

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

LEONARDO ROSA CYSNEIROS DA COSTA CABRAL

**A FLEXIBILIZAÇÃO DOS MECANISMOS LICITATÓRIOS NO MUNICÍPIO DE
RECIFE EM TEMPOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)
E OS ABUSOS ECONÔMICOS**

RECIFE
2021

LEONARDO ROSA CYSNEIROS DA COSTA CABRAL

**A FLEXIBILIZAÇÃO DOS MECANISMOS LICITATÓRIOS NO MUNICÍPIO DE
RECIFE EM TEMPOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)
E OS ABUSOS ECONÔMICOS**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da
Instrução Cristã como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Cristina Othon
Lacerda de Andrade.

RECIFE

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Cabral, Leonardo Rosa Cysneiros da Costa.
C117f A flexibilização dos mecanismos licitatórios no município de Recife em tempos da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) / Leonardo Rosa Cysneiros da Costa Cabral. - Recife, 2021.
70 f. : il. color.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Renata Cristina Othon Lacerda de Andrade.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2021.
Inclui bibliografia.

1. COVID-19. 2. Dispensa de licitação. 3. Aquisição e corrupção. I. Andrade, Renata Cristina Othon Lacerda de. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

340 CDU (22. ed.)

FADIC (2021.1-008)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

LEONARDO ROSA CYSNEIROS DA COSTA CABRAL

A FLEXIBILIZAÇÃO DOS MECANISMOS LICITATÓRIOS NO MUNICÍPIO DE
RECIFE EM TEMPOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19) E
OS ABUSOS ECONÔMICOS

Defesa Pública em Recife, ____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

PRESIDENTE(A):

EXAMINADOR(A):

DEDICATÓRIA

À minha filha, Isabela.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por me guiar durante toda a nova jornada acadêmica, por me fortalecer durante as dificuldades enfrentadas para superar os desafios, as inseguranças e as incertezas. A decisão pela segunda graduação, foi difícil e ao mesmo tempo desafiadora, pois veio após vários anos atuando como Engenheiro Civil. Em suma, me formei pela UNICAP/PE (turma de 1996-2001), fiz duas pós-graduações a título de MBA em Gestão e Gerenciamento, no decorrer dessas experiências, fui um “concurseiro” que teve contato com as diversas disciplinas jurídicas. Ao todo foram cinco anos dedicados a tentativas de ingressar na carreira pública como auditor de contas. Agradeço por me conceder sempre uma segunda porta para abrir quando outra se fechou, sendo a graduação em Direito uma nova possibilidade de me reencontrar pessoalmente e profissionalmente.

Agradeço aos meus avós, Maria de Lourdes Rosa Cysneiros (*in memoriam*), minha referência religiosa, que me ensinou a ter fé e a acreditar na realização dos meus sonhos (Deus te guarde sempre); Bento Acioli Cysneiros (*in memoriam*), Maria Isabel Nepomuceno Cabral (*in memoriam*) e Luiz de França da Costa Cabral (*in memoriam*), pela inspiração que representam e por serem vencedores na vida (que Deus os guardem).

Agradeço à minha amada filha, Isabela Marques Cabral, por representar a maior inspiração na vida terrena, por ser a minha luz e a maior motivação para seguir em frente. Foram diversos contratemplos, perdas, oscilações profissionais e financeiras, momentos de profunda reflexão (ora negativa, ora positiva) e inseguranças durante toda a jornada acadêmica. Confesso que quase desisti, mas você estava lá com o seu amor, carinho e sorriso para me fortalecer e me fazer seguir em frente. Recentemente você me disse: “papai, vai ser difícil passar na prova, mas você vai conseguir”. Obrigado filha, você é tudo para mim (te amo).

Agradeço aos meus pais, Marcos Cabral, Advogado e Procurador do Estado, por ser minha inspiração na carreira jurídica pois a sua história profissional e pessoal sempre me motivou a superar os meus desafios e a buscar novos conhecimentos; e Idalina Cysneiros, Arquiteta e Engenheira de Tráfego, pela representatividade na minha vida e pelo apoio durante essa jornada, sempre pronta a me escutar e me aconselhar. Agradeço a ambos pelo fortalecimento e ajuda nos momentos em que mais precisei, para a conquista do sonho de ser um Advogado.

Agradeço à minha irmã Beatriz Cabral; cunhado Rodrigo Raposo; primo Bruno Cabral; amigos Rômulo Saraiva, Wilton Neiva e Hodor Flávio; Bárbara Ferraz; Edmilson, Irene, Candice, Celeste e Marquinhos; sobrinhos(as), primos(as), tios(as), demais familiares e amigos(as), pelo apoio, confiança e torcida.

Agradeço aos amigos e professores, Conselheiros Substitutos do TCE/PE, Adriano Cisneiros e Marcos Flávio, pelos ensinamentos, apoio, incentivo e orientações ao longo das preparações para concursos públicos. Por terem alimentado ainda mais a minha vontade de estudar, aprender e viver as doutrinas do mundo jurídico.

Agradeço a todos os amigos que a graduação jurídica me deu, desde professores, alunos, funcionários e grupos de estudo (Tarcízio, Cláudio, Danilo, Derek, Washington, Gabriel, Diogo, Cristiano, Gabriella, Emília, Juliana, Maria, Vanessa Wu, Matheus, Maria Júlia, Cristiane, Letícia, Monique, Fernanda, Veralúcia e outros) pelos bons papos, aprendizados e momentos.

Agradeço a todos os Professores da Faculdade Damas, pelos ensinamentos transmitidos ao longo da graduação, pela amizade, respeito e por nos fazer admirá-los, em especial: Dani Spencer, Renata Andrade, João Maurício Adeodato, Bruna Borba, Leonardo Siqueira, Cláudio Brandão, Fábio Sá, Rosalina Souza, Daniela Santos, Francisco Queiroz, Henrique Weil, Leonardo Crespo, Maíra Mesquita, Mariângela Pereira, Renato Feitosa, Ricardo de Brito, Simone Sá, Ricardo Silva e outros.

Agradecimento especial a Prof.^a Renata Cristina Othon Lacerda de Andrade, minha orientadora do TCC, pela dedicação, apoio e bons conselhos; ao Prof. Ricardo Jose de Souza Silva, titular da disciplina de orientação monográfica, pela paciência, apoio e dedicação para com os seus alunos.

Muito obrigado a todos!

*"[...] Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor [...]:*

Mar Português."

(Fernando Pessoa)

RESUMO

Com o objetivo de efetivar o enfrentamento do surto do novo coronavírus (COVID-19), o Brasil precisou adotar diversas medidas legais e de flexibilizações para realizar as contratações públicas, criando novas normas, decretos e regulamentos, visando resolver as demandas da crise de saúde pública. Com isso, ocorreram diversas denúncias de irregularidades nas aquisições e contratações ao se dispensar as licitações obrigatórias. Dentro desse cenário, foi imperioso flexibilizar os processos licitatórios durante o enfrentamento da COVID-19 pelo Município de Recife, por motivação do estado de calamidade pública. Assim, é importante saber se na legislação brasileira existem mecanismos para prevenir, reprimir e reparar os danos decorrentes dos abusos econômicos ocorridos nos certames licitatórios. Inicialmente, o fato sugere a ausência de ampla concorrência e outros problemas de ordem econômica, podendo favorecer a ocorrência de práticas abusivas, mesmo assim, existem dispositivos nas legislações vigentes que podem vir a repelir os atos de corrupção. O objetivo do presente trabalho foi demonstrar se os mecanismos existentes nas legislações lançadas durante as ações públicas para tratar a COVID-19, impedem a prática de abusos econômicos ocasionados pelas flexibilizações nas contratações e aquisições dentro dos certames administrativos. Para desenvolver o trabalho, foi utilizada a metodologia qualitativa (matérias jornalísticas, legislações e doutrinas), um método analítico hipotético-dedutivo e tipo de pesquisa descritiva. Foi possível concluir que as legislações vigentes não coibiram os desmandos ocorridos nas contratações públicas durante o combate da COVID-19, como a prática de atos equivocados por parte dos agentes públicos, permitidos pelas novas normas e que consentiram decisões discricionárias nas escolhas dos fornecedores, tudo isso associado a manobras suspeitas efetivadas pelos empresários contratados.

Palavras-chave: COVID-19. Dispensa de Licitação. Aquisição e Corrupção.

ABSTRACT

In order to effectively combat the outbreak of the new coronavirus (COVID-19), Brazil had to adopt several legal and flexible measures to carry out public contracts, creating new rules, decrees and regulations, aiming to solve the demands of the health crisis public. As a result, there were several allegations of irregularities in acquisitions and contracts, when mandatory bids were waived. Within this scenario, it was imperative to make the bidding processes more flexible during the confrontation of COVID-19 by the Municipality of Recife, due to the state of public calamity. Thus, it is important to know if there are mechanisms in Brazilian legislation to prevent, repress and repair the damages resulting from economic abuses that occurred in bidding processes. Initially, the fact suggests the absence of broad competition and other economic problems, which may favor the occurrence of abusive practices, even so, there are provisions in the current legislation that can repel acts of corruption. The objective of the present work was to demonstrate if the existing mechanisms in the legislations launched during the public actions to deal with COVID-19, prevent the practice of economic abuses caused by the flexibilization of contracts and acquisitions within the administrative contests. To develop the work, a qualitative methodology was used (journalistic matters, legislation and doctrines), a hypothetical-deductive analytical method and a type of descriptive research. It was possible to conclude that the current legislation did not curb the excesses that occurred in public contracts during the fight against COVID-19, such as the practice of mistaken acts by public agents, allowed by the new rules and that consented to discretionary decisions in the choices of suppliers, all this associated with suspicious maneuvers carried out by the hired entrepreneurs.

Keywords: COVID-19. Bidding Waiver. Acquisition and Corruption.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Contaminação pela COVID-19 em Recife	39
Figura 2 Contaminação pela COVID-19 em Pernambuco e Brasil	39
Figura 3 Contaminação pela COVID-19 no Brasil, Pernambuco e Recife	40
Figura 4 Curva epidemiológica da SRAG (por dia) em Recife.....	43
Figura 5 Curva epidemiológica da SRAG (por semana) em Recife.....	44
Figura 6 Respiradores ou ventiladores pulmonares	45
Figura 7 Recursos investidos nos hospitais de campanha da cidade de Recife	55
Figura 8 Auditorias do TCE/PE em contratações durante a COVID-19.....	56
Figura 9 Vacinações da COVID-19 no Brasil e outros países	59
Figura 10 Vacinações da COVID-19 no Brasil.....	59
Figura 11 Vacinações da COVID-19 em Recife	60

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AS LEIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS DO BRASIL	15
2.1	A evolução das legislações brasileiras sobre as licitações	15
2.1.1	O Decreto Nº 2.926/1862.....	15
2.1.2	O Decreto-Lei Nº 4.536/1922.....	16
2.1.3	O Decreto-Lei Nº 200/1967 e a Lei Nº 5.456/1968	17
2.1.4	O Decreto-Lei Nº 2.300/1986.....	19
2.1.5	A Constituição da República Federativa do Brasil/1988	19
2.1.6	A Lei Nº 8.666/1993.....	21
2.1.7	A Lei Nº 14.133/2021	23
2.2	As licitações: conceitos, objetivos e finalidades	25
2.3	Os procedimentos licitatórios ordinários e as suas exceções.....	26
3	O PANORAMA DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E OS IMPACTOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	32
3.1	O surgimento do novo coronavírus (COVID-19).....	32
3.2	As normas federais para o enfrentamento da COVID-19 e os impactos nos processos administrativos do Brasil.....	33
3.3	O surto da COVID-19 no Município de Recife	38
3.4	As normas estaduais e municipais para a efetivação das ações públicas de combate a COVID-19	41
3.5	As aquisições dos respiradores e as denúncias dos abusos ocorridos	43
4	AS FLEXIBILIZAÇÕES DAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19: RISCOS E PREJUÍZOS.....	49
4.1	Atividades e princípios empresariais	49
4.1.1	Atuação do Estado nas relações jurídicas.....	49
4.1.2	Empresa, empresário e atividade empresarial	51
4.1.3	Os princípios econômicos das atividades empresariais	51
4.2	A Lei Nº 12.529/2011 e o papel do CADE	53
4.3	Os problemas de ordem econômica ocorridos nas aquisições realizadas pelo Município de Recife durante o surto da COVID-19.....	55

4.4	A permanência do estado de calamidade pública nos certames públicos....	58
5	CONCLUSÃO.....	62
	REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

A temática “licitações e contratos” está presente nas atividades da Administração Pública e vinculam os entes políticos de todas as esferas, seja federal, estadual e municipal, bem como os seus agentes, órgãos administrativos e terceiros envolvidos nos certames. Podem também ser chamados de procedimentos administrativos obrigatórios na Administração Pública, ou de institutos legais que proporcionam o regramento para as aquisições de bens, serviços e alienações, como os insumos, os materiais, os produtos, os ativos e as obras públicas, e também a forma de promover o funcionamento das atividades administrativas.

Sabendo que as contratações seguem ritos específicos e princípios norteadores, vinculados à Lei Geral de Licitações e Contratos e à própria Constituição Federal do Brasil, tendo como regra a prévia licitação, houve a necessidade de se promover diversas flexibilizações nas contratações e aquisições. Assim o uso maciço do instituto legal da “dispensa de licitação”, começou a ocorrer após a decretação do estado de calamidade pública em todos os entes federativos do país com o surto mundial da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Desta forma, com o objetivo de promover o enfrentamento da COVID-19 no Brasil, a Administração Pública começou a realizar diversos atos, incluindo decretos e regulamentos, dada a urgência das aquisições necessárias para o enfrentamento da crise de saúde pública, passando a adquirir medicamentos, maquinário hospitalar, veículos, equipamentos de proteção individual, respiradores, insumos e diversos serviços terceirizados, todos realizados por dispensa da licitação.

Assim, com os atos e aquisições, diversas foram as denúncias de indícios de irregularidades e atos de corrupção, através dos veículos de comunicação, do Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF) e os Órgãos de Controle, apontando para manipulação de preços, falta de competitividade entre os fornecedores, desvios de verbas públicas e outros desmandos.

Sabendo que as irregularidades nas licitações e contratos públicos são problemas recorrentes nos certames administrativos do Brasil, que envolvem grandes recursos financeiros e fomentam interesses por trás das contratações, faz-se necessário analisar as normas lançadas durante a pandemia da COVID-19. Isso

porque, não se pode deixar de verificar se dispensar a licitação pode favorecer o aumento da corrupção, da insegurança jurídica, das lides, dos processos administrativos disciplinares, dos atos de improbidade administrativa, da falta de competitividade e do desequilíbrio na paridade de armas entre os fornecedores, provocando severos prejuízos e desvios das verbas públicas.

O presente trabalho, considerando a necessidade de flexibilizações nos processos licitatórios durante o enfrentamento da COVID-19 no Município de Recife, visa saber se na legislação brasileira há mecanismos suficientes para prevenir, reprimir e reparar os danos decorrentes dos abusos econômicos praticados por empresários e agentes públicos nos certames licitatórios?

Inicialmente podemos afirmar que dispensar a licitação implica na ausência de ampla concorrência e pode favorecer a prática de abuso na fixação dos preços de serviços e produtos fornecidos à Administração Pública em tempos de pandemia da COVID-19. É possível, no entanto, identificar a existência de diversos dispositivos legais que visam combater irregularidades nos certames licitatórios que, quando utilizados dentro da legalidade, podem ser importantes institutos de combate à corrupção.

