



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM
FUNÇÃO DA PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS**

ORIENTANDO: ITALO ROBERTO GOMES DINIZ
ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA FERNANDA DA
SILVA BORGES

GOIÂNIA-GO 2021

ITALO ROBERTO GOMES DINIZ

**A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM
FUNÇÃO DA PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Professora Orientadora: Professora Doutora Fernanda da Silva Borges.

GOIÂNIA-GO

2021

ITALO ROBERTO GOMES DINIZ

**A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM
FUNÇÃO DA PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS**

Data da Defesa: ___ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Professora Doutora Fernanda da Silva Borges Nota

Examinador Convidado: Professor Doutor Frederico Luis Domingues Bitencourt Nota

AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer os agradecimentos, primeiramente a Deus por me conceder a energia, a paciência e a confiança inabaláveis que foram imprescindíveis para a conclusão desta Monografia.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer aos meus avós, Vitor e Nazira, pela maravilhosa criação, amor e carinho, que me apoiaram em todas as fases de minha vida e sempre estiveram ao meu lado durante minha trajetória, bem como pela subsistência e pela possibilidade concedida de ingressar nesta instituição de ensino na qual irei me formar, sem eles eu não seria nada e com certeza não estaria na posição em que me encontro. Aos meus pais, pelo mesmo motivo, me proporcionaram a ajuda necessária para subsistir durante meus estudos. E também à minha adorável namorada, que me apoia durante as batalhas diárias e com quem eu compartilho todas as dores e alegrias com o passar dos anos.

Finalmente, mas não menos importante, gostaria de agradecer à minha orientadora, que, com toda a paciência e gentileza, aceitou nortear este trabalho, fornecendo as melhores dicas e orientações, também imprescindíveis para que fosse possível a apresentação da melhor versão desta Monografia.

Muito Obrigado a todos.

RESUMO

A licitação é o instrumento obrigatório utilizado como meio para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com a finalidade de aquisição de produtos e serviços, celebrando contratos com particulares. Com a declaração da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, no ano de 2020 foram causados impactos significativos em todo o globo, o que exige do Poder Público soluções céleres e eficientes, sobretudo no campo das contratações administrativas. Por sua vez, foi editada a Lei nº 13.979/2020, que dispõe de medidas de enfrentamento aos efeitos da pandemia, especialmente quando se trata da aquisição de soluções destinadas ao combate da COVID-19. Trata-se de um estudo descritivo, realizado por uma pesquisa bibliográfica e através do método comparativo. Em face da problemática, foi necessário realizar uma análise do direito provisório pertinente às contratações públicas, instituído para o enfrentamento da pandemia. Foi feita uma comparação entre o regime normal e o emergencial para demonstrar as modificações que foram instauradas. No entanto, verificou-se que com a instauração de medidas de simplificação procedimental, a escolha pela contratação através de Dispensa de Licitação, se provou acertada para atendimento do interesse público. Ademais, é evidenciada uma maior celeridade e eficácia nas contratações processadas na modalidade Pregão Eletrônico. Sendo assim, demonstrou-se que as alterações instituídas pela Lei nº 13.979/2020, proporcionam maior celeridade e simplicidade aos processos licitatórios destinados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, resultando em mais benefícios do que malefícios para a Administração Pública.

Palavras-chave: Licitação. Pandemia. Coronavírus. Contratação Emergencial.

ABSTRACT

Bidding is the mandatory instrument used as a means to select the most advantageous proposal for the public administration, with the purpose of acquiring products and services, entering into contracts with individuals. With the declaration of emergency of public health of international importance, in 2020 significant impacts were caused across the globe, which requires swift and efficient solutions from the public authorities, especially in the field of administrative contracts. In turn, Law 13979/2020 was enacted, which provides measures to combat the effects of the pandemic, especially when it comes to the acquisition of solutions aimed at combating COVID-19. This is a descriptive study, carried out through a bibliographical research and through the comparative method. In view of the problem, it was necessary to carry out an analysis of the provisional law pertaining to public contracts, instituted to fight the pandemic. A comparison was made between the normal and the emergency regime to demonstrate the changes that were introduced. However, it was found that with the introduction of procedural simplification measures, the choice of hiring through Bidding Waiver proved to be the right one to serve the public interest. In addition, greater speed and effectiveness is evidenced in contracts processed in the electronic bidding modality. Therefore, it was shown that the changes instituted by Law 13979/2020 provided greater speed and simplicity to the bidding processes aimed at fighting the coronavirus pandemic, resulting in more benefits than harm to the Public Administration.

