hierárquica.</p>
quanto ao momento de exercício	<p>a) controle prévio: também chamado de controle a priori, é aquele realizado antes do ato controlado;</p> <p>b) controle concomitante: promovido concomitantemente à execução da atividade controlada;</p> <p>c) controle posterior: conhecido também como controle a posteriori, é realizado após a prática do ato controlado.</p>
quanto à iniciativa	<p>a) controle de ofício: é realizado sem necessidade de provocação da parte interessada;</p> <p>b) controle provocado: aquele que depende da iniciativa da parte interessada.</p>

Fonte: Adaptado de Mazza (2018, p.1177-1179).

Com base no controle por parte do cidadão, Di Pietro comenta que “[...] a Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.” (DI PIETRO, 2020, p. 1658).

A abrangência do controle é ampla e envolve toda a atividade administrativa, inclusive todas as esferas de Poder, ou seja, todos os Poderes da República (CARVALHO FILHO, 2019). E neste sentido, tem-se a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que inseriu o §3º, no artigo 37 da Constituição Federal, onde prevê lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Desta forma, é regulado especialmente pelo §3º, no artigo 37 da Constituição Federal:

- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII;
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública. (BRASIL, 1998).

Importante salientar que o dispositivo foi parcialmente disciplinado pela chamada Lei de Acesso a Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual foi regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2011).

Ainda, quanto aos controles e princípios constitucionais, verifica-se que um dos pontos mais importantes desse período de instabilidade vivido na pandemia de COVID-19 foi buscar pela transparência e publicidade a todos os atos e fatos da administração pública.

O parágrafo 2º da Lei nº 13.979/2020 trata sobre a divulgação das aquisições e contratações na Internet. Desse modo, todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei nº 13.979/2020, devem ser disponibilizadas, no prazo máximo de cinco dias úteis, contados da realização do ato, em site oficial específico na internet.

Além disso, precisam preencher os requisitos previstos no §3º do art. 8º da Lei n. 12.527/2011, além fazer constar as informações determinadas no parágrafo e seus incisos, conforme segue,

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:

- I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;
- II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação;

- III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;
- IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais;
- V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços.
- VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine. (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, Ronny entende que o legislador buscou reforçar a importância da ampla transparência na prática dos atos administrativos em tempos de crise, em que a urgência da demanda acarreta contratações mais rápidas e simplificadas. Ainda, a própria lei dispõe sobre a necessidade de publicação, não somente quando fixar as contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia, mas também quando houver aditivos contratuais (RONNY, 2020).

Casos de irregularidades passaram a ser noticiados de norte a sul do Brasil, ou seja, uma grande quantidade de ações por parte das administrações públicas não seguiam o exposto na Lei nº 14.035/2020, no art. 4º-B, que determinava a possibilidade da dispensa de licitação, presumindo o atendimento das condições de: I- ocorrência de situação de emergência; II- a necessidade de agilidade no atendimento do cenário emergencial; III- existência de risco na segurança das pessoas, obras, na prestação de serviço, equipamentos e outros bens, particulares ou públicos; e VI- a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial. (BRASIL, 2020).

Além disso, mesmo nos casos em que o motivo condizia com o exigido pela Lei, verificavam-se indícios de pagamento de propina, compras superfaturadas, produtos inadequados, dentre outras situações irregulares. Com isso, fez-se necessário o uso dos mais diversos modos de controle para enfrentar essas práticas. Neste sentido, Oliveira e outros autores, mencionam, por exemplo, que a “Controladoria Geral da União (CGU), para inibir essas condutas, utilizou de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para promover o processo de detecção de fraudes.” (OLIVEIRA et al., 2021, p. 156). De modo que, em dezembro de 2019, a CGU apresentou suas principais tecnologias de combate à fraude, com cinco mecanismos de atuação; além de dispor de sua infraestrutura e o compartilhamento de informações com órgãos, como: polícia federal, Auditoria Geral da União, Tribunal de Contas dos Estados (TCE), Polícia Rodoviária Federal (PRF), e ministérios do Governo (OLIVEIRA et al., 2021).