Portanto, o objetivo deste trabalho é demonstrar que os mecanismos legais existentes na Lei Geral de Licitações e Contratos não impedem a prática de abuso econômico, causados pelas flexibilizações nas contratações e aquisições dentro dos certames administrativos em tempos do surto do coronavírus.

Para isso, especificamente, busca-se: apresentar a evolução das legislações que versam sobre licitações, no tocante aos procedimentos licitatórios ordinários e às hipóteses de dispensa de licitação previstas nas Leis Licitatórias; apontar os normativos que flexibilizaram os procedimentos ordinários licitatórios em razão do enfrentamento do surto do novo coronavírus no Município de Recife; e, por fim, evidenciar que a prática do abuso econômico é efeito direto das flexibilizações do procedimento licitatório, ocorrida durante o combate ao surto do novo coronavírus.

A metodologia utilizada neste trabalho foi a qualitativa, cujo método analítico foi o hipotético-dedutivo e o tipo de pesquisa descritiva, ao analisar diversos artigos em sites especializados em direito, doutrinadores, matérias jornalísticas, bem como decretos, regulamentos e demais legislações, visando a realização de uma análise criteriosa das diversas disposições legais no cenário de calamidade pública.

O presente trabalho de pesquisa, em suma, está estruturado em três capítulos que se desdobram pelos objetivos específicos buscando solucionar o problema.

O primeiro capítulo cuida das Leis de Licitações e Contratos Públicos Brasileiras, ao apresentar a evolução dos dispositivos legais que versam sobre licitações na Administração Pública, até chegar à legislação vigente, dando ênfase aos procedimentos licitatórios ordinários e às hipóteses de dispensa de licitação.

O segundo capítulo procura contextualizar o panorama da pandemia do novo coronavírus com a decretação do estado de calamidade pública, discorrendo sobre como se deram as ações para o enfrentamento da crise na saúde pública, ao analisar os normativos que flexibilizaram os procedimentos ordinários licitatórios no Município de Recife.

E por fim, o terceiro e último capítulo, ao tratar das flexibilizações nas contratações e nas aquisições pela Administração Pública Municipal, busca evidenciar que a prática do abuso econômico é efeito direto das flexibilizações do procedimento licitatório, ocorrida durante o combate à COVID-19, e que fomenta distorções e prejuízos, como a prática abusiva de preços ofertados e a falta de competitividade entre os concorrentes.

2 AS LEIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS DO BRASIL

Indícios históricos apontam para o surgimento das licitações na Europa Medieval, em plena Idade Média. No Brasil, apenas no final do século XIX surgiu a primeira legislação que cuidou das aquisições públicas. Assim, este capítulo dará ênfase aos procedimentos ordinários e às suas exceções, passando pela evolução das normas brasileiras sobre os certames licitatórios, suas definições, finalidades e objetivos.

2.1 A evolução das legislações brasileiras sobre as licitações

O “Brasil Imperial” é um período da história brasileira ocorrido entre 07 de setembro de 1822, a partir da Independência do Brasil para Portugal, e 15 de novembro de 1889 com a Proclamação da República. Neste período, o Brasil foi governado por dois monarcas, Dom Pedro I e seu filho, Dom Pedro II.

Nessa época, surgiu o primeiro regramento a abordar e disciplinar as concorrências para as contratações na Administração Pública brasileira, sendo visto como um marco legal o Decreto Nº 2.926/1862.

2.1.1 O Decreto Nº 2.926/1862

O Decreto Nº 2.926/1862 surgiu em um período marcante da história pátria, em que o Brasil ainda era um Império comandado por Dom Pedro II. Teve por objetivo de regular as “arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”.

O artigo 1º, do capítulo do processo de arrematações, estabeleceu como premissa a necessidade da realização de publicações em anúncios e o envio de convites aos interessados nas concorrências. Também fixou prazos e estabeleceu a apresentação das propostas entre quinze dias a seis meses, dada as limitações dos meios de comunicação da época, vindo inclusive definir os critérios dos valores do objeto e importância do certame, *in verbis*:

Art. 1º. Logo que o Governo resolva mandar fazer por contracto qualquer fornecimento, construcção ou concertos de obras cujas despezas corraõ por conta do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, o Presidente da junta, perante a qual tiver de proceder-se á arremataçãõ, fará publicar annuncios, convidando concurrentes, e fixará, segundo a importancia da mesma arremataçãõ, o prazo de quinze dias a seis mezes para a apresentaçãõ das propostas.

Esse Decreto estabeleceu algumas regras e cláusulas gerais para os processos de aquisição e execução de serviços, utilizando a “concorrência” como instrumento de viabilidade pré-contratual e a previsão de publicação em anúncios para enviar convites aos interessados, mas, até então, não abordou sobre a “dispensa da concorrência”.

2.1.2 O Decreto-Lei Nº 4.536/1922

Já no início do século XX, após a proclamação da República, foi sancionado o Decreto-Lei Nº 4.536/1922 pelo Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, que organizou “Código de Contabilidade da União” e promoveu inovações no Decreto anterior quanto ao capítulo das aquisições.

Ao tratar das concorrências no capítulo das despesas públicas, os artigos 49 e 50 estabeleceram como obrigatória a prévia publicidade dos certames das contratações, passando uma regra a ser adotada para quaisquer fornecimentos e contratações de obras, definindo valores, prazos e limites. Já o artigo 51, nomeou pela primeira vez as possibilidades para a dispensa das concorrências, utilizando critérios subjetivos e permitindo decisões discricionárias do Presidente da República, a saber:

Art. 49. Ao empenho da despesa deverá preceder contracto, mediante concurrencia publica:

- a) para fornecimentos, embora parcellados, custeados por credito superiores a 5:000\$000;
- b) para execuçãõ de quaesquer obras publicas de valor superior a 10:000\$000.

Art. 50. A concurrencia publica far-se-á por meio de publicaçãõ no Diario Official, ou nos jornaes officiaes dos Estados, das condições a serem estipuladas e com a indicaçãõ das autoridades encarregadas da adjudicaçãõ, do dia, hora e logar desta.

Art. 51º. Será dispensavel a concurrencia:

- a) para os fornecimentos, transportes e trabalhos publicos que, por circumstancias imprevistas ou de interesse nacional, a juizo do Presidente

da Republica, não permittirem a publicidade ou as demoras exigidas pelos prazos de concurrencia; [...]
e) quando não acudirem proponentes á primeira concurrencia.

Com o advento do DL de 1922, pela primeira vez no Brasil uma norma legal trouxe a possibilidade de não seguir o procedimento ordinário, pela liberação da etapa da “concorrência”, sendo originalmente uma premissa para as contratações públicas. Assim, conclui-se que o incremento do dispositivo da “dispensa à concorrência” estabelecido no artigo 51, foi uma inovação importante para a época e para as aquisições na Administração do Estado.

2.1.3 O Decreto-Lei Nº 200/1967 e a Lei Nº 5.456/1968

Anos mais tarde, em plena ditadura militar, um grande avanço para os procedimentos licitatórios surgiu com o Decreto-Lei Nº 200/1967, afirmando a doutrina nacional ser ele um divisor de águas para as contratações públicas.

Este novo instrumento, veio dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer as diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado, ao tratar das “normas relativas às aquisições, obras, serviços e alienações”. Foi a primeira norma a fazer menção à regra geral da observância obrigatória do princípio da licitação pelo artigo 126 (*caput*), e a estabelecer as possibilidades para a dispensa da licitação pelo artigo 126 (§ 1º e § 2º).

A partir deste momento, a dispensa licitatória foi aceita em situações atípicas e particulares, desde que observados todos os critérios objetivos e as especificações legais, visando o atendimento dos casos emergenciais. Atine comentar que este dispositivo diverge do Decreto-Lei anterior, pois era admitida de forma discricionária a utilização de critérios subjetivos (art. 51, DL Nº 4.536/1922).

As regras foram definidas no artigo 126, com a seguinte redação:

Art. 126. As compras, obras e serviços efetuar-se-ão com estrita observância do princípio da licitação.

§ 1º. A licitação só será dispensada nos casos previstos nesta lei.

§ 2º. É dispensável a licitação:

- a) nos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública;
- b) quando sua realização comprometer a segurança nacional a juízo do Presidente da República; [...]
- h) nos casos de emergência, caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, bens ou equipamentos; [...]

A título de curiosidade, a concorrência, que antes era um recurso pré-contratual dos certames no Estado previsto pelos Decretos Nº 2.926/1862 e Nº 4.536/1922, passou a compor o rol de espécies das modalidades de licitação no DL Nº 200/1967, conforme o artigo 127, inciso I: “São modalidades de licitação: I - A concorrência [...]”, *in verbis*:

Art. 127º. São modalidades de licitação: I - A concorrência. [...]

§ 1º. Concorrência é a modalidade de licitação a que deve recorrer a Administração nos casos de compras, obras ou serviços de vulto, em que se admite a participação de qualquer licitante através de convocação da maior amplitude.

§ 2º. Nas concorrências, haverá, obrigatoriamente uma fase inicial de habilitação preliminar destinada a comprovar a plena qualificação dos interessados para realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço programados.

Outras importantes inovações foram estabelecidas, quais sejam: existência de um cadastro de interessados; o estabelecimento de prazos diferentes para as publicações, conforme a modalidade de licitação escolhida; os editais eram publicados pela imprensa oficial, com prazos mínimos de trinta dias para concorrência pública e de quinze dias para tomada de preços (regra prevista até hoje); e a inclusão de informações e premissas no termo de referências do edital, seja o local, escopo, objeto, condições de participação, habilitação e os critérios de julgamento.

No ano seguinte, a Lei Nº 5.456/1968 trouxe apenas complementações à norma anterior, dispondo no artigo 1º a obrigação de estender as regras a outros entes políticos, além da União. Assim “aplicam-se aos Estados e Municípios as normas relativas às licitações para as compras, obras, serviços e alienações previstas nos arts. 125 a 144 do Decreto-Lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 [...]”.

Já o artigo 4º, garantiu para os Estados e Municípios a competência suplementar normativa, desde que, “respeitando o disposto nesta Lei, os Estados poderão legislar supletivamente sobre a matéria, tendo em vista as peculiaridades regionais e locais, nos termos do § 2º do art. 8º da Constituição”, a fim de legislar sobre os procedimentos licitatórios, em questões específicas de caráter regional e local, buscando tão somente uma maior estabilidade e segurança para as contratações públicas.

Também foi possível estabelecer prazos para as publicações, reduzidos pela metade, cujas leis estaduais poderiam fixar o limite de seus valores para cada modalidade de licitação.

2.1.4 O Decreto-Lei Nº 2.300/1986

Dois anos antes da Constituição de 1988, foi promulgado o Decreto-Lei Nº 2.300/1986. Figurando como o grande marco para a atual licitação brasileira, foi visto pela doutrina e legisladores como a principal fonte para a formação da Lei Nº 8.666/1993, conforme disse Rigolin:

O antigo Estatuto Jurídico das Licitações e dos Contratos Administrativos marcou profunda e definitivamente seu lugar na história do direito Brasileiro, a tal ponto que, consoante se denota, até mesmo o legislador brasileiro de 1991 a 1993 o prestigiou na mais ampla medida, elegendo-o como fonte primordial de inspiração para a Lei 8666/93 (RIGOLIN, 2008, p.192 *apud* FORTES JUNIOR, 2017).

Nesta ocasião, diversos princípios foram incluídos no texto legal como a publicidade, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório, proibição administrativa e o julgamento objetivo. Depois, a Lei Nº 8.666/1993 adicionou a este rol, outros princípios, quais sejam: legalidade, isonomia, moralidade pública e responsabilidade.

O art. 3º, por sua vez, trouxe os critérios para estabelecer a escolha e seleção das propostas, buscando sempre a mais vantajosa, ao serem processadas e julgadas segundo os princípios básicos legais, *in verbis*:

Art. 3º. A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Ao final, verificou-se que o DL Nº 2.300 ainda trazia uma quantidade muito limitada de artigos que versavam sobre as normas gerais de licitações.

2.1.5 A Constituição da República Federativa do Brasil/1988

Na década de 80, após o duro período de ditadura, foi promulgada a esperada Constituição Federal do Brasil de 1988 com o anseio de burocratizar o Estado e combater os resquícios de uma fase patrimonialista. Tida pela doutrina nacional como a “Constituição Cidadã”, foi a primeira Carta Magna a estabelecer critérios e regras específicas para as licitações e contratações administrativas, além impor diversos princípios basilares como premissa para todos os atos e certames públicos.

Neste momento, uma grande consolidação dos principais dispositivos e regras das normas anteriores, principalmente no DL Nº 2.300/1986, com o preenchimento de lacunas e inclusão de normas gerais, houve a preocupação de definir a repartição das competências normativas e materiais entre os entes políticos.

A CF/88 definiu, pelo critério de competência concorrente limitada e restrita, que a União tem competência privativa para editar normas gerais e estabelecer diretrizes nacionais, a fim de tratar sobre a matéria de licitações e contratos. Restando aos Estados, DF e Municípios, além da própria União, legislarem sobre questões específicas atinentes ao nível regional e local, conforme estabelecem os artigos 22, 24 e 30, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, [...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

Ao definir que os atos públicos deveriam ocorrer com probidade administrativa, foram instituídos alguns princípios a serem respeitados por toda Administração Pública, são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Incluídos no art. 37 (*caput*), da Constituição, passaram a

vincular todas as esferas, órgãos e agentes públicos, bem como os terceiros envolvidos nas contratações.

No tocante às licitações, a CF/1988, no seu artigo 37 (inciso XXI), definiu sobre a regra obrigatória da licitação prévia para qualquer contratação pública, passando a incluir algumas condições específicas para a sua flexibilização, desde que respeitadas as previsões legais e os princípios constitucionais, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI – 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 [...].

A Carta Magna, embalada pelo momento pátrio de burocratização das regras, teve a intenção de recepcionar integralmente os dispositivos que versavam sobre as licitações no Decreto-Lei Nº 2.300 de 1986, vindo afirmar Rigolin (2008, p.45 *apud* FORTES JUNIOR, 2017) que:

[...] sobrevindo a nova Constituição Federal de 1988, ela recepcionou integralmente aquela orientação da Lei Licitatória de 1986, dispondo por vez primeira no direito constitucional brasileiro, sobre licitações e contratações administrativas [...].

Além disso, promoveu a estabilidade legal das aquisições e contratações, ao estabelecer as normas gerais e os princípios, bem como buscou combater as corrupções e ilicitudes que assolavam a Administração Pública em todos os níveis.

2.1.6 A Lei Nº 8.666/1993

No início dos anos 90, período em que o Brasil se preparava para realizar grandes reformas administrativas no Estado, entrou em vigor a Lei Nº 8.666/1993 conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos. A grande missão, no quesito “licitações”, foi a regulamentação do art. 37, XXI da Constituição Federal que tinha a promessa de instituir as normas gerais sobre as licitações e os contratos para toda a Administração Pública nacional, bem como dar outras providências.