Keywords: Bidding. Pandemic. Coronavirus. Emergency Hiring.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.2 LICITAÇÃO

1.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO LICITATÓRIO

1.3.1 Princípio da Isonomia

1.3.2 Princípio da Legalidade

1.3.3 Princípio da Impessoalidade

1.3.4 Princípio da Moralidade

1.3.5 Princípio da Probidade Administrativa

1.3.6 Princípio da Publicidade

1.3.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

1.3.8 Princípio do Julgamento Objetivo

1.3.9 Princípio da Celeridade

1.4 CONTRATO ADMINISTRATIVO

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE TIPOS DE OBJETO E MODALIDADES LICITATÓRIAS

2.1 TIPOS DE OBJETOS

2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

2.2.1 Tomada de Preços

2.2.2 Convite

2.2.3 Concorrência

2.2.4 Concurso

2.2.5 Leilão

2.2.6 Pregão: Presencial e Eletrônico

2.2.7 Diálogo Competitivo

2.2.8 Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

2.2.9 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

3 A PANDEMIA DA COVID-19 E A NECESSIDADE DE UM REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL APLICÁVEL AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÕES

PÚBLICAS

3.1 PRINCIPAIS ATOS NORMATIVOS QUE MOTIVARAM A INSTITUIÇÃO DE UM DIREITO PROVISÓRIO CONCERNENTE ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

3.2 PERSPECTIVAS MATERIAIS E TEMPORAIS DO REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19

3.3 A SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS TRAZIDA PELA LEI Nº 13.979/2020

3.4 DISPENSA DE LICITAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

3.5 MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEGISLAÇÃO PROVISÓRIA NA REALIZAÇÃO DO PREGÃO PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO CORONAVIRUS (LEI Nº 13.979/2020 X LEI Nº 10.520/2002)

3.6 DA VIGÊNCIA DA LEI 13.979/2020 E ADVENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.047/2021

3.7 IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A licitação é o procedimento administrativo utilizado pelos Entes da Administração, responsável pela seleção da proposta mais vantajosa para contratação de bens ou serviços.

Os dispositivos jurídicos que regulamentam a Licitação no Brasil são: A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/1993, que em dois anos será revogada pela nova Lei de Licitações e Contratos 14.133/2021. No entanto, nenhuma dessas Leis dispõe de uma orientação suficiente e autônoma para utilização em períodos de Emergência e Calamidade pública

No mês de dezembro do ano de 2019, uma espécie nova de coronavírus chamou atenção por causar uma série de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, localizada na província chinesa de Hubei, na China. Esse vírus foi denominado como Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (Sars-CoV-2), responsável por causar a pandemia da COVID-19, tratando-se de um vírus da família do coronavírus, conhecido por provocar doenças respiratórias nos animais e no ser humano. Devido à sua alta capacidade de contágio, o vírus se espalhou rapidamente, causando uma epidemia em toda a China, posteriormente se espalhando e gerando uma crescente de casos em outros países do mundo.

Em face dessa situação, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, devido à preocupação com a velocidade e proporção de como o coronavírus se espalhou pelo mundo.

No Brasil, com a gravidade da situação, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, através da Mensagem Presidencial nº 93, pedido para decretação de Estado de Calamidade Pública, com efeitos até 30 de dezembro de 2020. Em resposta, o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, em seu artigo 1º, reconheceu a situação do Estado de Calamidade Pública, justificando o possível descumprimento de metas fiscais em decorrência da pandemia, conforme prescreve o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Como medida de enfrentamento à pandemia do coronavírus, a Administração Pública observou a necessidade de criação de um regime jurídico

especial, composto por regras temporárias que pudessem auxiliar no combate à COVID-19. Dessa forma, na seara das contratações públicas, foi instituída no Brasil, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que implementou inovações significativas ao sistema jurídico que regula as contratações da Administração Pública, bem como trouxe disposições a respeito das providências que devem ser tomadas na passagem pela emergência de saúde pública causada pela pandemia da COVID-19. A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 teve diversas alterações, bem como teve sua vigência expirada no dia 30 de Dezembro de 2020. Já no ano de 2021, mais especificamente no mes de Maio, foi instituída a medida provisória de nº 1047, para prorrogar a utilização das medidas com maior sucesso no combate à pandemia.