Inúmeras operações por parte a Polícia Federal passaram a investigar

irregularidades nas contratações públicas. Em uma reportagem publicada em 01 de junho de 2021, no jornal Gazeta do Povo, apresentou-se um recorte dos inúmeros casos de corrupção na área da saúde que ocorreram no período de um ano e meio de pandemia (SANTOS, 2021).

A reportagem relata que um dos primeiros investigados foi um esquema de corrupção no Rio de Janeiro, em maio de 2020, através da Operação Placebo, que envolvia o Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde, uma organização social contratada para a instalação de hospitais de campanha, e servidores da cúpula da gestão do sistema de saúde do estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 2021).

A investigação resultou no impeachment do então governador Wilson Witzel, que, de acordo com a Procuradoria Geral da República, tinha conhecimento do esquema e comandava as contratações, mesmo sem ter diretamente assinado os documentos (SANTOS, 2021).

A matéria apresentada no Gazeta do Povo apresentou um recorte das operações voltadas à investigação de irregularidades na compra e contratação de serviços de saúde. Ela cita a Operação SOS, que investigou contratos irregulares no Pará e interior de São Paulo, que acabou com 64 prisões. Neste caso, a Polícia Federal já vinha investigando os envolvidos mesmo antes da pandemia, desde agosto de 2019, por crimes de fraudes em licitações, falsidade ideológica, peculato, corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e organização criminosa (SANTOS, 2021).

As operações se espalharam pelo Brasil, indo de Divinópolis (MG) com a Operação Entre Amigos, à Santa Catarina, com a Operação Pleumon, que quase resultou no impeachment do governador Moisés. Do Amazonas com a Operação Sangria, passando por Roraima, com a operação Desvid-19, e pelo Amapá com a operação Virus Infectio (SANTOS, 2021).

Os casos de irregularidades não foram exclusivos do Brasil, de acordo com o Relatório “Corrupção em tempos de COVID-19: uma perspectiva regional sobre contratos públicos”, publicado em maio de 2020, pelo Conselho de Advogados de Direitos Cíveis e Econômicos, por meio do Centro de Justiça Internacional Cyrus R. Vance, dos 14 países analisados (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela); em 12 se verificaram indícios de irregularidades. Somente na Costa Rica e Guatemala não se observou qualquer indicação de práticas ilícitas

(TORRE; TEIXEIRA, 2020).

Desta forma, conforme Ferreira e de Castro explicam,

[...] é público e notório a realização de operações da Polícia Federal buscando dismantelar esquemas de corrupção envolvendo dispensas de licitação na compra de equipamentos e produtos necessários ao enfrentamento do novo coronavírus. Exemplo disso foi o que ocorreu no Estado do Pará; no mês de maio, por meio da operação policial chamada de "Para Bellum", a qual objetivou apurar a existência de fraude na compra de respiradores pulmonares pelo Governo do Estado do Pará, mediante contrato realizado por dispensa de licitação, justificada pelo período de calamidade pública em virtude da pandemia de coronavírus. A compra dos respiradores custou ao Estado do Pará o valor de R\$ 50.4 milhões. Desse total, metade do pagamento foi feito à empresa fornecedora dos equipamentos de forma antecipada, sendo que os respiradores, além de sofrerem grande atraso na entrega, eram de modelo diferente do contratado e inservíveis para o tratamento do coronavírus. Por tal razão, os respiradores foram devolvidos. (FERREIRA; DE CASTRO, 2021, p. 25).

Outro exemplo citado por Ferreira e de Castro é a operação policial chamada de "EXAM", que teve como objetivo investigar desvios de recursos na área de saúde do Município de Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro. As irregularidades podem ter causado um prejuízo de mais de R\$ 7 milhões de reais aos cofres públicos, prejudicando o combate à pandemia do coronavírus na região em que está inserida a cidade (FERREIRA; DE CASTRO, 2021).

A nova legislação para o combate do problema possui vários aspectos positivos, que foram amplamente debatidos neste trabalho, em que se buscou a otimização do serviço público para o enfrentamento da crise. Entretanto, devido a instabilidade jurídica criada, más gestores utilizaram-se da crise para desvios de recursos públicos.

Conforme o relatório publicado, em se tratando de Brasil, "[...] a corrupção acontece quando há oportunidade, por causa, por exemplo, da falta de licitação." (TORRE; TEIXEIRA, 2020).