Ao abarcar todos os dispositivos do Decreto-Lei Nº 2.300/1986, como exemplo o artigo 3º da Lei Nº 8.666/1993, a Lei de Geral de Licitações e Contratos

(Lei. Nº 8.666/93) adotou os princípios da isonomia, proposta mais vantajosa, legalidade, moralidade, igualdade, publicidade, impessoalidade, vinculação ao instrumento convocatório, probidade administrativa e ao julgamento objetivo. Vejamos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

Partindo do pressuposto de que a licitação é uma regra constitucional, adotada em todo território nacional, para realização das aquisições e contratações na Administração Pública, a Lei Nº 8.666/1993 passou a detalhar as regras e suas exceções, conforme preconiza a norma geral do art. 37 da CF/88. Foram incluídas as possibilidades para a dispensa da licitação e a sua inexigibilidade, conforme os artigos 24 e 25; a previsão de diversas modalidades de licitação no artigo 22 (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão); a ampliação dos tipos licitatórios no artigo 45, § 1º (menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta); a definição das fases da licitação (interna e externa); a estipulação de prazos diferentes de publicidade para cada tipo de modalidade de licitação, e outros dispositivos.

Nos termos do que compreendeu a doutrina à época, a Lei de Licitações trouxe um viés de fortalecimento da legalidade, buscando disciplinar e burocratizar os processos, bem como tentar coibir as ilicitudes, não só os procedimentos licitatórios como o balizamento das contratações, que ocorrem após a adjudicação dos vencedores dos certames.

Com a ideia de proporcionar uma maior credibilidade e segurança nas contratações públicas, o legislador originário teve a preocupação de aumentar a quantidade dos artigos de 90 para 126, gerando assim um significativo aumento e maior densidade de regras e normas.

A Lei Geral de Licitações surgiu lastreada em meio a muitas expectativas, segundo afirmou Rigolin (2008, p.12 *apud* FORTES JUNIOR, 2017) ela foi “[...]ideada e até sua publicação tratada, por isso, desde sua mais remota origem,

como possível e heroico remédio contra a falcaturia, o oportunismo criminoso e os delitos negociais[...].”

Desta forma, ao regulamentar exaustivamente a matéria das aquisições públicas, buscou trazer diversas soluções para os entraves a fim de combater os problemas e as mazelas da corrupção, presentes nas contratações da esfera pública.

Acreditava-se, que a Lei Geral das Licitações teve o propósito de coibir e inibir as práticas de atos corruptos, por ser ela uma norma burocrática, vinculativa e prever uma vasta quantidade de artigos. Nos primeiros anos de sua vigência, de fato, ocorreu uma certa inibição das empresas inidôneas participarem dos certames, cujo histórico de contratações públicas tinha um extrato negativo, assim como tratou de afastar empresas, que embora idôneas e aptas a concorrer, ainda não se encontravam regularizadas para atender as exigências legais daquela nova norma.

Depois da Lei Nº 8.666/1993, vieram outras normas específicas tratando das novas necessidades para as contratações públicas, como: o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (2011), a Lei do Pregão (2002), o Sistema de Registro de Preços – SRP (2013) e a Lei das Estatais (2016).

2.1.7 A Lei Nº 14.133/2021

Em primeiro de abril de 2021, entrou em vigor a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Brasil (Lei Nº 14.133/2021), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, após anos de discussões e ajustes nos diversos Projetos de Lei formulados por diversas entidades, doutrinadores, juristas, legisladores e outros agentes.

Surgiu em um momento de exceção nacional, gerado pelo surto internacional do novo coronavírus, em meio a grandes debates políticos, econômicos e jurídicos, com o objetivo de revogar algumas normas vigentes e atualizar regras e procedimentos licitatórios no Brasil.

Dentro desse cenário, ocorrem aquisições e contratações em grande escala por toda a Administração Pública, utilizando-se da “dispensa a licitação” regida pela Lei anterior e ainda vigente, para promover as ações necessárias ao combate da grave crise de saúde pública.

Após longos anos de vigência da Lei Nº 8.666 de 1993, diversas são as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações (NLL) em referência às contratações públicas. Além de estabelecer novas diretrizes para a formalização, alteração e extinção de contratos administrativos, vem consolidar outras leis que tratavam da matéria licitatória, unificando dispositivos e mecanismos para as aquisições e contratações na esfera pública nacional.

Quanto à possibilidade de ocorrer a “dispensa a licitação”, a NLL traz no seu artigo 75, os cenários de emergência e calamidade pública, *in verbis*:

DA CONTRATAÇÃO DIRETA
Da Dispensa de Licitação

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; [...]

§ 6º. Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Outros pontos relevantes a serem destacados na NLL são: não previsão de *vacatio legis*, mas sim de revogação tácita de algumas normas transcorridos dois anos da publicação da Lei Nº 14.133/2021; revogação imediata de alguns artigos da Lei Nº 8.666/1993 (art.s 89 a 108); possibilidade da Administração optar por qual legislação utilizar tratando de “Licitações e Contratos Administrativos” durante o período de dois anos.

Portanto, estabelece o novo texto dos artigos 189, 190, 191 e 193:

Art. 189. Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. [...]

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Pode-se concluir que a NLL, Lei Nº 14.133/2021, trouxe importantes inovações e alterações, permanecendo com as possibilidades legais para as situações excepcionais da “Dispensa e Inexigibilidade da Licitação”, bem como atualizou procedimentos e suas condições, buscando tão somente uma melhor aplicação nos casos concretos. Como exemplo, podemos citar os casos atípicos de “Calamidade Pública”, nos quais é permitido um prazo limite de 1 ano (360 dias), dada a ciência da situação de emergência ou calamidade pública, para se promover as aquisições ou contratações por dispensa a licitação (art. 75, § 6º), diferentemente da legislação anterior (Lei Nº 8.666/93) que estabelece o limite menor de 180 dias (6 meses).

2.2 As licitações: conceitos, objetivos e finalidades

Quanto à procedência etimológica do termo “licitação”, vem diretamente atrelado do latim “*licitatione, licitatio-onis e licitatio*”, representando nada mais que a arrematação em leilão ou a venda através de lances.

De acordo com Hely Lopes Meirelles, a “licitação é apenas um procedimento administrativo preparatório do futuro ajuste, de modo que não confere ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas uma expectativa de direito” e nesse

sentido, tem seu conceito incluído nos procedimentos administrativos, anterior a toda e qualquer contratação pública.

A contratação pública por sua vez, está vinculada às regras e aos princípios licitatórios, bem como à própria Carta Magna de 1988, que estabelece “[...]a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação” (MEIRELLES, 2016, p.307).

A Lei Nº 8.666/1993 tratou nos artigos 1º e 2º sobre os objetivos das licitações e contratos administrativos, pretendendo assegurar as regras para contratações das obras, serviços, publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Assim, o objetivo maior das licitações é garantir o princípio constitucional da isonomia, vislumbrando a proposta mais vantajosa para a Administração e assegurar a competitividade entre os ofertantes.

Segundo Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, pode-se conceituar a licitação como:

O processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, com o objetivo de garantir a isonomia, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração e contratos (OLIVEIRA, 2017, p.25).

A finalidade das licitações, além de contratar a proposta mais vantajosa, é promover a isonomia e atender os demais princípios legais, promover a vinculação dos agentes públicos, órgãos e terceiros interessados à todas as exigências constantes nas legislações que versam sobre licitações, bem como constranger as escolhas baseadas em interesses pessoais e discricionários que se sustentam pela conveniência e oportunidade.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao estabelecer as normas e regras, acaba criando diversos obstáculos para as contratações e aquisições que não servem aos “interesses públicos”, fontes causadoras de prejuízos ao erário.

2.3 Os procedimentos licitatórios ordinários e as suas exceções

Inicialmente, cabe mencionar que a regra constitucional conduz como necessária à prévia licitação em toda a Administração Pública, vinculando todos os

entes políticos, os agentes públicos e os terceiros licitantes, no mesmo objetivo de proporcionar a isonomia e a escolha da melhor proposta ao interesse público.

Mas antes de adentrar nesta temática legal das exceções, sem também considerar ainda as alterações trazidas pela Lei Nº 14.133/2021, é importante pontuar e diferenciar as hipóteses de contratação direta previstas na vigente Lei Nº 8.666/1993, quais sejam: licitação dispensada (art. 17), dispensa à licitação ou licitação dispensável (art. 24) e inexigibilidade de licitação ou licitação inexigível (art. 25).

Essas possibilidades de contratação direta, expressamente descritas nos artigos da Lei Geral de Licitações de 1993, são vistas no artigo 17, a saber:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, [...] I – [...] dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: [...] II – quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: [...] § 2º. A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se: [...] § 4º. A doação com encargo será licitada, [...] sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado; [...]

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]

Para os casos de licitação dispensada ou licitação dispensável, embora haja viabilidade de competição e a possibilidade real de sua realização, o legislador originário elencou situações em que se afastam os procedimentos ordinários, quais sejam: por decisão exclusiva do administrador, usando de sua conveniência e oportunidade dentro dos limites legais, para atender de forma célere e eficiente o interesse público em situações específicas (licitação dispensável ou dispensa à licitação); por determinação expressa da lei, pela não necessidade de sua realização (licitação dispensada).

Já a hipótese da inexigibilidade de licitação ou licitação inexigível, se diferencia-se por existir a impossibilidade real de ocorrer a competição, seja pela exclusividade do objeto a ser contratado, como pela falta de empresas ou pessoas concorrentes.

A lei determinou expressamente a não realização licitatória para viabilizar a contratação direta, nos seguintes casos do artigo 25 da Lei Nº 8.666/1993: fornecedor exclusivo (comercial ou industrial), notória especialização (experiência para execução de serviços técnicos), singularidade para contratação de serviços técnicos (art.13) e profissional artista (consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública).

Vale trazer à baila os dispositivos e suas diversas formas da não ocorrência de prévia licitação, estabelecidas pelos artigos 24 e 25 da Lei Nº 8.666/1993, tidas como “flexibilizações necessárias”, cujas finalidades sejam simplesmente atender à “situação fática, atípica, específica e emergencial vivida pelo agente público”, que busca celeridade nas aquisições e contratações públicas.

Conforme já foi apresentado, o artigo 37 (XXI da CF/88) traz a regra da licitação como premissa, servindo a toda a Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, Estados, DF e Municípios. Assim, nos casos de “dispensa”, existem requisitos necessários para o enquadramento da escolha da licitação desnecessária, que servem estritamente a situações emergenciais ou de calamidade pública.

Ainda analisando a norma vigente de 1993, que estabelece as situações fáticas para a dispensa de licitação, sempre dentro de um contexto extraordinário e atípico, vindo o seu artigo 24 dispor sobre as condições de contratação direta para “casos emergenciais ou estado de calamidade pública”, da seguinte forma:

Art. 24. É dispensável a licitação. [...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Ponderando o dispositivo legal aludido, quanto ao enquadramento fático, busca-se tão somente atender ao interesse público, proporcionando ao agente público a possibilidade de decidir pela dispensa dos procedimentos licitatórios ordinatórios, efetuando as contratações e aquisições de forma direta, sem maiores burocracias e entraves.

Todavia, nos casos de contratações extraordinárias, emergenciais, atípicas e específicas, cabe ressaltar que, embora a regra a ser utilizada seja a observância dos procedimentos ordinários com a realização da licitação, o agente interessado no certame poderá, fundamentadamente, decidir pela contratação direta, via dispensa de licitação, sendo necessário demonstrar os motivos e as situações fáticas legais para justificar a decisão administrativa.

Face à situação de grande emergência ou estado de calamidade pública, como é o caso concreto da COVID-19, o agente público interessado na celeridade das aquisições e contratações para efetuar o imediato enfrentamento da situação especial (ou atípica), desde que as motive e justifique pelos critérios legais disponíveis na própria CF/88 e na Lei de Licitações, poderá decidir pela exceção dos procedimentos licitatórios ordinários.

Nesse panorama, a Administração Pública através dos seus agentes poderá decidir pela contratação direta (por dispensa a licitação) ou pelo rito ordinário (por licitar), tendo à sua disposição essas duas opções. É pertinente ressaltar, inclusive, que qualquer que seja a decisão não ocorrerá de forma “plenamente discricionária” pois caberá sempre avaliar os parâmetros de conveniência e oportunidade, face a situação fática concreta e os limites legais, e em caso de decidir pela dispensa, a licitação deverá estar vinculada aos regramentos existentes para a sua realização.

O artigo 26 da norma em comento traz em detalhes no seu parágrafo único que os requisitos são de observância obrigatória para os processos de dispensa, devendo ser respeitadas as instruções legais para a caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a tal dispensa. Sendo ainda necessária a manifesta razão da escolha do fornecedor ou executante, bem como qual a justificativa do preço a ser adotado como de referência.

Importa comentar que o Decreto Federal instituidor do Estado de Defesa deve determinar o tempo e a duração, bem como quais as áreas atingidas pela motivação excepcional, podendo inclusive haver a ocupação transitória de bens e serviços públicos, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes deste uso (art. 136, II, CF/88).

Ressalta-se, ainda, que a União é o ente competente para decretar o Estado de Sítio, o Estado de Defesa e a Intervenção Federal, cabendo, por

consequência, aos Estados e aos Municípios a mera confirmação da existência ou não das situações emergenciais ou calamitosas, em níveis regional e local, respectivamente, para assim promoverem as medidas específicas de enfrentamento.

Nem todas as escolhas para excepcionar a regra da licitação por dispensa deverão ser embasadas pelos motivos de calamidade pública, podendo ser feitas pelos demais dispositivos do artigo 24 da Lei Geral de Licitações, por carecer da situação fática e particular da decretação de estado de calamidade ou emergência.

Destaca-se, por relevante, o disposto nos artigos 21 e 136 da CF/1988, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União: [...]

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. [...]

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; [...]

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º. O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

Quanto ao orçamento público, a Constituição Federal estabelece no artigo 148, inciso I, que a União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios visando atender todas as despesas extraordinárias e decorrentes do estado de calamidade pública. Enfatiza-se como possível, inclusive, a abertura de crédito extraordinário admitido para atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de comoção interna ou de calamidade pública (art. 167, §3º, CF/88).

Atine lembrar que nos casos de relevância e urgência nacional, de situações extraordinárias, como os casos de calamidade pública, estabelecidas pela

CF/88, o Presidente da República poderá adotar todas as medidas provisórias cabíveis com força de lei, submetendo-as de imediato ao Congresso Nacional. De forma excepcional, a medida provisória pode ser utilizada em matéria orçamentária apenas para o caso dos créditos extraordinários, conforme apresenta o artigo 167, § 3º: “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

As contratações diretas lastreadas pelos institutos da dispensa à licitação ou da inexigibilidade, devem respeito a todas as formalidades e aos prazos estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei das Licitações e Contratos Administrativos. Convém salientar que, qualquer ato público deve obediência aos princípios constitucionais, bem como à transparência e ao *accountability*¹, no atendimento dos requisitos para a habilitação, comprovação de capacidade para fornecimento ou prestação de serviços e a formalização da proposta de preços, dentro dos certames.

Então, todas as contratações e aquisições ocorridas na Administração Pública, de quaisquer esferas e entes políticos da federação, oriundas das licitações ou da sua dispensa, devem ocorrer dentro dos limites legais e jurisprudenciais. Assim, precisam respeitar integralmente os princípios norteadores contidos na própria Constituição Federal do Brasil (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e outros), bem como os estabelecidos nas normas específicas, quais sejam a Lei Nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações) e Lei Nº 14.133/2021 (NLL).

O próximo capítulo cuidará da contextualização do cenário da pandemia da COVID-19, destacando-se, em particular, a situação de exceção no Município de Recife e como se deram as ações do enfrentamento da crise de saúde pública, após a decretação do estado de calamidade pública em todo país.