Sendo assim, a escolha do tema foi motivada pela percepção de mudanças trazidas pela instituição de um regime jurídico provisório, utilizado como medida de enfrentamento à crise grave causada pela pandemia do coronavírus no Brasil e no mundo, em especial na seara das contratações públicas realizadas para aquisição de provimentos destinados ao combate da COVID-19.

Esta monografia visa estudar as inovações legais trazidas pelo regime jurídico provisório para regular as contratações públicas voltadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, em especial, mediante análise comparativa, entre a Lei 13.979/2020 e as Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002, demonstrando as alterações substanciais que ocorreram em tais dispositivos. Da mesma forma, visa expor os aspectos que diferenciam a realização das licitações pré e pós pandemia, especialmente nas modalidades de Pregão e Dispensa de Licitação Emergencial.

Dessa forma, existem algumas importantes questões: Quais foram as mudanças trazidas pelo regime emergencial de contratações públicas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus no Brasil, de que forma foram mantidas esses instrumentos de desburocratização e simplificação após o fim da vigência do Estado de Calamidade Pública, e quais são as consequências observadas pela desburocratização dos processos licitatórios?

A resolução dessa questão se torna importante para entender como a Administração Pública contornou o problema da morosidade nos processos licitatórios, para assim conseguir atender à urgência que demanda a situação de calamidade pública, bem como quais consequências advieram dessa rápida legislação, e como poderá ser feito um aperfeiçoamento dessas medidas para que já exista um regime jurídico provisório mais efetivo para uma eventual futura situação

de calamidade pública.

Sendo assim, para a realização da pesquisa, foi feito um estudo descritivo sobre a insituição do sistema jurídico provisório, aplicado na realização de processos licitatórios utilizados na contratação de bens e serviços destinados ao combate da pandemia do coronavírus no Brasil. Concomitantemente, foi realizada pesquisa bibliográfica de obras literárias e trabalhos científicos perninentes à Administração Pública, em especial no que trata sobre as Licitações e Contratos Administrativos, bem como estudos à respeito do surgimento e características do Sars-CoV-2.

Para isso, será utilizado para pesquisa, o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento comparativo, com o objetivo de responder à problemática proposta. Frente a isso, o presente trabalho foi realizado com base em fontes que foram capazes de demonstrar, de forma descritiva, as alterações implementadas pelo regime provisório emergencial de contratações públicas, trazidas pela Lei nº 13.979/2020 em face das Leis nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002, para a realização de Licitações destinadas a aquisição de bens e serviços para o enfrentamento à pandemia da COVID-19 no Brasil.

A primeira Seção desta pesquisa estuda os aspectos básicos do processo de contratação pela Administração Pública, a partir da conceituação de Licitação, Princípios Norteadores da Licitação e Contratos Administrativos.

Na segunda Seção, é feita a análise do regime jurídico normal que regula as Licitações e Contratações Administrativas feitas pela Administração Pública, elencando quais são as modalidades de Licitação previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro, em especial, o Pregão e Dispensa de Licitação.

Já na terceira Seção, será feita uma análise do direito temporário destinado às contratações públicas, durante o enfrentamento da pandemia do coronavírus. Posteriormente, será feita uma abordagem comparativa entre o regime normal e o emergencial, a fim de demonstrar quais foram as mudanças instauradas pelo novo sistema jurídico e como essas mudanças se mantiveram com o fim da vigência da situação de calamidade pública. Finalmente, serão demonstrados exemplos de irregularidades que ocorreram nas contratações emergenciais, a fim de entender as consequências da desburocratização dos procedimentos licitatórios.