No entanto, salientam que o país tem mecanismos de combate à corrupção que podem ser considerados eficazes, e comentam:

A Controladoria Geral da União (CGU) criou um canal exclusivo, através do qual a população pode relatar sugestões e reclamações sobre serviços prestados ou sobre o desempenho de ações de funcionários públicos relacionados à Covid-19, como falta de suprimentos hospitalares ou equipamentos de proteção pessoal. A CGU também divulga despesas federais específicas relacionadas à Covid-19.

[...] Em fevereiro, foi promulgada a Lei Federal nº 13.979, afastando os requisitos de oferta pública para a compra de equipamentos e contratação de

serviços relacionados à emergência de saúde pública. (TORRE; TEIXEIRA, 2020, n.p.).

Além disso, o Governo brasileiro, disponibilizou uma ferramenta que detalha as contratações realizadas com base nas isenções dos requisitos de oferta pública devido à pandemia, buscando com isso aumentar a transparência, permitindo que se realize o acompanhamento e o controle social e, forma a prevenir a corrupção (TORRE; TEIXEIRA, 2020).

Porém, por outro lado, em maio de 2020, a Medida Provisória nº 966 determinou necessidade de comprovação da presença de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização nas esferas civil e administrativa, de agentes públicos, por ação ou omissão nas medidas de combate ao COVID-19.

Ocorre que essa determinação acabou dando margem para que muitos não fossem responsabilizados por atos de corrupção, sendo que, atualmente o Supremo Tribunal Federal está questionando a constitucionalidade dessa MP (TORRE; TEIXEIRA, 2020).

Cabe mencionar, que no final do relatório “Corrupção em tempos de COVID-19: uma perspectiva regional sobre contratos públicos”, o Conselho de Advogados de Direitos Cíveis e Econômicos apresenta algumas recomendações para a comunidade jurídica, no sentido de prevenir e combater os casos de corrupção, já que este é um problema que importa para a comunidade.

As recomendações versam sobre:

Utilizar o direito de acesso à informação pública.
Fazer declarações e artigos que abordem o assunto.
Incentivar as denúncias, assim como o trabalho das organizações da sociedade civil.
Emitir análise de leis e regulamentos sobre procedimentos de licitação para garantir que eles cumpram os padrões internacionais. (TORRE; TEIXEIRA, 2020, n.p.).

Em decorrência da alta incidência de casos de irregularidades aproveitando-se das ‘facilidades’ para as compras e contratações promovidas pela Lei nº 13.979/2020, bem como, em razão do crescente aumento no número de mortes causadas pelo COVID-19, ocorreu um pedido de instalação de um Comitê de Inquérito Parlamentar para tratar da situação.³

³ Em 15 de janeiro de 2021, diante da gravidade da pandemia, que àquela altura já havia causado a morte de mais de 207 mil brasileiros, o Senador Randolfe Rodrigues, por meio do Requerimento nº

A criação da CPI da Pandemia se deu por meio do Requerimento nº 1.371 e n.1.372, de 2021, teve como finalidade apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados. Assim, em 27 de abril de 2021, por ordem do STF, foi criada a CPI da Pandemia (BRASÍLIA, 2021).

O resultado ruim no enfrentamento à pandemia e os pífios resultados econômicos motivaram o Senado Federal a aprovar a instalação desta Comissão Parlamentar de Inquérito, que tem como objetivo de apurar ações e omissões do governo federal no combate à covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados, bem como a fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate da covid-19 e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do que dispõe o art. 146, III, do Regimento Interno do Senado Federal. (BRASÍLIA, 2021, p. 13).

Após quase seis meses de trabalho, a Comissão de Inquérito Parlamentar colheu mais de 50 depoimentos, quebrou 251 sigilos, analisou milhares de documentos. O resultado de seu trabalho foi apresentado por meio de um Relatório de 1.179 páginas, em 20 de outubro de 2021 (GURGEL; FERRARI, 2021).