¹ “*Accountability* é o dever de ter responsabilidade, probidade, ética, prestar contas, fiscalizar e punir”.

3 O PANORAMA DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E OS IMPACTOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

De início, vale apresentar o contexto do trabalho desde o surgimento do novo coronavírus, ao traçar uma breve linha do tempo para demonstrar os impactos ocorridos no mundo e no Brasil, em especial no Município de Recife. Bem como, identificar as primeiras ações governamentais, a criação de normas para promover as ações públicas e a decretação do estado de calamidade, visando tão somente combater o surto da doença e proteger a população.

3.1 O surgimento do novo coronavírus (COVID-19)

De acordo com o Ministério da Saúde Brasileiro e entidades internacionais de saúde, “no final de dezembro de 2019, foram identificados os primeiros casos de uma doença causadora de infecções respiratórias na cidade de Wuhan/China, sendo logo batizada de COVID-19² ou simplesmente coronavírus” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Tratava-se de um vírus conhecido pela ciência, mas desconhecido por grande parte da população, este que já havia sido identificado e estudado como sendo causador de graves doenças pulmonares.

A partir desse momento, o mundo iniciaria uma grande batalha de saúde pública contra uma doença globalizada, sendo identificadas as primeiras contaminações na China. Em poucos meses, o vírus já havia se espalhado por todos os continentes, aparecendo também nos Estados Unidos, Taiwan, Tailândia, Japão, Coreia do Sul, Macau, na Europa e América do Sul. Não demorou muito para se

² Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem infectar pessoas, como exemplo do MERS-CoV e SARS-CoV. Recentemente, em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), o qual foi identificado em Wuhan na China e causou a COVID-19, sendo em seguida disseminada e transmitida pessoa a pessoa.

A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório.

perceber a gravidade da situação e que seria necessário um grande esforço internacional para estudar, conhecer e combater o novo coronavírus, inclusive no tocante a fabricação de vacinas imunizantes.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 30 de janeiro de 2020, que o surto da COVID-19 representaria uma emergência de saúde pública de importância internacional, ainda classificado como uma “epidemia” pois estaria concentrada em uma região ou regiões específicas. Mas em 11 de março deste mesmo ano, houve o reconhecimento de que o novo coronavírus havia se espalhado por mais de cem países pelo mundo, o que elevou a classificação do surto de contaminação para uma “pandemia”, ou seja, no mínimo em dois continentes (OMS, 2021).

Segundo Elisa Salomão Henrique (2021), é possível distinguir os surtos de vírus e doenças em epidemia³ ou pandemia⁴, de acordo com a abrangência do espalhamento destes em uma(s) região(ões), ou até mesmo em um(uns) país(es) e/ou continente(s).

3.2 As normas federais para o enfrentamento da COVID-19 e os impactos nos processos administrativos do Brasil

Os primeiros casos ocorreram logo no início do ano de 2020, de forma mais concentrada em cidades com grande fluxo de pessoas e estrangeiros, como São Paulo e o Rio de Janeiro, vindo em pouco tempo aparecer nos demais Estados brasileiros. No mês de fevereiro, o Governo Federal editou a Lei Nº 13.979/2020, sendo a principal norma da Pandemia, que posteriormente foi alterada pela Lei Nº 14.035/2020 e Lei Nº 14.065/2020.

A norma em tela tratou “das medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, vindo estabelecer as primeiras diretrizes e ações de caráter estratégico para efetivar o combate da doença, a saber:

³ “A definição de epidemia corresponde à propagação de uma nova doença em um grande número de indivíduos, sem imunização adequada para tal, em uma região específica”.

⁴ “[...] a pandemia diz respeito a uma doença que se alastrou em escala mundial, em mais de dois continentes”.

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º. As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

§ 2º. Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 3º. O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.

Art. 2º. Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Um mês depois, em 18 de março de 2020, o Governo Federal entendendo a gravidade da situação emitiu a Mensagem Nº 93, endereçada ao Congresso Nacional, e requereu o reconhecimento imediato do estado de calamidade pública em todo País. A justificativa foi a grave crise de saúde pública pelo acometimento da COVID-19 e pelos riscos de descumprimento das metas fiscais previstos pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal, LC Nº 101/2000), que causariam reflexos significativos na *performance* e no funcionamento da máquina pública naquele ano.

No mesmo caminho, dois dias depois do envio da Mensagem ao Poder Legislativo, foi publicado o Decreto Legislativo Nº 6 que “reconhece para os fins [...] da Lei Complementar Nº 101 [...] a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República”. Destaca-se o primeiro artigo:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

A partir desse momento, os entes políticos começaram a adotar diversas medidas públicas buscando combater e retardar ao máximo a transmissão do novo

coronavírus entre a população, ao mitigar riscos de danos à saúde das pessoas e por consequência proteger a economia nacional e os empregos.

Dentre as ações adotadas, destacam-se as relacionadas às contratações públicas pois para realizar o efetivo enfrentamento da crise de saúde pública, foi necessário flexibilizar as contratações de bens, pessoas, insumos e serviços.

Portanto, o art. 4º e seguintes, da Lei Nº 13.979/2020 e Lei Nº 14.035/2020, buscaram “estabelecer as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19)”. As duas legislações trazem referência ao instituto legal da dispensa de licitação como forma de realizar a contratação direta quando o objeto contratado ou adquirido tiver a finalidade de combater a COVID-19.

Sabe-se que a possibilidade de dispensar a licitação, já está prevista pela própria CF/1988 e encontra-se disciplinada na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Nº 8.666/1993) para situações de grave crise emergencial e de calamidade pública.

Ao analisar as diversas condições e possibilidades estabelecidas para a ocorrência da dispensa da licitação na Nova Lei da Pandemia (NLP), no tocante às contratações públicas durante o enfrentamento do surto do coronavírus, é de suma importância conhecer o contexto e os riscos das flexibilizações das aquisições realizadas por contratação direta, cernes do problema da pesquisa desse trabalho, ao se utilizarem os seguintes artigos da NLP:

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. [...]

§ 3º. Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público. [...]

Art. 4º - B. Nas dispensas de licitação decorrentes [...] 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.

Art. 4º - C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, [...] e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública [...] não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.

Art. 4º - D. O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

Art. 4º - E. [...] será admitida a apresentação de termo de referência simplificado [...].

§ 1º. O termo de referência simplificado [...] conterá:

- I – declaração do objeto;
- II – fundamentação simplificada da contratação;
- III – descrição resumida da solução apresentada;
- IV – requisitos da contratação;
- V – critérios de medição e de pagamento;
- VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII – adequação orçamentária.

§ 2º. Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo.

§ 3º. Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do §1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:

- I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e
- II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.

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. [...]

Art. 4º - K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei.

Parágrafo único. Os tribunais de contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas.

Partindo da análise dos supracitados artigos, é possível verificar que embora a NLP (Lei Nº 13.979/2020) tenha disciplinado as possibilidades de dispensa de licitação para os casos específicos de enfrentamento do surto do novo

coronavírus, ocorre diversos pontos de fragilidade e vulnerabilidade, ocasionando riscos desnecessários para as contratações diretas, que serão explanados abaixo.

Nesse sentido, a discricionariedade que o gestor público tem para decidir pela não exigência documentos fiscais para fins de habilitação, pode ocasionar a contratação de fornecedores desqualificados e/ou sem potencial de atendimento. Mesmo que fundamentado por escrito pelo gestor, é um grande risco para a Administração pública contratar sem ter posse prévia dos documentos de habilitação a fim de conhecer a saúde financeira e fiscal dos seus fornecedores (art. 4º - F).

Uma outra fragilidade pode ser identificada no que se refere à autorização de contratação independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar, pois pode ocorrer a contratação de um fornecedor que esteja com inadimplência e descredenciado, fruto de sanções de outras contratações públicas (por exemplo), mesmo que em caráter excepcional e comprovado na ocorrência de fornecedor exclusivo (art. 4, § 3º).

Salienta-se que a mera presunção de comprovação das condições de excepcionalidade pode acarretar a contratação sem necessidade de algum produto ou serviço, mesmo que dentro de um cenário de combate a pandemia da COVID-19, sendo preciso analisar cada “sub-cenário”, a fim de aferir as reais condições para as aquisições, principalmente as contratações diretas via dispensa a licitação (art. 4º - B).

Quanto a não exigência de elaboração de estudos preliminares, quando se tratar de bens e de serviços comuns, pode vir a gerar aquisições desnecessárias e vultuosas sem necessidade. Esses estudos preliminares têm o papel fundamental de estudar e planejar “previamente” a necessidade, quantidade e qualidade, dando ao gestor condições para decidir pelas aquisições (art. 4º - C).

O gerenciamento de riscos das contratações é peça fundamental durante todo processo, mas a NLP a condiciona apenas após realizadas as aquisições, já na fase de execução contratual, podendo ocorrer equívocos, falhas, desvios e danos ao erário (por exemplo), sabendo que tudo isso seria facilmente evitado na fase pré-contratual (art. 4º - D).

O excesso de discricionariedade dada ao gestor público para dispensar a licitação e contratar de forma direta sem ocorrer a estimativa prévia de preços, pode acarretar em prejuízos, atos de corrupção e outros desvios, mesmo que em caráter

excepcional e mediante qualquer justificativa por parte da autoridade competente (art. 4º - E, §2º).

Por fim, a possibilidade de realizar contratações ou aquisições, ainda com valores superiores aos preços obtidos a partir das estimativas legais, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços de mercado, pode ocasionar riscos da perda de eficiência e de eficácia das contratações diretas, bem como propiciar a ocorrência de desmandos e negociatas paralelas, entre os gestores e fornecedores (art. 4º - E, §3º).

3.3 O surto da COVID-19 no Município de Recife

O ano de 2020 ficou marcado pela rápida propagação do novo coronavírus pelo mundo e também, em poucos meses, por todo o território brasileiro, seus Estados e Municípios.

Dentro desse cenário de calamidade pública e em meio a grave crise de saúde pública de ordem internacional, o Município de Recife foi uma das metrópoles mais impactadas pelo surto da doença, bem como outros grandes centros que também possuem um acentuado fluxo de pessoas e turistas.

De acordo com estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a capital pernambucana tinha aproximadamente 1.653.461 habitantes, sendo considerada a 9º capital mais populosa do País, dentro de um horizonte de 9,6 milhões de habitantes pernambucanos (IBGE, 2020).

Conforme as informações divulgadas pelas fontes oficiais do Governo de Pernambuco e da Prefeitura de Recife, até o mês de maio de 2021, a Capital teve aproximadamente 7% de sua população acometida pelo novo coronavírus, totalizando um montante de 115.877 casos de contaminações comprovadas.

Ao demonstrar os dados oficiais dos casos de contaminação da COVID-19 da Cidade de Recife, faz-se necessário compará-los com as informações e números de Pernambuco, do Brasil e do mundo. Assim, é possível constatar que Recife teve 115.877 casos confirmados da doença, perfazendo cerca de 25% dos casos de Pernambuco (460.279 casos), 0,72% dos casos do Brasil (16.047.439 casos) e 0,07% dos casos mundiais (166.699.143 casos), conforme apresenta a “**Figura 1** | Contaminação pela COVID-19 em Recife” e a “**Figura 2** | Contaminação pela COVID-19 em Pernambuco e Brasil”.

Figura 1 | Contaminação pela COVID-19 em Recife

Fonte: Prefeitura da Cidade de Recife⁵, 2021.

Figura 2 | Contaminação pela COVID-19 em Pernambuco e Brasil

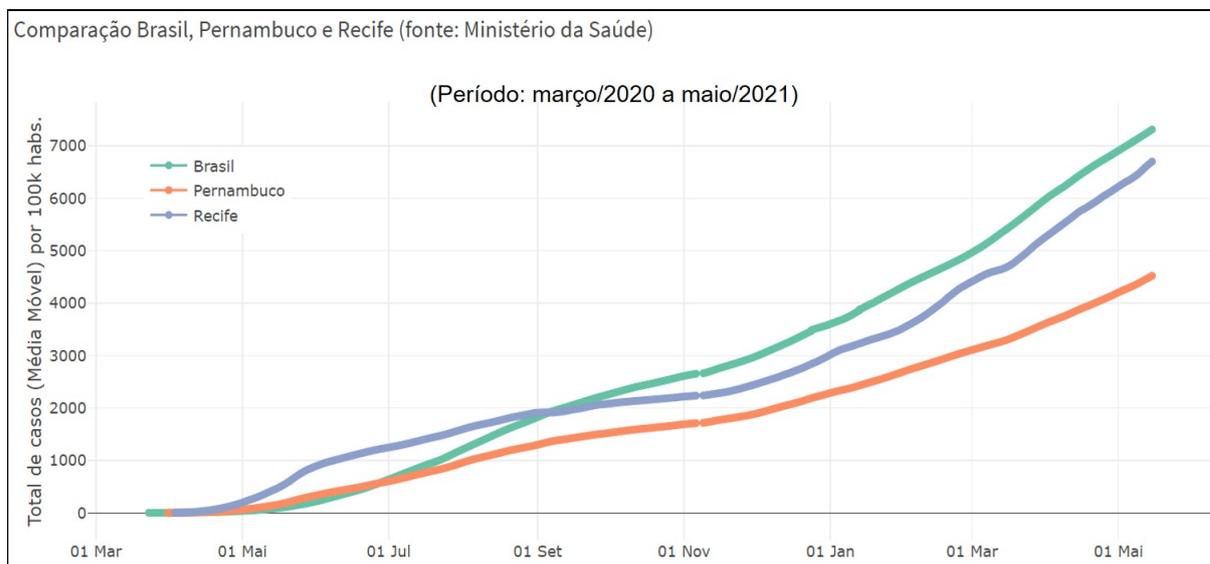
	Fonte:	CONFIRMADOS	Casos Fatais	Recuperados
PERNAMBUCO	CIEVS/NUVRESP/SEVS/SES Últ. atualização: 22/05/2021	460.279	15.325	388.485
BRASIL	Fonte: UFV e Ministério da Saúde Atualização: 22/05/2021	16.047.439	448.208	14.132.443
MUNDO	Fonte: Johns Hopkins Atualização: 22/05/2021	166.699.143	3.454.000	103.110.3...

Fonte: Governo do Estado de Pernambuco⁶, 2021.

É imperioso conhecer as curvas de crescimento acumulado da contaminação da doença no Brasil, em Pernambuco e Recife.

⁵ Informações sobre o avanço da COVID-19 no Município de Recife/PE (março/2020 a maio/2021), pelo site da Prefeitura de Recife em “Dados e Análises para Decisões e Operações”.

⁶ Informações sobre o avanço da COVID-19 em Pernambuco, Brasil e no mundo (até maio/2021), pelo site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, em “COVID-19 em Dados”.

Figura 3 | Contaminação pela COVID-19 no Brasil, Pernambuco e Recife

Fonte: Prefeitura da Cidade de Recife⁷, 2021.

Neste tocante, com as curvas epidemiológicas ocorridas desde o início do surto do novo coronavírus, nota-se que a Administração Pública, seus governantes e a população, demoraram para entender a gravidade da situação, ocorrendo um certo retardo nas tomadas de decisões governamentais, bem como uma inércia (inicial) na realização das ações voltadas para a saúde pública. Destaca-se que as primeiras medidas federais de enfrentamento adotadas contra a doença, vieram a ocorrer somente após dois meses do aparecimento da COVID-19 no Brasil, não sendo diferente em Pernambuco e no Município de Recife.