1 PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A licitação, segundo Alexandrino e Paulo (2017), pode ser conceituada como o procedimento administrativo utilizado pelos Entes da Administração, tendo como característica a compulsoriedade de sua utilização, responsável pela seleção da proposta mais vantajosa para contratação de bens ou serviços, dotada de princípios importantes para seu norteamiento, sobretudo o princípio da isonomia entre os participantes.

Da mesma forma, Bittencourt (2014) explica que, a Licitação é um instrumento imprescindível para a celebração de pactos com os particulares, cujo resultado é o Contrato Administrativo que representa o acordo firmado entre a Administração Pública e o Licitante detentor da oferta mais vantajosa para ela.

Nos ensinamentos de Oliveira (2017), as formas pelas quais os órgãos da Administração Pública devem utilizar para realizar as contratações são prescritas inicialmente pela Lei nº 8.666/1993, as denominadas modalidades de Licitação são: Tomada de Preços, Convite, Concorrência, Concurso e Leilão. No entanto, posteriormente foram estatuidas mais modalidades de Licitação: Pregão (trazido com a edição da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002); Regime Diferenciado de Contratações (trazido pela Lei nº 12.462/2011); e Diálogo Competitivo (trazido pela lei 14.133/21, a lei geral de licitações e contratos que substituirá a lei 8.666/93).

A primeira unidade irá tratar dos conceitos básicos que envolvem as contratações públicas, a fim de que sejam abordados temas gerais como Administração Pública, bem como versar mais profundamente sobre o conceito e procedimentos de Licitação, Princípios Licitatórios e Contratos Administrativos.

1.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na definição de Alexandrino e Paulo (2017) , o direito se divide como Direito Público e Direito Privado. Dessa forma, a finalidade do Direito Público é disciplinar as relações entre o seu povo e o Estado, isto é, estabelecer limites no

relacionamento entre os particulares e os Entes Públicos.

Ademais, o Direito Público possui ramificações, uma delas é o Direito Administrativo, que, segundo considera Oliveira (2018), o Direito Administrativo tem como objeto a delimitação de regramentos e corolários que devem ser aplicados à atividade administrativa, em busca da pacificação social por meio do atendimento das garantias fundamentais ao ser humano.

Dessa forma, como o estudo tem o intuito de analisar as relações entre o Poder Público e os particulares, faz-se necessário conceituar também a Administração Pública.

A Administração, na definição de Daft (2010, p.06) é o “atingimento das metas organizacionais de maneira eficiente e eficaz, por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”, ou seja – planejar, organizar, dirigir e controlar- seriam as quatro funções da Administração.

Ainda com base nas definições de Daft (2010, p.06-08), infere-se que planejar é a “função gerencial relacionada à definição de metas para o futuro desempenho organizacional e a decisão sobre tarefas e recursos necessários para alcançá-las; Organizar é a função “que se refere à atribuição de tarefas, agrupamento de tarefas em departamentos e alocação de recursos para os departamentos”; liderar é a “função administrativa que envolve o uso de influência para motivar os empregados para atingir as metas da organização”; e controlar é a função “relativa ao monitoramento das atividades dos funcionários, mantendo a organização nos trilhos em direção às suas metas, fazendo correções quando necessário. O objetivo dessas funções é alcançar as metas organizacionais de maneira eficiente e eficaz, ou seja, conforme significado apresentado por Robbins (2000, p.40), “eficiência significa fazer as coisas direito, e eficácia significa fazer a coisa certo”.

No âmbito público, Di Pietro (2012, p.50) admite a compreensão subjetiva e objetiva a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração

Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Ainda de acordo conforme os ensinamentos de Di Pietro (2012, p.50), acerca da Administração Pública, existe compreensão em sentido amplo ou sentido estrito:

a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Nesse sentido, estão inseridos na Administração Pública o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos, com o objetivo de prestar serviços à sociedade, a fim de manter a pacificação social.

No que tange aos entes que compõe a Administração Federal, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, através do artigo 4º, incisos I e II, de acordo com a redação fixada pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, determina:

- I – a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- II – a administração pública indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) autarquias;
 - b) empresas Públicas;
 - c) sociedades de economia mista;
 - d) fundações Públicas.