Conforme expresso no Relatório Final da CPI, “Foram 66 reuniões, das quais 58 sessões de oitavas, todas televisionadas pela TV Senado e amplamente divulgadas em vários meios de comunicação, em que foram ouvidas 61 pessoas, além das vítimas do COVID-19” (BRASÍLIA, 2021, p. 31).

Como se pode observar, foram inúmeras as frentes de combate às irregularidades utilizadas ao longo da pandemia, utilizando-se das mais diversas ferramentas disponíveis para identificar os casos de fraudes, corrupção, desvio de recursos públicos, superfaturamentos, e tantas outras práticas ilícitas que foram realizadas aproveitando-se do disposto pela Lei n. 14.035/2020.

No contexto atual, verifica-se que o caminho para a solução das crises deve estar na implementação de soluções, que não violem o ordenamento jurídico e que estejam de acordo com os princípios constitucionais, para que assim se possa reduzir os efeitos prejudiciais da instabilidade criada.

1.371, de 2021, solicitou a abertura de uma CPI com a finalidade de apurar as ações e as possíveis omissões do governo federal no enfrentamento da covid-19 (CPI, 2021, p. 20).

Desse modo, através das diversas ferramentas de controle elaboradas pelo poder público, e ações civis não governamentais, o Estado conseguiu atacar o desvio de finalidade de recursos públicos da área da saúde durante a pandemia, prendendo envolvidos e responsabilizando os maus gestores por suas práticas criminosas. Desta forma, a atuação dos órgãos de controle e da própria sociedade, promoveram resultados positivos para que os desvios de recursos públicos para o enfrentamento à pandemia fossem minimizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico buscou apresentar a temática do estudo acerca do direito administrativo e as contratações públicas para o enfrentamento à pandemia de COVID-19, delimitando-se com foco nos contratos administrativos decorrentes de aquisições de insumos e serviços necessários para o enfrentamento à pandemia, por meio do qual se respondeu a questão problema: A legislação que regulamenta as compras e contratações públicas foi suficiente e compatível com as circunstâncias necessárias para o enfrentamento da pandemia de COVID-19?

Neste sentido, no capítulo 1 abordou-se o processo de contratações na Administração Pública, bem como o processo licitatório de forma a explicar suas fases, modalidades e os critérios de escolha da proposta mais vantajosa, ainda, foi disposto os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o procedimento licitatório. Já no capítulo 2, viu-se as principais flexibilizações legislativas, em especial às previstas na lei nº 13.979/2020, e as ações de controle utilizadas pelo Poder Público frente ao combate de irregularidades.

Nesse contexto, verificou-se que as mudanças promovidas, principalmente pela Lei nº 13.979 de 2020, que de forma transitória, permitiu algumas possibilidades, as quais: a compra e contratação com a dispensa do processo licitatório, bem como, contratação de empresas inidôneas que estão com o direito de licitar suspenso sob o requisito de se tratar de única fornecedora, ainda, autorizou a desobrigação de estudos técnicos preliminares. Essas disposições repercutiram em uma grande quantidade de casos de irregularidades envolvendo o mau uso dos recursos públicos destinados ao combate da pandemia, sobretudo, envolvendo corrupção e desvio do dinheiro para enriquecimento ilícito como, por exemplo, as operações investigadas pela Polícia Federal: a operação Placebo realizada no Estado do Rio de Janeiro, a operação entre amigos, no Estado de Minas Gerais, a operação Sangria, no Estado do Amazonas.

Deste modo, o objetivo geral deste estudo que era analisar as diferenças existentes entre as aquisições de bens, serviços e insumos de saúde realizadas para o combate à pandemia de COVID19, com relação à todas as demais, foi alcançado,

ao demonstrar que a legislação que regulamenta as compras e contratações públicas, na pandemia de COVID-19, como por exemplo a Lei 13.979/2020, foi compatível com as circunstâncias impostas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19. No entanto, esta inovação jurídica evidenciou um contraponto principiológico entre eficiência e segurança jurídica.

Este trabalho de curso teve a intenção de esclarecer dúvidas sobre a temática proposta, com a finalidade de verificar o comportamento do gestor público no que se refere ao uso de seus recursos destinados ao combate da pandemia.