O enfrentamento da situação demandou a elaboração de instrumentos legais e infralegais; a realização de aquisições de insumos e equipamentos (ex: medicamentos, equipamento de proteção individual, respiradores e ambulâncias); a construção e adaptação de leitos hospitalares; a contratação de médicos e profissionais de saúde; a adoção e o monitoramento das medidas de afastamento social vislumbrando o controle das curvas de contaminação entre as pessoas.

É inegável que a demora ou retardo das ações governamentais, de forma integrada entre todos os entes políticos da federação e o próprio governo federal, agravado pelo fato de a população delongar a exercer o seu papel, desde o uso

⁷ Comparação dos dados da COVID-19 no Brasil, Pernambuco e Recife (março/2020 a maio/2021), pelo site da Prefeitura de Recife em "Dados e Análises para Decisões e Operações".

obrigatório dos equipamentos mínimos de proteção individual (EPI's, máscaras adequadas e álcool em gel) e exercer o distanciamento social, foram fatores cruciais para a rápida e letal propagação da COVID-19 no País e na capital pernambucana.

Vale comentar que nos primeiros meses de 2020, ocorreram como de costume em Recife e Olinda, todas as festividades carnavalescas, gerando uma grande aglomeração e fluxo de turistas, bem como finais de semana agitados nos bares, restaurantes e praias.

3.4 As normas estaduais e municipais para a efetivação das ações públicas de combate a COVID-19

O Governo Estadual, embalado pelas normas federais de enfrentamento da doença, emitiu no mês de março o Decreto Nº 48.809 de 2020, que regulamentou “no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”, conforme previsto na Lei Federal Nº 13.979/2020.

A capital pernambucana, neste mesmo mês, lançou a sua norma que dispões “sobre medidas temporárias preventivas a serem adotadas no âmbito da administração pública municipal para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19)”, voltando todos os esforços para as ações de enfrentamento com a publicação do Decreto Nº 33.513/2020. Antes disso, declarou a “Situação de Emergência no Município do Recife, em virtude da COVID-19 (Novo Coronavírus), nos termos declarados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) [...]”, pelo Decreto Nº 33.511/2020.

Dando sequência ao estabelecimento de novos regramentos, o Município de Recife publicou normas que trataram dos “procedimentos especiais de contratação pública de bens, serviços e insumos de saúde inerentes às medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública [...]” pelo Decreto Nº 33.514/2020 e Decreto Nº 33.553/2020, vindo disciplinar as contratações e aquisições públicas, a saber:

Art. 1º. Fica estabelecido o regime excepcional de contratação e de autorização de despesa pública, em atenção ao estabelecido no art. 4º, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 2º. As dispensas de licitação enquadradas na referida Lei, para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, serão supervisionadas e processadas pelo Comitê de Compras e Contratações Especiais composto por 4 (quatro) membros da Secretaria de Saúde e 1 (um) da Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas, por intermédio da Secretaria Executiva de Licitações e Compras (SELIC/SADGP).

Posteriormente, a capital de Pernambuco emitiu a Lei Ordinária Nº 18.704/2020 que regulamentou todos “os procedimentos para contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias [...]”, adotando a possibilidade de dispensa a licitação no âmbito do Poder Executivo Municipal durante o enfrentamento da doença, *in verbis*:

Art. 3º. É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública [...].

§ 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 e observará as disposições gerais contidas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.

§ 2º. Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. [...]

Art. 6º. O órgão ou entidade demandante fica autorizado a adotar meios alternativos à dispensa de licitação prevista nesta Lei, que repute mais adequados ao atendimento da necessidade administrativa, tais como convênios, acordos de cooperação, compras coletivas, adesão a atas de registro de preços internas ou de outros entes e termos aditivos a contratos em curso. [...]

Art. 8º. Os dados relativos aos procedimentos de dispensa de licitação serão publicados, oportunamente, no Portal de Compras da Prefeitura do Recife, autorizando-se a adoção dos meios que se mostrem mais céleres ao atendimento da necessidade administrativa.

Após a exposição dos normativos, no tocante exclusivamente ao instituto da dispensa a licitação como forma de contratação direta durante o enfrentamento da COVID-19, fica claro que os governantes municipais estabeleceram as próprias regras em complemento ao previsto pelo art. 4º da norma federal que cuidou das ações voltadas para o combate da doença (Lei Nº 13.979/2020).

Diversos foram os problemas enfrentados pelos desmandos ocorridos nas contratações diretas, desde superfaturamento de preços unitários, falta de

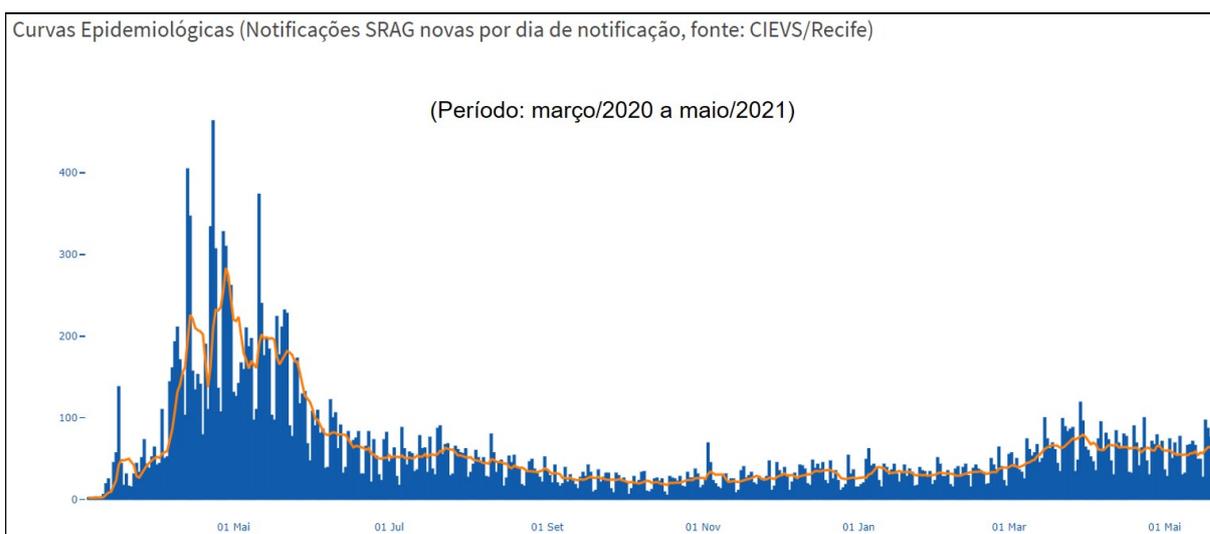
competitividade, aquisições desnecessárias de insumos e serviços, e a falta de cumprimento do fornecimento do objeto contratado.

Dentro desse panorama, o problema da pesquisa deste trabalho estuda as aquisições dos respiradores, realizadas pela Prefeitura de Recife, utilizando-se da dispensa de licitação. Houve grande repercussão na mídia, fruto de denúncias de abusos de preços, bem como a existência de investigações por parte dos Órgãos de Controle Estaduais e de operação conjunta entre a Controladoria da União, Ministério Público e Polícia Federal, chamada de “Operação Apneia”.

3.5 As aquisições dos respiradores e as denúncias dos abusos ocorridos

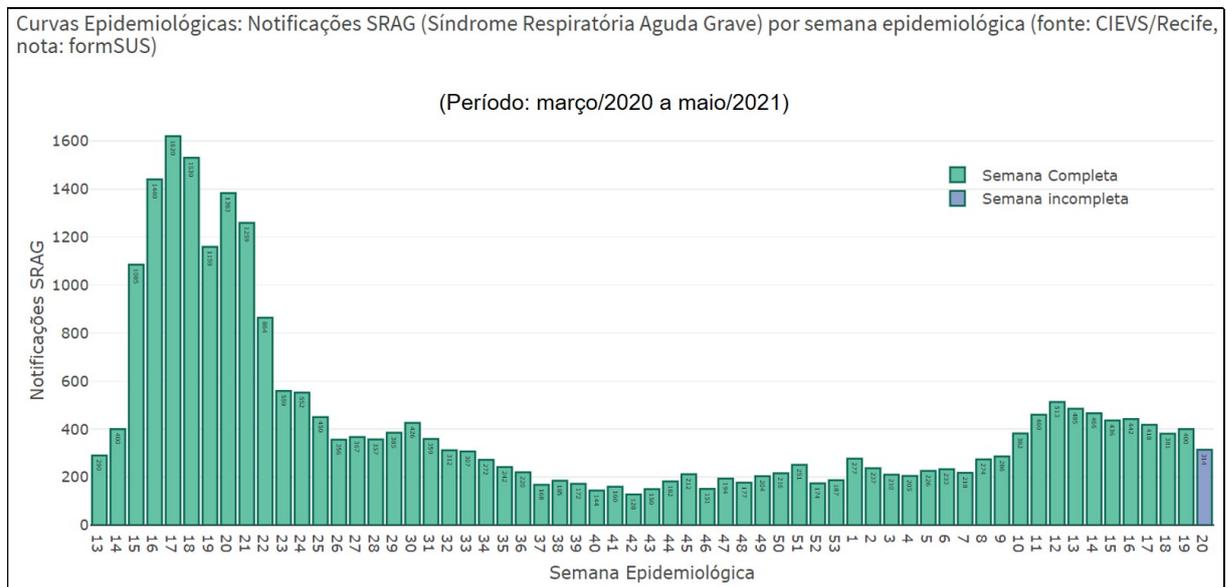
Primeiramente, é preciso conhecer os dados dos problemas respiratórios causados pelo novo coronavírus no Município de Recife, especificamente sobre a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), para entender a problemática desse trabalho. Ao analisar os gráficos da “**Figura 4** | Curva epidemiológica da SRAG (por dia) em Recife” e “**Figura 5** | Curva epidemiológica da SRAG (por semana) em Recife”, nota-se que os casos de contaminação da COVID-19 com graves problemas respiratórios, ocorreram acentuadamente entre os meses de março e junho de 2020, ou seja, nos primeiros meses do aparecimento da doença.

Figura 4 | Curva epidemiológica da SRAG (por dia) em Recife



Fonte: Prefeitura da Cidade de Recife⁸, 2021.

⁸ Curva epidemiológica da SRAG por dia em Recife (março/2020 a maio/2021), pelo site da Prefeitura de Recife em “Dados e Análises para Decisões e Operações”.

Figura 5 | Curva epidemiológica da SRAG (por semana) em Recife

Fonte: Prefeitura da Cidade de Recife⁹, 2021.

Dessa forma, com o cenário de agravamento de SRAG, os gestores do Município de Recife precisaram equipar os leitos hospitalares com os ventiladores pulmonares, sendo o equipamento mais importante e sensível para combater os efeitos da doença. Para isso, lançou-se mão da realização das licitações e procedeu-se com a aquisição direta de diversos equipamentos e insumos, entre eles os respiradores ou ventiladores pulmonares.

A dispensa de licitação ocorrida, contratou respiradores para porcos, não testados em seres humanos, a serem fornecidos por empresa do ramo veterinário para a Secretária de Saúde de Recife, com o intuito de atender às emergências dos casos respiratórios crônicos.

Esse caso de contratação direta gerou uma grande repercussão na mídia nacional e local, sendo fruto de denúncias e investigações por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PE), Ministério Público de Contas do Estado (MPCO/PE), Ministério Público Federal (MPF), Controladoria Geral da União (CGU) e Polícia Federal (PF).

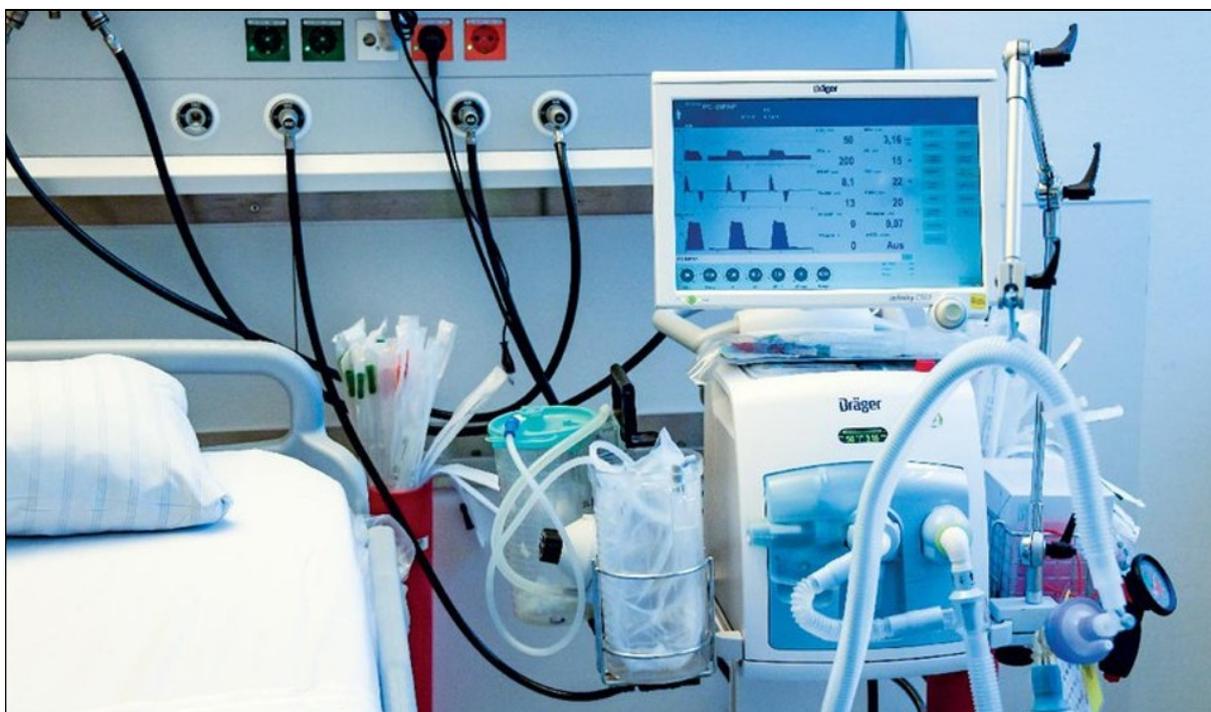
Conforme foi veiculado nas matérias jornalísticas, o TCE/PE ao ter conhecimento das aquisições dos respiradores pelo Município de Recife, junto à

⁹ Curva epidemiológica da SRAG por semana em Recife (março/2020 a maio/2021), pelo site da Prefeitura de Recife em “Dados e Análises para Decisões e Operações”.

empresa paulista Juvanete Barreto Freire MEI, determinou a abertura de uma auditoria especial para aprofundar a fiscalização e obter maiores detalhamentos dos fatos relacionados às contratações por dispensa de licitação, realizadas pela Secretaria de Saúde.

Sabe-se que a motivação inicial para a contratação do objeto do fornecimento direto foi a aquisição de ventiladores pulmonares (adulto e pediátrico) em virtude das medidas clínicas e hospitalares para atender às necessidades da rede municipal de saúde, face a acentuada curva dos casos da SRAG.

Figura 6 | Respiradores ou ventiladores pulmonares



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2020.

Com a dispensa de licitação ocorrida em 2020, entre os meses de março e maio, promoveu a aquisição direta de 500 equipamentos respiratórios (ventiladores pulmonares) da marca BR-2000 BIOEX junto à microempresa paulista Juvanete Barreto Freire MEI, cujo nome fantasia é Brasmed Veterinaria, perfazendo um montante contratual na ordem de R\$ 11,55 milhões de reais.