Ainda conceituando a Administração Pública, a Lei nº 8.666 de 21 de março de 1993, em seu artigo 6º, inciso XI, preceitua que:

A administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com

personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Sendo assim, como a Administração Direta compreende a composição dos órgãos da própria estrutura, o Governo executa suas funções de forma direta, enquanto que na Administração Indireta, o Estado transfere para outras entidades o exercício de suas atividades, como personalidades jurídicas de direito público ou privado, tais como autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, entre outras.

Para que o Poder Público consiga cumprir com suas funções, e garantir a satisfação das necessidades coletivas da sociedade, tem a obrigação de introduzir procedimentos que assegurem a utilização correta e eficiente dos recursos públicos. Como se sabe, a Administração não dispõe de instrumentos capazes de produzir todos os produtos e serviços de que precisa para cumprir suas funções, portanto, deve aderir à contratação de terceiros para execução de atividades concernentes ao interesse público. Nesse sentido, o instrumento que mais se provou capaz para manter a promoção e o bem-estar social, respeitando todos os princípios constitucionais, é denominado Licitação.

1.2 LICITAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), por meio de seu artigo 37, inciso XXI, preconiza que as aquisições e alienações públicas devem ser contratadas por meio de processo licitatório, que seja capaz de assegurar igualdade de condições a todos os participantes. Contudo, para atendimento do dispositivo constitucional, foi instituída a Lei nº 8.666/1993, que regulamenta as Licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a definição de Licitação Pública em seu artigo 3º, da seguinte forma:

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 lhe são correlatos.

Percebemos então que, para que a Administração Pública consiga executar as suas atividades, deve, obrigatoriamente, atender aos princípios mencionados no Artigo 3º, quais são: da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, sendo que somente assim poderá garantir a aplicação correta dos recursos públicos.

Dessa forma, foram estabelecidos padrões para a atuação dos Entes Públicos em face das contratações, à medida que relaciona o princípio constitucional da isonomia como base para consecução dos atos, bem como enfatiza os valores relacionados aqueles princípios mencionados no Artigo 3º da Lei 8.666/1993.

O Tribunal de Contas da União (2010), conceitua Licitação como um procedimento administrativo formal, isto é, seguido através da consecução de fases, devendo proceder-se ordenadamente à medida que passa em diversos setores da administração. Assim, predomina também a ênfase de que através do instrumento convocatório é que os interessados irão inteirar-se a respeito dos requisitos para participar das Licitações.

Por ter essa característica norteadora, é importante também aprofundar na definição de Instrumento convocatório, este instrumento, mais conhecido como Edital de Licitação, é pelo qual a Administração consigna as condições e exigências licitatórias para a contratação de fornecimento de produtos ou contratação de serviços. O edital deve definir o objeto a ser licitado, a experiência e abrangência necessárias ao licitante, portanto, imprescindível ao processo de Licitação.

Sabe-se, portanto que, licitar é obrigatório para contratações realizadas pelos Órgãos Públicos, a respeito disso, Bittencourt (2014) afirma que a Licitação representa um processo anterior e compulsório, a celebração do contrato administrativo, assim como todos os outros contratos pactuados pela Administração. Por isso, o gestor não pode celebrar nenhum acordo anterior à realização da Licitação, ou seja, não pode efetuar nenhuma contratação sem que haja uma disputa entre os concorrentes interessados pelo objeto licitado, essa regra embasa-se principalmente no princípio da Isonomia, mas tem como finalidade a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Quando o Ente Público necessita de algum produto ou serviço, diferentemente dos acordos de compra e venda de todas as dimensões e com diferentes finalidades feitas todos os dias no âmbito privado, precisa seguir um rito processual à risca, sob pena de irregularidade e posterior fracasso no processo de aquisição do objeto. Este processo pode ser altamente burocrático e demorado, a depender na urgência do objeto existem previsões em Lei que podem tornar céleres os processos licitatórios.

A respeito da Legislação acerca do processo de Licitação, consoante a afirmação de Justen Filho (2018), o artigo nº 22, inciso XXVI, da CRFB/1988, determina que a competência para legislar sobre as normas gerais pertinentes a Licitação nos âmbitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é exclusivamente da União, limitando assim, a possibilidade de surgimento de outras tendências legislativas nas diferentes esferas do Governo.