Neste sentido, acredita-se que o presente trabalho trará contribuições à sociedade acadêmica, quanto a possibilidade de esclarecimento de como funciona o cenário das compras governamentais no Brasil em épocas de crise.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Imprensa, 2002.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade**. 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/decreto-lei%20200-67.pdf#:~:text=DECRETO-LEI%20N%C2%BA%20200%20-%20DE%2025%20DE%20FEVEREIRO,4%2C%20de%207%20de%20dezembro%20de%201966%2C%20decreta%3A>>. Acesso em 22 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>> Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=87616>>. Acesso em 22 mai. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 1**, de 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaodetalhe.asp?ctdcod=295#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%20O%2001%2C%20DE%2019%20DE,direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em 22 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Decreto n. 7.724**, de 16 de maio de 2012.

BRASIL. **Decreto no 7.746**, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, 6 jun. 2012.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 06 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em 22 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria 188, de 03.02.2020**. Declara emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). 2020a. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-188-2020_391454.html>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria 454, de 20 de março de 2020**. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt454-20-ms.htm>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto legislativo 6, de 2020**. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 2020**. Procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. 2020d. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>>. Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 961, de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. 2020e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm>. Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.065, de 30 de setembro de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. 2020f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14065.htm>. Acesso em 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos

Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 14 abr. 2021.

BRASÍLIA. Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021). **Relatório Final**. 2021.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Local Livraria Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais**: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2011, p. 65-68.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA, Gustavo Assed; DE CASTRO, Rafael Assed. **Contratações Públicas para o enfrentamento da Pandemia: Os desafios da aplicação do princípio da eficiência**. Revista Duc In Altum, Cadernos do Direito, vol. 13, nº 29, jan-mar, 2021.

FRANÇA, Genival Veloso de. (1935). **Direito Médico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LEVY, Ricardo. Contratos Administrativos. In: PINHEIRO NETO. **Alerta Extraordinário**: o covid-19 e seus impactos legais no Brasil. 20 de Março de 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva

Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NOHARA, Irene. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Erivanilson Freitas et al. O uso de tecnologias para detecção de fraudes na pandemia da covid-19. **Revista de Contabilidade e Controladoria (RC&C)**, [S.l.], v. 13, n. 1, abr. 2021. ISSN 1984-6266. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/78756/43431>>. Acesso em: 20 maio 2022.

OPAS/OMS Brasil. **Brasil confirma primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6113:brasilconfirma-primeiro-caso-de-infeccao-pelo-novo-coronavirus&Itemid=812> Acesso em: 20 maio 2022.

PIRONTI, et al. Covid-19: **Reflexos e implicações nas contratações públicas**. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wpcontent/uploads/2020/03/COVID-19-REFLEXOS-EIMPLICAC%CC%A7O%CC%83ES-NAS-CONTRATAC%CC%A7O%CC%83ESPU%CC%81BLICAS.pdf.pdf>> Acesso em: 19 de abril de 2021.

RIBAS; Carolline; SILVEIRA, Vanessa Emília da. Contratações diretas em tempos de pandemia: uma análise dos riscos e fraudes na Administração Pública. **Almanaque Multidisciplinar De Pesquisa**. Universidade Unigranrio. Dossiê Covid-19. ANO VIII – Volume 7 - Número 2 2020.

RONNY, Charles et al. **Impacto da Covid-19 nas contratações públicas**. 2020. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/06/Impactosda-COVID-19-nas-Contrata%C3%A7%C3%B5es-P%C3%BAblicas-Perguntas-eRespostas-F%C3%B3rum-On-line.pdf>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Jenifer Ribeiro dos. **Os casos de corrupção durante a pandemia em estados e municípios. Gazeta do Povo.** 01 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/república/corrupcao-durante-a-pandemia-estadosmunicipios/>>. Acesso em: 04 mai. 2022.

SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de. **Medida Provisória 927/2020: comentada artigo por artigo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro.** Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf)> Acesso em: 15 mai. 2022.

TORRE, Ana Karen de La; TEIXEIRA, Luciano. **A corrupção nas contratações públicas durante a pandemia. LexLatin.** 05/06/2020. Disponível em: <<https://br.lexlatin.com/reportagens/corrupcao-nas-contratacoes-publicas-durante-pandemia>>. Acesso em: 27 mai. 2022.