A Secretaria Municipal de Saúde inclusive, chegou a realizar o pagamento das primeiras unidades do fornecimento, mesmo sem haver a homologação dos equipamentos pela Agência Nacional de Saúde e Vigilância Sanitária (ANVISA).

Diante desse fato, em abril de 2021, o TCE/PE depois de realizar todas as auditorias e análises de documentações dos certames, em decisão no plenário de conselheiros, julgou regular com ressalvas as contas da Prefeitura. Nesse momento, entendeu que não houve qualquer falha nos procedimentos de compras e nas contratações, em virtude da ausência da caracterização de dano ao erário pela contratação dos 500 respiradores.

Mas, na mesma decisão, a Primeira Câmara da Corte de Contas determinou a aplicação de multa em torno de R\$ 8,8 mil reais a uma servidora da Secretaria de Saúde, por ter realizado o pagamento das primeiras unidades num total de R\$ 1.075.000,00 reais (10% do contrato firmado).

Com a repercussão do caso, foram iniciadas em paralelo investigações pela CGU, MPF e PF, já com o contrato em execução, ocorrendo um único desembolso para a fornecedora contratada, devolvido integralmente aos cofres municipais, logo após ocorrer a rescisão bilateral do contrato junto ao Município de Recife. Em virtude da devolução dos valores, no entendimento do TCE/PE, ficou descaracterizando qualquer dano ao erário.

É pertinente frisar que todas as denúncias ocorridas relacionadas a esta aquisição de equipamentos respiratórios tiveram apontamentos de várias irregularidades por parte da PF, CGU e do MPF, a saber: por se tratar de uma microempresa (pequeno porte), não teria condições para realizar o atendimento de um contrato de vulto em R\$ 11 milhões; por estar a empresa em mora fiscal e previdenciária com a fazenda pública, cujas dívidas ultrapassam R\$ 9 milhões de reais, não poderia ter sido contratada pela Administração Pública de Recife; por fornecer apenas material veterinário, a empresa precisaria ter aprovação prévia da ANVISA para fornecer os equipamentos para o uso em seres humanos; por se tratar de uma “empresa fantasma” (ou de fachada), onde existem outras empresas por trás e responsáveis pelo fornecimento dos equipamentos; por haver fortes indícios de superfaturamento dos preços dos respiradores, desvio de objeto da contratação e lavagem de dinheiro; por ocorrer a mudança da fonte de recursos municipais para a realização das despesas públicas durante o andamento da execução contratual, sendo provavelmente um indício de intenção de atrapalhar a fiscalização pelos órgãos federais, dentre outros problemas.

Apesar da situação, o TCE/PE decidiu julgar pela regularidade das contas do gestor no caso do fornecimento dos respiradores. Os Órgãos Federais (MPF,

CGU e a PF), por sua vez, entendendo a gravidade e a permanência das irregularidades, ofereceram denúncias na justiça, promovendo indiciamentos e mandados de busca e apreensão contra servidores da Secretaria de Saúde do Município de Recife, incluindo o próprio Secretário da Pasta e alguns empresários envolvidos.

Na visão da PF, CGU e MPF, existiu a prática de outros crimes correlatos, quais sejam o peculato, a lavagem de dinheiro e a dispensa indevida de licitação, vindo a Prefeitura a firmar contrato para compra de equipamentos com fornecedor descredenciado e que não teria nenhuma autorização da ANVISA para fazê-lo, caracterizando assim o desvio de objeto, atos de corrupção e outros problemas administrativos.

Face ao exposto, resta evidente que a realização da dispensa à licitação para o caso em tela, “Aquisição dos Respiradores em Recife”, ocorreu em meio a diversas riscos, vulnerabilidades e problemas de cunho administrativo e legal, seja por: não analisar na fase pré-contratual, as documentações e certidões fiscais para a habilitação do fornecedor, evitando assim o risco de firmar acordo com fornecedores impedidos de contratar com a Administração; a falta de avaliação prévia do tipo de equipamento ideal, com as especificações e homologações da ANVISA; a falta de estudo de risco prévio, com identificação das quantidades, especificações e condições para embasar a dispensa da licitação; o despreparo dos servidores envolvidos ao realizar a contratação com dispensa de licitação, inclusive realizando a liquidação e pagamento com recursos públicos sem atentar para a qualidade dos equipamentos entregues; a ocorrência de danos ao erário, com a realização de pagamentos por objeto que não seria utilizado para salvar vidas, por não ter autorização da ANVISA, em meio a escassez de recursos públicos para o enfrentamento da COVID-19, e outros.

Não resta dúvida também que existe uma total insegurança jurídica gerada pelas “normas da pandemia”, NLP (Lei Nº 13.979/2020, Lei Nº 14.035/2020 e Lei Nº 14.065/2020), mesmo com todas as regulações e restrições previstas para uso do instituto da dispensa à licitação pela CF/1988 e pela Lei Nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), que estará vigente até 2023, conforme estabelece a Nova Lei de Licitações (NLL) Nº 14.133/2021.

Alguns agentes públicos tomaram decisões prejudiciais ao erário no momento da realização das aquisições por dispensa de licitação em tempos de

pandemia da COVID-19, por não respeitar alguns princípios econômicos e constitucionais que regem a busca da melhor contratação e melhor proposta de preços.

É possível ainda, apontar para o excesso de discricionariedade concedida ao gestor público para realizar a escolha dos fornecedores, proporcionadas pelas normas criadas para realizar o enfrentamento da doença, sem levar em conta a qualificação e os riscos envolvidos em meio as aquisições para o enfrentamento do novo coronavírus.

Assim, percebe-se uma falta de competitividade e paridade de armas entre os fornecedores, com diversos problemas na escolha da proposta mais vantajosa, bem como a ocorrência da prática abusiva de preços e a má utilização e gestão dos recursos públicos, sem contar com falta de eficácia das aquisições no atendimento da necessidade da sociedade.

O próximo capítulo abordará os principais conceitos econômicos, entendendo o papel do Estado e do Empresário ao analisar os riscos existentes nas flexibilizações das contratações públicas, em especial para a aquisição dos ventiladores pulmonares em Recife. Por fim, tratará dos abusos cometidos em virtude da fragilidade das normas e leis vigentes.

4 AS FLEXIBILIZAÇÕES DAS CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19: RISCOS E PREJUÍZOS

Antes de expor os conceitos econômicos, vale pontuar sobre o papel do Estado em face do Empresário, no tocante as movimentações da economia. Atualmente, o Estado exerce o papel de regulador e controlador, seja para exercer o controle dos preços de mercado, como para intervir na economia e fiscalizar o local das atividades empresariais, monitorar a segurança do uso dos imóveis comerciais e industriais e tutelar o meio ambiente.

Segundo Fábio Ulhoa (2016), o Estado também atua:

nas relações obrigacionais envolvendo apenas exercentes de atividade econômica e particulares, incluindo a concessão de crédito, a tutela dos sinais distintivos, as relações entre os sócios de um empreendimento, o concurso de credores em caso de insolvência, constituem objeto de estudo de sub-ramos do direito privado, assim o civil, comercial, cambiário e industrial (COELHO, 2016).

Para entender as relações e papéis de cada um desses “personagens”, nas relações comerciais, sejam elas públicas ou privadas, cabe assinalar o papel do Estado, do Empresário e da Empresa.

4.1 Atividades e princípios empresariais

Ao discorrer essa temática, serão apresentados conceitos da dogmática nacional, trazendo à tona de forma sintética os principais pontos pertinentes ao tema deste trabalho.

4.1.1 Atuação do Estado nas relações jurídicas

O Estado é o ente maior, responsável pelo equilíbrio da balança econômica, exercendo um papel crucial no estabelecimento de regras, preços e condições para a realização dos contratos e acordos, seja pela atuação das suas

Agências Reguladoras ou pela própria Administração Direta e Indireta¹⁰ (COELHO, 2016).

Ao figurar-se como agente fiscalizador dos preços e contratações praticados no mercado de negócios, visa tão somente garantir o fluxo econômico de forma saudável para todos os personagens, seja para quem compra, seja para quem fornece e quem paga pelas mercadorias, produtos e/ou serviços.

A intervenção estatal ocorre quando o Estado exerce o seu papel típico de regulador, quando atua de forma repressiva ou preventiva em meio as relações jurídicas entre os particulares e o próprio Estado (contratações públicas), ou entre os particulares (contratações privadas), seja para realizar aquisições de produtos ou serviços. Assim, deve haver um equilíbrio entre a função econômica do empresário (auferir lucro) e a função social do Estado (regular e controlar).

Um dos princípios fundamentais do direito público é o da supremacia do interesse público sobre o particular, situação em que as leis e normas constituem verdadeiras desigualdades nas relações jurídicas, visando o interesse geral da sociedade (viés público) preponderante sobre os empresários ou pessoas (viés privado).

Quanto ao direito privado, os princípios que regem as relações e os negócios são primordialmente a autonomia das vontades e a igualdade. Na lição de Fábio Ulhoa Coelho (2016), nas relações privadas existe certa liberdade de escolha, no tocante a atividade empresarial, podendo-se distinguir:

O princípio da autonomia da vontade significa que as pessoas podem dispor sobre os seus interesses, por meio de negociações com as outras pessoas envolvidas. Essas negociações, contudo, geram efeitos jurídicos vinculantes, se a ordem positiva assim o estabelecer. A autonomia da vontade, assim, é limitada pela lei.

O princípio da igualdade, para fins de disciplina das relações entre pessoas privadas, significou no passado a proibição de privilégios. Atualmente, significa o amparo jurídico ao economicamente mais fraco, para atenuar os efeitos da desigualdade econômica. (COELHO, 2016, p.31-32).

¹⁰ A Administração Direta representa a fiscalização ou prestação dos serviços públicos diretamente pelo Estado e seus órgãos, de forma centralizada; já na Administração Indireta, o Estado repassa fiscalização ou serviços públicos a Entes dotados de personalidade jurídica, sejam de direito público (Autarquia, Fundação Pública de direito público) ou de direito privado (Fundações Públicas de direito privado, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista), de forma descentralizada; enquanto as Agências Reguladoras, são órgãos governamentais que exercem o papel de fiscalização, regulamentação e controle de produtos e serviços de interesse público e privado.

4.1.2 Empresa, empresário e atividade empresarial

Inicialmente, cabe conceituar e distinguir a empresa, do empresário e da atividade empresarial, sob a ótica do desenvolvimento das suas atuações e finalidades, para na sequência contemplar os princípios de ordem econômica que são os regentes e limitadores das próprias atividades empresariais.

Pode-se afirmar que a “empresa é a atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços [...] sendo uma atividade, a empresa não tem a natureza jurídica de sujeito de direito nem de coisa” (COELHO, 2016). Ou seja, em outras palavras, a empresa não se confunde com o conceito de empresário (sujeito, pessoa física), nem mesmo com o estabelecimento empresarial (coisa, lugar) vindo este último a ser o local de atuação empresarial ou o local de atuação do empresário.

A atividade empresarial tem a função basilar de proporcionar o fornecimento de bens e serviços à sociedade para atender as suas expectativas e necessidades, mas principalmente buscando auferir receita e conseqüentemente o lucro.

4.1.3 Os princípios econômicos das atividades empresariais

Há alguns anos, os princípios eram observados como algo externo ao direito positivado tendo apenas a função de preenchimento de lacunas na lei. Atualmente são respeitados e considerados como uma das espécies de norma jurídica, ou uma das fontes do direito positivo, com diversas funções interpretativas, inclusive o de preencher lacunas. Deste modo geral, os princípios norteiam as interpretações das regras ou normas formais, buscando justificativas na argumentação jurídica dentro de um fato concreto.

Sabe-se que “os princípios do direito comercial classificam-se em: constitucionais ou legais [...], comuns ou específicos [...] e explícitos ou implícitos”, desta forma pode-se observar alguns em espécie, como verdadeiras balizas e limites para os empresários realizarem as suas atividades empresariais (COELHO, 2016).

A CF/88 no seu capítulo “Da Ordem Econômica e Financeira”, artigo 170, estabelece os princípios gerais da atividade econômica e o artigo 174 (*caput*) define o papel do Estado, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
 - II - propriedade privada;
 - III - função social da propriedade;
 - IV - livre concorrência;
 - V - defesa do consumidor;
 - VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII - busca do pleno emprego;
 - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...]

O art. 5º da CF/88, por sua vez, traz no capítulo dos “Direitos e Garantias Fundamentais” (individuais e coletivos) diversos dispositivos que podem servir em complemento ao rol de princípios que se aplicam às atividades empresariais, sejam eles implícitos ou explícitos, a saber:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...]

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Assim, pelos ensinamentos de Fábio Ulhoa (2016), o direito comercial e empresarial estabelece os parâmetros e limites nas relações jurídicas, entre Estado e Empresas (ou pessoas) ou entre Empresas (ou pessoas), assim constitui os

princípios da liberdade da iniciativa (faculdade de cada pessoa se estabelecer empresarialmente); livre concorrência (busca garantir o fornecimento de produtos e serviços com a qualidade e preços adequados, visando o lucro da empresa e a satisfação da sociedade); função social da empresa (ao gerar empregos, tributos e riqueza para desenvolver os parâmetros econômicos, sociais e culturais); preservação da empresa (os interesses não são apenas dos empresários/empreendedores, mas também dos trabalhadores, consumidores e Estado); legalidade e exploração da atividade empresarial (as atividades devem ser lícitas, íntegras e honestas, devem atender as expectativas dos consumidores e servem de baliza para a competição entre os empresários).

4.2 A Lei Nº 12.529/2011 e o papel do CADE

A Lei Nº 12.529/2011 trata, entre outros pontos, da prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica no Brasil. Neste sentido vem a CF/88 no § 4º do artigo 173, estabelecer alguns elementos fundamentais para a constituição econômica, ao prever que a “lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

É importante comentar que “o poder econômico não é punido por si; o que o direito coíbe é o abuso do poder econômico que ameaça ou pode ameaçar a livre concorrência”, devendo ser respeitados os princípios econômicos que visem proteger as atividades empresariais e o livre comércio (COELHO, 2016).

Neste sentido, sabe-se que a livre concorrência faz parte da própria atividade empresarial e é importante para o desenvolvimento da economia, quando bem exercitada vindo beneficiar tanto as empresas quanto os consumidores, uma vez que o empresário tende a majorar a oferta de bens e serviços.

Partindo desses conceitos, podemos trazer o caso concreto deste trabalho sobre a aquisição dos respiradores pelo Município de Recife, cujas denúncias e investigações policiais caminham para o apontamento da ocorrência de diversas práticas abusivas, quais sejam a falta de concorrência justa, abuso do poder econômico, eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Ou seja, o caso em tela apresenta aumento exagerado de preços dos respiradores, a eliminação de outros fornecedores (concorrência) que teria mais

condições de atender às demandas públicas de fornecimento e por fim o aumento do lucro de forma ilegal, pois os respiradores fornecidos sequer possuem as habilitações legais para o uso humano.

Voltando a analisar a Lei Nº 12.529/2011, dentro do sistema de repressão e prevenção estabelecidos em seus artigos, cabe ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – composto pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, Superintendência-Geral e Departamento de Estudos Econômicos – a atribuição de reprimir de forma administrativa qualquer infração da ordem econômica, conforme transcrevem os artigos 1º e 3º, *in verbis*:

Art. 1º. Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Art. 3º. O SBDC é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, com as atribuições previstas nesta Lei.