Portanto, é de exclusividade da União a tarefa de ditar normas gerais sobre Licitações, ou seja, somente a União poderá editar normas jurídicas concernentes aos procedimentos licitatórios. Contudo, todas as esferas do Governo ficam subordinadas, limitando assim que os demais Entes Federados criem legislações exclusivas, em conflito com os princípios que já foram estabelecidos.

1.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCESSO LICITATÓRIO

O mesmo Artigo que traz as definições acerca da Licitação, também traz os princípios pelos quais a Administração Pública se baseia para conduzir os processos licitatórios, assim conhecidos como princípios licitatórios: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Posteriormente, com o advento da Lei nº 10.520/2002, foi consagrado mais um princípio, o chamado princípio da Celeridade. Um maior aprofundamento em cada um deles é crucial para o entendimento do processo de licitação, tendo em vista que se um processo licitatório deixa de observar um desses princípios que seja, já não pode ser declarado como tal efetivamente.

1.3.1 Princípio da Isonomia

O princípio da isonomia pode ser considerado como um instrumento regulador das normas, com a finalidade de garantir que todos os destinatários de determinada lei recebam tratamento igual.

Todos os dispositivos da lei de licitações ou regulamentação de um específico processo licitatório devem ser interpretados à luz do princípio da isonomia, sua aplicação tem por finalidade a vedação de qualquer discriminação arbitrária, que gere desvalia de proposta em proveito ou detrimento de alguém, resultado de interferências pessoais injustificadas de algum ocupante de cargo público, ou seja, esse princípio assegura aos participantes do processo de Licitação, o tratamento igualitário entre eles, visto que, este princípio representa uma importante garantia na ampliação da competitividade em todas as fases do certame licitatório (TCU, 2010).

Carvalho (2015) nos ensina que, o princípio da isonomia está intimamente ligado a competitividade nas Licitações, pois, a utilização, pela Administração, de medidas que restrinjam a participação de determinadas pessoas provoca a redução quantitativa de prováveis licitantes, o que causaria prejuízo no que tange ao objetivo de alcançar a proposta mais vantajosa para o interesse público.

Assim, é obrigação da Administração Pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu à todos os concorrentes aptos a mesma oportunidade, por meio do tratamento igualitário entre eles, evitando incluir em seus procedimentos, requisitos que frustrem a concorrência e maculem a escolha da proposta mais vantajosa.

Cabe salientar que apesar da característica de essencialidade da isonomia, ela não pode ser exacerbada, mitigando busca da proposta mais vantajosa, assim não é cabível que um defeito irrelevante ou perfeitamente sanável exclua uma possível melhor proposta, tendo em vista que uma exclusão desse tipo gera além da ofensa ao princípio da vantajosidade, uma ofensa também ao próprio princípio da isonomia quando se retira da concorrência um candidato perfeitamente apto, essa atitude configura excesso de formalismo e tende a causar prejuízos aos interesses da Administração.

Em contrapartida, para Alexandrino e Paulo (2017), a inclusão de exigências mínimas que fomentem o propósito privativo de assegurar a execução satisfatória de um contrato, não pode ser considerada como uma violação ao Princípio da Isonomia. Assim, os Entes da Administração podem exigir no edital da Licitação

requisitos mínimos necessários para selecionar a melhor oferta e, que sejam capazes de garantir o pleno cumprimento das cláusulas estabelecidas no contrato administrativo decorrente. Se assim não fosse, é eminente o risco de prejuízo causado por empresas que, ao ofertar certo produto ou serviço, mas não gozando de capacidade técnica e/ou operacional para fazê-lo, não consegue executar o objeto de forma satisfatória ou sequer consegue finalizar a execução do mesmo, o que causaria maior prejuízo ao órgão contratante.

Existem também determinadas situações em que o Poder Público deverá conceder tratamento diferenciado na realização das Licitações, conforme previsto no artigo 3º, § 2º, da Lei 8.666/1993, que define critérios de desempate nas hipóteses de igualdade de condições:

§2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessiva, aos bens e serviços:

I – Produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II – Produzidos no País;

III – Produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

IV – produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

Segundo afirmação de Di Pietro (2018), a exceção estabelecida pelo citado dispositivo não fere o princípio da isonomia, visto que o artigo 5º da CRFB/1988 garante a igualdade entre os brasileiros e estrangeiros como matéria de direitos fundamentais.