Além da competência relacionada à coibição e repressão das práticas infracionais, o CADE também possui o papel de realizar a prevenção dos abusos. Assim, as atribuições do CADE podem ser entendidas como controle de condutas (repressão às infrações) e como controle de estrutura (prevenção de infrações).

A título de exemplificação, o art. 88 da Lei Nº 12.529/2011 (§ 5º e § 6º) diz que é papel do CADE a aprovação dos atos que podem vir a limitar ou prejudicar a livre concorrência ou até mesmo resultar na dominação de mercado, como é o caso da concentração empresarial.

Não se pode considerar qualquer prática empresarial como sendo uma infração da ordem econômica sem que os seus efeitos, sejam eles potenciais ou reais, não impliquem na dominação de mercado, na eliminação de concorrência ou no aumento arbitrário de lucros (COELHO, 2016).

Por isso, a mesma prática empresarial pode configurar ou não em uma concorrência ilícita, dominação de um mercado ou aumento irregular dos lucros, pois depende efetivamente dos efeitos que elas venham gerar.

4.3 Os problemas de ordem econômica ocorridos nas aquisições realizadas pelo Município de Recife durante o surto da COVID-19

Além do caso da aquisição dos ventiladores pulmonares em investigação pelas autoridades federais e estadual, por diversos indícios de práticas de abuso da ordem econômica, realizados sem ocorrência de licitações (dispensa à licitação), outras 43 auditorias estão em andamento no TCE/PE e totalizam contratações públicas em torno de R\$ 420 milhões, oriundas das ações de enfrentamento da COVID-19.

De acordo com as matérias veiculadas nos meios de comunicação em abril de 2021, os casos em investigação pelo TCE/PE referem-se as contratações promovidas pela Prefeitura da Cidade de Recife durante combate a pandemia do novo coronavírus desde 2020, e são de responsabilidade da Secretaria de Saúde de Recife.

Do total de casos auditados, 35 (81%) deles referem-se a processos ocorridos por dispensa a licitação num valor de R\$ 378.777.359,48, conforme apresenta a “**Figura 8 | Auditorias do TCE/PE em contratações durante a COVID-19**”; e outros 11 (19%) que dizem respeito às contratações oriundas de processos licitações que representam R\$ 38.944.839,90.

Figura 7 | Recursos investidos nos hospitais de campanha da cidade de Recife



Fonte: Jornal do Comércio, 2021.

Figura 8 | Auditorias do TCE/PE em contratações durante a COVID-19

AUDITORIAS	QUANT.	ITENS AUDITADOS PELO TCE (desde 2020)	VALORES R\$
1	03	Aquisições de equipamentos	R\$ 9.902.950,00
2	01	Aquisição de ventilador pulmonar e oxímetro	R\$ 1.153.000,00
3	01	Aquisição de ventilador pulmonar	R\$ 9.400.000,00
4	02	Aquisições de macas e poltronas	R\$ 11.678.567,56
5	02	Aquisições de aparelho raio x	R\$ 13.508.567,56
6	02	Aquisições de máscaras, touca e avental	R\$ 22.436.446,00
7	03	Aquisições de luvas	R\$ 8.124.908,00
8	02	Aquisições de agulhas e medicamentos	R\$ 1.711.690,00
9	02	Aquisições de avental e equipamentos	R\$ 208.100,00
10	02	Aquisições de coletor de urina	R\$ 840.000,00
11	03	Aquisições de medicamentos	R\$ 2.972.157,50
12	01	Aquisição de máscara de não reinalação	R\$ 700.000,00
13	02	Aquisições de medicamentos	R\$ 4.785.044,73
14	01	Aquisição de câmara retrátil	R\$ 390.000,00
15	05	Aquisições de ventilador pulmonar	R\$ 14.552.210,00
16	06	Aquisições de equipamento/monitor	R\$ 8.932.470,00
17	01	Aquisição de material, cateter	R\$ 728.000,00
18	01	Aquisição de material, filtro	R\$ 2.310.900,00
19	01	Aquisição de cadeira	R\$ 307.974,00
20	01	Aquisição de equipamento, eletrocardiógrafo	R\$ 106.400,00
21	01	Aquisição material, bota pneumática	R\$ 1.537.500,00
22	01	Aquisição de sistema respiratório externo	R\$ 171.500,00
23	01	Aquisição de avental descartável, estéril, impermeável	R\$ 7.500.000,00
24	01	Aquisição de sensor e oxímetro	R\$ 933.000,00
25	09	Aquisições de material, sonda, agulha, seringa	R\$ 38.617.124,50
26	01	Aquisição de material	R\$ 520.940,00
27	04	Aquisições de sistema fechado aspiração traqueal	R\$ 5.005.630,00
28	06	Aquisições de medicamentos	R\$ 12.798.717,70
29	05	Aquisições de material, sonda, cateter	R\$ 13.207.307,50
30	08	Aquisições de medicamentos	R\$ 11.013.698,30
31	01	Aquisição de máscara	R\$ 570.000,00
32	01	Aquisição de fralda descartável	R\$ 487.500,00
33	01	Aquisição de alimentação hospitalar	R\$ 10.364.928,15
34	01	Aquisição de macacão de segurança impermeável	R\$ 975.000,00
35	01	Aquisição de material médico hospitalar	R\$ 1.299.000,00
36	01	Aquisição de locação ambulância	R\$ 2.178.000,00
37	-	Análise de dispensa de licitação e de prestação de contas do contrato de gestão do Hospital Aurora, pela OSS - Sociedade de Combate ao Câncer	R\$ 48.550.021,43
38	-	Análise da Dispensa e da Prestação de Contas do Contrato de Gestão com o Hospital Imbiribeira – Instituto Humanize OSS	R\$ 35.028.654,07
39	-	Análise da Dispensa e Prestação de Contas do Contrato de Gestão com o Hospital Coelhos –OSS Impip	R\$ 73.269.452,48
40	-	Patrimonialização dos bens e equipamentos – sem recursos envolvidos	R\$ -
41	-	Gestão de Estoque – sem recursos envolvidos	R\$ -
42	-	Análise das contratações emergenciais realizadas para o enfrentamento da Covid-19 – auditoria de acompanhamento	R\$ -
43	-	Análise dos processos de dispensas, e respectiva execução contratual, das Organizações Sociais para gestão dos Hospitais Provisórios do Recife (Aurora, Imbiribeira e Coelhos) – auditoria de acompanhamento	R\$ -
Nº processos >>	85	Valor total sendo investigado pelo TCE/PE >>>>	R\$ 378.777.359,48

Fonte: Jornal do Comércio, 2021.

Em suma, os problemas ocorridos nas contratações da Prefeitura do Recife, além da aquisição dos respiradores, referem-se também à locação de ambulâncias, compra de aparelho de raio-x, equipamentos para estruturar os Hospitais de Campanha, auditoria das Organizações Sociais de Saúde (OSS), “patrimonialização” dos bens e equipamentos, gestão de estoque, dispensas de licitação suspeitas, entre outras aquisições de insumos e equipamentos.

Segundo consta em matéria do Jornal do Comércio (JC) feita pela Jornalista Renata Monteiro (2021), publicada em 16/04/2021, o Ministério Público de Contas do TCE/PE (MPCO) informou que “em muitos desses casos de dispensa emergencial, o poder público assinou o contrato sem fazer sequer uma pesquisa prévia de preços [...] havia variações de preços de 100%, 200% e 300%”.

Sabe-se que em toda e qualquer aquisição pública, deve existir de forma prévia os estudos de preços unitários, seja por cotações de mercado, tabelas de referência oficiais ou por sistemas de registro de preços públicos, contendo as especificações de insumos e equipamentos, bem como estudo de matriz de riscos, para que se forneça um Termo de Referências completo e suficiente para realizar as licitações ou as dispensas de licitações.

No caso da aquisição dos respiradores, indícios apontam que nenhum ou quase nenhum desses estudos pré-contratuais e obrigatórios, foram realizados pela Secretaria de Saúde Municipal. Foram contratados ventiladores pulmonares utilizados em animais (porcos) sem qualquer homologação pela ANVISA, ou seja, a Prefeitura de Recife promoveu uma contratação alocando recursos públicos (escassos em tempos de COVID-19) para adquirir equipamentos que não poderiam ser usados em seres humanos, equipamentos estes de suma importância para salvar as vidas dos casos respiratórios, se adquiridos corretamente.

Para visualizar e contextualizar a gravidade dos abusos econômicos cometidos pelo Município de Recife, uma matéria do JC mostra 43 casos em investigação por auditorias no TCE/PE que representam contratações ocorridas na ordem de R\$ 420 mil, conforme demonstra a “**Figura 8** | Auditorias do TCE/PE em contratações durante a COVID-19”.

Com isso, dentro desse cenário de guerra contra a COVID-19, com a presença constante de riscos, abusos e prejuízos nas aquisições públicas, existem agravantes ainda maiores, como é o caso dos reflexos da lei da procura e da oferta. Ao faltarem os produtos, insumos e serviços no mercado, necessários para salvar

vidas, alguns fornecedores vendo a oportunidade de obter maiores lucros e sabendo serem detentores dos produtos escassos no mercado, cometem a prática abusiva de preços, gerando uma falta de concorrência, falta de competitividade e afronta de outros princípios econômicos.

Cabe ao Estado intervir nesse momento, seja utilizando o controle repressivo ou preventivo junto ao CADE e a outros institutos legais de monitoramento, bem como aplicar as devidas sanções administrativas. É necessário que os agentes públicos promovam a recusa de qualquer proposta abusiva ou que gere riscos para o erário, sendo preciso haver consciência e probidade nos atos públicos para efetivar a transparência¹¹ e o *accountability*¹².

4.4 A permanência do estado de calamidade pública nos certames públicos

Evidentemente, face a atual realidade brasileira quanto ao surto do novo coronavírus, ainda é impossível prever quando será o fim da situação emergencial com o estado de calamidade em todo território nacional.

Tal afirmação se dá pelas atuais informações transmitidas pelos Órgãos de Saúde Pública, pelos crescentes índices de contaminação e mortes pela COVID-19, que continuam oscilando diariamente, fazendo com que os governantes continuem impondo as medidas de restrição de convívio e afastamento social, bem como haja concessões nas contratações públicas.

Para ilustrar essa realidade, a campanha de vacinação nacional que iniciou em 12/02/2021 na cidade de São Paulo/SP, ainda apresenta um percentual muito abaixo de outros países. De acordo com os dados oficiais acumulados até maio de 2021, o Brasil vacinou cerca de 10% da sua população, conforme demonstram as informações da “**Figura 9** | Vacinações da COVID-19 no Brasil e outros países” e o gráfico da “**Figura 10** | Vacinações da COVID-19 no Brasil”.

Em relação ao resto do mundo, o Brasil aplicou 63,7 milhões de doses das vacinas, enquanto os demais países chegaram à casa de 1,74 bilhões de doses

¹¹ Transparência das ações de governo e participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

¹² A expressão *Accountability* pode ser aceita como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os gestores públicos a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas”. [...]pode ser aceita como a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, por imposição das responsabilidades decorrentes de uma delegação de poder.

aplicadas, conforme ilustra a “**Figura 9 | Vacinações da COVID-19 no Brasil e outros países**”. Conforme uma matéria veiculada na CNN (2021), o Brasil segue na posição de 63º no ranking global de aplicação de doses da vacina contra a COVID-19, na relação a cada 100 habitantes.

Figura 9 | Vacinações da COVID-19 no Brasil e outros países

Local	Doses aplicadas ↓	Pessoas totalmente vacinadas	% da população totalmente vacinada
 Brasil	63,7 mi	21 mi	10,0%
 China continental	547 mi	-	-
 Estados Unidos	288 mi	131 mi	39,9%
 Índia	196 mi	42 mi	3,1%
 Reino Unido	62 mi	23,6 mi	35,4%

Fonte: Our World in Data, 2021.

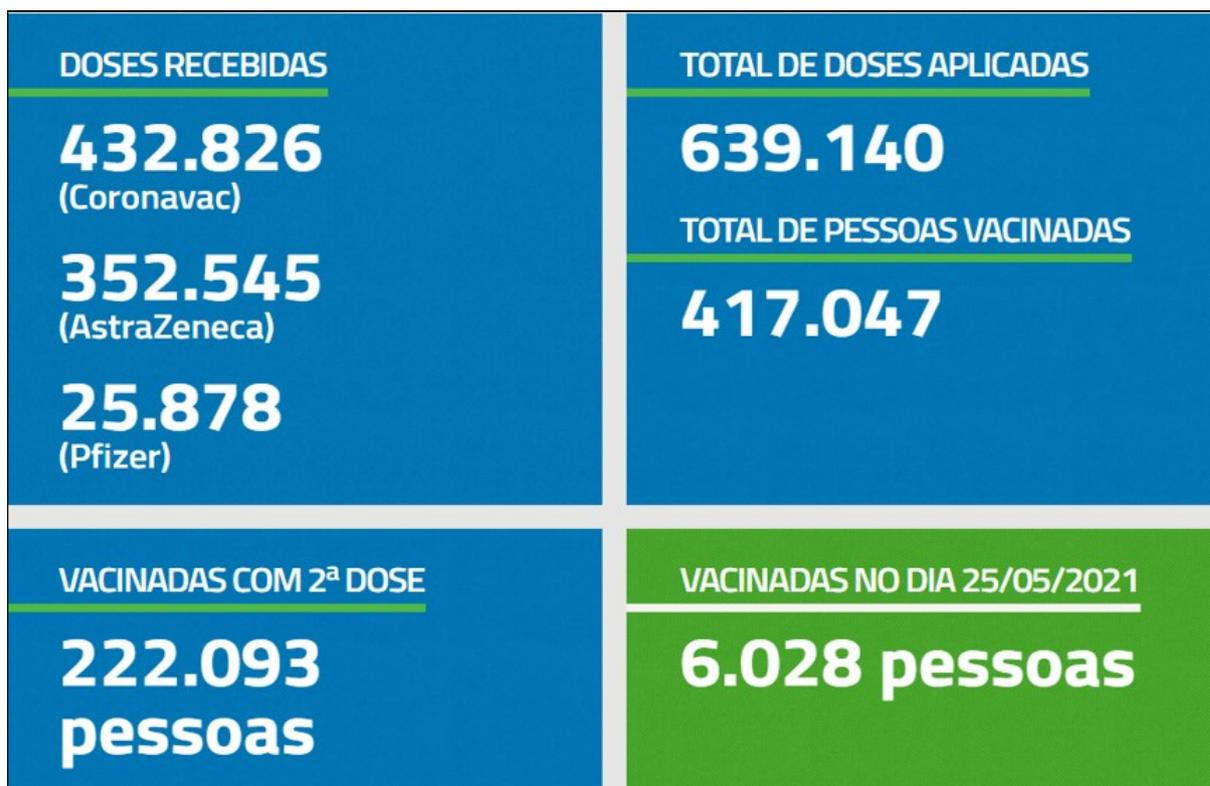
Figura 10 | Vacinações da COVID-19 no Brasil



Fonte: Our World in Data, 2021.

Em Recife a vacinação apresentou um cenário semelhante, conforme evidenciam as informações atualizadas em 25/05/2021 pela Prefeitura Municipal, cujos dados da “**Figura 11 | Vacinações da COVID-19 em Recife**” mostram um total de 417.047 (25%) pessoas vacinadas, onde 222.093 (13%) pessoas tiveram já a vacina de 2ª dose, num horizonte de 1.653.461 habitantes (IBGE, 2020).

Figura 11 | Vacinações da COVID-19 em Recife



Fonte: Prefeitura da Cidade de Recife¹³, 2021

Posto isso tudo, a problemática é ainda mais complexa quando associamos as incertezas aos riscos, não sendo possível vislumbrar quando cessará o Decreto de Estado de Calamidade Pública. Esse fato reflete diretamente nas contratações e aquisições realizadas pela Administração Pública, que utiliza as concessões autorizadas pelas normas publicadas durante o surto da COVID-19 (NLP), buscando assim promover todas as ações voltadas ao combate da doença com celeridade.

¹³ Informações acumuladas sobre as vacinações da COVID-19 no Município de Recife/PE (até maio/2021), pelo site da Prefeitura de Recife em “Dados e Análises para Decisões e Operações”.

As contratações ocorridas na Administração Pública, especificamente no Município de Recife, têm demonstrado vários problemas e prejuízos para a população, impactando diretamente no resultado e eficácia das ações de enfrentamento e combate ao novo vírus, fora a perda de vidas. As contratações ocorrem em meio a fornecedores desqualificados, a má gestão das verbas públicas e por abusos econômicos.

Por fim, cabe ressaltar que os diversos problemas e atos de corrupção ocorridos nas contratações públicas durante o enfrentamento da COVID-19 no Município de Recife deram-se, em grande medida, pela utilização maciça da dispensa de licitação. Pode-se dizer que a exceção virou a regra, contrariando a CF/88 e a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Nº 8.666/1993).

5 CONCLUSÃO

Após realizar todas as pesquisas, analisar os dispositivos existentes nas legislações sobre contratações públicas, buscar conhecimentos na doutrina nacional, entender os conceitos econômicos e empresariais, bem como conhecer matérias jornalísticas, denúncias e investigações que mostraram diversos problemas nas aquisições realizadas pelo Município de Recife, especificamente na compra de respiradores, foi possível concluir que as legislações lançadas durante a pandemia da COVID-19 causaram muitas flexibilizações e discricionariedade para as contratações diretas realizadas pela dispensa de licitação, ocasionando prejuízos e práticas abusivas.

Quanto aos mecanismos de controle existentes nas legislações vigentes, embora estejam presentes diversas regras, limites e sanções, não foram suficientes para evitar, inibir e coibir os abusos cometidos. Conclui-se, do exposto, que as regras burocráticas da atual Lei de Licitações (8.666/1993), não se mostraram eficazes quando colocadas em prática no estado de exceção, em especial quando da realização das ações emergenciais e contratações para o enfrentamento da crise de saúde pública gerada pela COVID-19. A situação ficou ainda mais complicada, quando ocorreram as concessões e flexibilizações, advindas das supervenientes Leis da Pandemia (13.979/2020, 14.035/2020 e 14.065/2020).

Portanto, ao contrário do que está previsto na Constituição Federal e a atual Lei Geral de Licitações e Contratos, as legislações lançadas na pandemia, acabaram gerando uma grande insegurança jurídica. Entre os problemas identificados, podem ser citados a maior discricionariedade nas decisões dos agentes públicos para a escolha de fornecedores e da melhor proposta de preços; a flexibilização das exigências afetas aos estudos prévios de preços, confecção de termos de referência das especificações de produtos e a análise dos riscos, estes de suma importância para qualquer aquisição pública; bem como a possibilidade de contratação de fornecedores com impedimentos e sanções administrativas, além da permissão de contratar por preços superiores aos de mercado.

Analisando ainda as inseguranças jurídicas, no caso concreto desse trabalho, foi possível entender que houve uma inversão dos procedimentos administrativos durante o uso das normas da pandemia, ou seja, a exceção virou a

regra, pois ocorrem mais contratações diretas efetivadas por dispensa de licitação do que pela própria realização de licitação com a ampla concorrência.

Desta forma, pode-se afirmar que as normas brasileiras existentes antes e depois da COVID-19, não foram capazes de inibir, coibir e prevenir o cometimento dos abusos de ordem econômica nas contratações públicas, necessárias para realizar os enfrentamentos do surto da doença, embora possam vir a reparar os prejuízos pois as investigações ainda se encontram em curso.

Também é possível ressaltar que a grave crise de saúde pública, gerou uma quantidade muito acentuada de compras e aquisições, provocando um certo esgotamento de estoques de alguns produtos e equipamentos no mercado (máscara de proteção, álcool em gel, luvas e outros), situação ainda mais agravada pelos fatos reflexos econômicos gerados pelo surto internacional da COVID-19 (aumento do custo de fabricação e maior custo de importação).

Utilizando-se do contexto instalado, vários empresários inflaram seus preços vislumbrando tão somente obter maiores lucros e também monopolizar os fornecimentos. Muitos alegaram que os preços estariam iguais ou abaixo da média durante o surto da COVID-19, mas é justamente o contrário, estando muito acima dos preços de referência da média histórica nas contratações públicas. Essa situação pode ser respondida pela lei da procura e da oferta, pois se existe a demanda, existirá alguém disposto a pagar mais caro por aquele produto ou serviço.

Os problemas ocorreram de várias maneiras e foram cometidos pelos agentes públicos e empresários, acontecendo diversos atos de improbidade, decisões de compras desnecessárias, aumento injustificados de preços unitários dos insumos e produtos, busca exagerada por maiores lucros, falta de competitividade e de ampla concorrência, escolha da proposta menos vantajosa, descumprimentos contratuais, danos ao erário e a sociedade, falta de eficácia no enfrentamento da COVID-19 e má gestão das verbas públicas.

Faz-se necessário atentar para a situação atípica do estado de calamidade pública, generalizada em todo País, bem como para o excesso de aquisições realizadas pelos governos, situação que prejudicou ainda mais a atuação repressiva e preventiva do Estado e por parte do CADE. É de suma importância a efetivação dos controles repressivos e preventivos em um momento atípico de calamidade pública, para que haja ações conjuntas entre instituições, incluindo-se a

sociedade, a mídia, o Tribunal de Contas, as Controladorias, o Ministério Público e as Corporações Policiais, visando combater e evitar os abusos.

Assim, sabendo que as fraudes e mazelas nos certames públicos ou privados, acontecem com frequência e que independem de estado de exceção ou de calamidade, é importante corrigir as falhas e lacunas nas legislações para garantir o combate efetivo à corrupção, assim, essas normas poderão servir de ferramentas confiáveis para coibir, reprimir e punir as práticas abusivas.

Por último, é imperioso promover ajustes nas legislações ineficientes, seja para suprir as lacunas punitivas e dispositivas, como para efetivar o aumento dos dispositivos repressivos, preventivos e punitivos, utilizando-se a curva de aprendizados dos desmandos ocorridos durante as contratações para o enfrentamento do novo coronavírus, dentro de um estado excepcional de calamidade pública. Mas nada disso servirá se não houver a participação efetiva e eficaz de todas as instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em uma atuação mais rígida, preventiva e imediata, para que as regras legais possam de fato trazer benefícios para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/34hLuv6>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101[...], a ocorrência do estado de calamidade pública[...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/34y2w8B>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3oWQUVN>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/2QS2ogG>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3m2rUKt>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3wu7ChQ>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3i8hmL1>. Acesso em: 21 nov 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200[...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/32OMjeH>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/2QSG1b0>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3bVDWCi>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC[...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/2QUiyGp>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica[...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/34p8wAl>. Acesso em: 26 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3wBPXoE>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/3fKqqCV>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/2Swpp6>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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; [...] e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/3vxMFSt>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/3um1pTB>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. **Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.** Em atenção ao disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101,[...] reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até de 31 de dezembro de 2020, [...]. Presidência da República: Despachos do Presidente da República, Brasília: Diário Oficial da União, [2021]. Seção: 1 - Extra, Edição: n. 53-A, p.1, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bVvymo>. Acesso em: 22 mai. 2021.

CADE em Ação: acompanhe a atuação do órgão brasileiro de defesa da concorrência no enfrentamento à COVID-19. **Conselho Administrativo de Defesa Econômica**, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/2R3YotO>. Acesso em: 27 mai. 2021.

CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e Dispensa de Licitação: análise sob à ótica da Lei 13.979/2020. **Âmbito Jurídico**: o portal jurídico da internet. Direito Administrativo, ed. Revista 197, 01 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vBKIPr>. Acesso em: 19 mai. 2021.

CGU, PF e MPF deflagram operação em Recife (PE) para apurar compras de respiradores: há indícios de irregularidades em contratos celebrados por dispensas de licitação para aquisição de 500 respiradores pulmonares. **Controladoria-Geral da União**, 28 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2RPEbbh>. Acesso em: 26 maio 2021.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial**: direito de empresa. Vol. 01. 20. ed rev. atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FORTES JUNIOR, Cléo O. **Breve história das licitações no Brasil**. Disponível em: <https://bit.ly/3laa5YV>. Acesso em: 27 nov. 2020.

GOVERNANÇA pública: transparência e accountability. **Tribunal de Contas da União**, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/3yEDORv>. Acesso em: 26 maio 2021.

GUEDES, Marcos. Tribunal investiga suspeita de superfaturamento em kit intubação no Recife: a soma dos produtos estocados e sem uso na Secretaria Municipal de Saúde da capital de Pernambuco é de R\$ 17 milhões. **CNN Brasil**, 21 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yEUKB9>. Acesso em: 26 maio 2021.

HENRIQUE, Elisa Salomão. Pandemia, epidemia e endemia: significados e diferenças | Colunistas. **SANAR**, 08 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yEai9U>. Acesso em: 08 abr. 2021.

IBGE, 2021 (Área territorial brasileira 2020. Rio de Janeiro). **IBGE**. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020: Município de Recife. BRASIL, 01 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vpWP8o>. Acesso em: 22 mai. 2021.

JESUS, Ailton Gabriel Salviano. Legalidade da dispensa de licitação nas contratações públicas para enfrentamento da pandemia da COVID-19. **Âmbito Jurídico**: o portal jurídico da internet. Direito Administrativo, ed. Revista 202, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2RNngDUz>. Acesso em: 21 maio 2021.

JUCÁ, Julyanne; NETO, Vital. Painel da Vacina: Brasil é o 63º no ranking global e o 4º no total de doses. **CNN Brasil**, São Paulo, 22 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3up30s6>. Acesso em: 26 maio 2021.

MADRIGAL, Alexis Gabriel. Transparência, controle de contas públicas e combate à corrupção: Controle social na administração pública: a importância da Transparência das Contas Públicas para inibir a corrupção. **Jusbrasil**, 05 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3fJ8ZCC>. Acesso em: 26 maio 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). Coronavírus. Publicado em 28/08/2020. In: **Ministério da Saúde: Coronavírus (COVID-19)**, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus>. Acesso em: 7 abr. 2021.

MONTEIRO, Renata. Confira os temas e valores das 43 auditorias do TCE ligadas aos gastos da Prefeitura do Recife na pandemia: ao todo, quase R\$ 420 milhões utilizados pela prefeitura desde 2020 estão sendo auditados pela corte. **Jornal do Comércio**, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2TpPveZ>. Acesso em: 26 mai. 2021.

MOTA NETO, José de Andrade. Princípios básicos da ordem econômica e a Constituição de 1988 sob a perspectiva de intervenção no mercado. **Âmbito Jurídico**: o portal jurídico da internet. Direito Constitucional, ed. Revista 158, 01 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3bSUFGL>. Acesso em: 26 mai. 2021.

MPF denuncia ex-secretário de Saúde do Recife e outras cinco pessoas devido à compra de respiradores testados em porcos. **G1 PE**, 24 maio 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3fLaYX2>. Acesso em: 24 mai. 2021.

MPF denuncia ex-secretário de Saúde do RPF concluiu investigação sobre aquisição de respiradores no Recife sem certificação da Anvisa. **Diário de Pernambuco**, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yFtiJI>. Acesso em: 24 mai. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Pandemia de doença por coronavírus**: (COVID-19). World Health Organization, [2021]. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 25 mai. 2021.

PAINEL RECIFE: Projeto D.A.D.O (Dados e Análises para Decisões e Operações). **Porto Digital**, [2021]. Disponível em: <https://dado.recife.br/>. Acesso em: 22 mai. 2021.

PERNAMBUCO atinge 9,6 milhões de habitantes em 2020, estima IBGE. **G1 PE**, 27 ago. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3fOW0iU>. Acesso em: 22 mai. 2021.

PERNAMBUCO CONTRA A COVID-19. **Governo de Pernambuco**, 26 maio 2021. Disponível em: <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/>. Acesso em: 26 maio 2021.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020**. Regulamenta, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus[...]. Poder Legislativo Estadual, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/2ToTM2h>. Acesso em: 26 mai. 2021.

RAFFO, Renan; LOPES, Layon. O estado de calamidade e a dispensa de licitação: Confira alguns cuidados na celebração de contratos emergenciais. **Silvia Lopes Advogados**, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i2Ak5k>. Acesso em: 22 mai. 2021.

RECIFE. **Decreto nº 18.704, de 30 de março de 2020**. Regulamenta os procedimentos para contratações destinadas ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus, no âmbito do poder executivo municipal. Sistema de Leis Municipais, [2021]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/oujxw>. Acesso em: 23 mai. 2021.

RECIFE. **Decreto nº 33.511, de 15 de março de 2020**. Declara "Situação de Emergência" no Município do Recife, em virtude da COVID-19 (Novo Coronavírus), nos termos declarados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) [...]. Sistema de Leis Municipais, [2021]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/kngby>. Acesso em: 23 maio 2021.

RECIFE. **Decreto nº 33.513, de 16 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias preventivas a serem adotadas no âmbito da administração pública municipal para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19). Sistema de Leis Municipais, [2021]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pmwxS>. Acesso em: 23 mai. 2021.

RECIFE. **Decreto nº 33.514, de 16 de março de 2020**. Dispõe sobre os procedimentos especiais de contratação pública de bens, serviços e insumos de saúde inerentes às medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, [...]. Sistema de Leis Municipais, [2021]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wxsmp>. Acesso em: 23 mai. 2021.

RECIFE. **Decreto nº 33.553, de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre a composição do Comitê Municipal de Resposta Rápida a COVID-19, acrescentando o art. 4º-A ao Decreto nº 33.511[...]. Sistema de Leis Municipais, [2021]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wxjlt>. Acesso em: 23 mai. 2021.

RECIFE. Legislação Coronavírus: Essa página foi desenvolvida com o objetivo de esclarecer a população acerca do Coronavírus (COVID-19) nas esferas Federal, Estadual e Municipal. **Câmara Municipal de Recife**, [2021]. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/covid-19/legislacao>. Acesso em: 23 mai. 2021.

RIGOLIN, Ivan B.; BOTTINO, Marco T. **Manual prático das licitações**: lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. 7ª ed. São Paulo, 2008.

TCE conclui primeira fase de fiscalização sobre compra de respiradores no Recife. **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**: Gerência de Jornalismo (GEJO), 3 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/34gYLEi>. Acesso em: 22 mai. 2021.

TCE julga regular e com ressalvas compra de 500 respiradores para pacientes com Covid feita sem licitação no Recife. **G1 PE**, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3wBCVYk>. Acesso em: 24 mai. 2021.

VACINAÇÕES contra Coronavírus (COVID-19): estatística e pesquisa. **Our World in Data**, [2021]. Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Acesso em: 26 maio 2021.