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, representa outro exemplo de flexibilidade do princípio da isonomia. Esta lei, que estabelece o tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, assegura às pessoas jurídicas enquadradas no seu regramento, alguns benefícios em detrimento das demais, especialmente nas situações de empates no julgamento das propostas de preços, assim como no processamento da fase de habilitação, caso exista alguma restrição na documentação de regularidade fiscal ou trabalhista.

1.3.2 Princípio da Legalidade

Segundo Di Pietro (2018), o princípio da legalidade determina que a Administração Pública, no exercício de suas atividades, deve atuar em conformidade

com as limitações previstas na Lei.

Aduz Bittencourt (2014), a Administração não pode atuar quando não é estabelecido por Lei um dispositivo que autorize sua ação. Portanto, a Licitação deve ser conduzida de acordo com as normas legais vigentes, em contrapartida, as pessoas de Direito Privado podem fazer tudo o que a Lei não proíbe, eis a diferenciação entre as pessoas de Direito Público e Privado, no que tange a atuação no processo licitatório.

Para Barreto (2008), o administrador público deve conduzir os procedimentos de Licitação na forma exigida na Lei, devendo abdicar das interferências pessoais ou em razão de terceiros. Tal conduta não se limita ao gestor, mas sim deve ser seguida também por todos os agentes públicos ligados aos processos licitatórios, os quais devem agir em subordinação à legalidade, afastando-se de mecanismos que podem contaminar o processo com ilicitude.

Entende-se, portanto, que o princípio da Legalidade se traduz como uma espécie de freio à atuação dos agentes públicas, especialmente a formalização das Licitações Públicas, pois devem atender às determinações da legislação, ao passo que as pessoas privadas estão autorizadas a agir livremente, desde que a conduta praticada não seja vedada pela legislação em vigor.

1.3.3 Princípio da Impessoalidade

Di Pietro (2018) nos ensina que, o princípio da impessoalidade pode ser entendido como um predicado a ser observado tanto no Estado quanto ao agente público. Quando relacionado à Administração, significa dizer que o Estado não pode conceder benefícios a determinadas pessoas em detrimento de outras. Outrossim, a impessoalidade em face do agente se manifesta no sentido de que, quando ele está no exercício de sua função administrativa, ele atua em nome da administração e não em nome próprio.

Para Bittencourt (2014), esse princípio tem como objetivo impedir a ocorrência de favorecimentos na atuação administrativa do governo, ou seja, este deve importar no prosseguimento das Licitações Públicas um tratamento indiscriminado para todos os interessados.

De acordo com Barreto (2008), os Entes Públicos devem executar um tratamento igualitário entre todos os participantes dos certames licitatórios,

independente do tamanho ou porte de cada um, ou de qualquer relação pessoal que mantenham com os agentes públicos envolvidos no processo de Licitação, em face da supremacia do interesse público em detrimento dos interesses das pessoas privadas.

Assim, pode se observar que o princípio da impessoalidade impõe ao Administrador Público, a tarefa de atuar na consecução dos atos licitatórios com pauta no interesse público sempre acima dos anseios particulares ou desejos pessoais, ou seja, deve sempre praticar os atos utilizando-se de critérios que garantam um tratamento igualitário entre os licitantes. Deste modo, não pode haver por parte dos agentes públicos, nenhuma atuação que vise frustrar o caráter competitivo dos certames licitatórios, nem tampouco que busque favorecer a interesses particulares.

1.3.4 – Princípio da Moralidade

Para Alexandrino e Paulo (2017), o princípio da moralidade norteia todas as atividades administrativas, tendo em vista que não representa uma exclusividade aénas das normas de Licitações e contratos administrativos. No entanto, quando empregado no julgamento dos procedimentos licitatório, deve ser considerado como uma exigência de conduta ética pelo qual os servidores e autoridades devem seguir.

Na lição de Carvalho (2017, p. 73) o princípio da moralidade:

Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa – ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado.

Segundo Mello (2012, p. 547):

O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escoteiro, liso, honesto, de parte a parte.

Nesse contexto, se pode observar então, que a Administração por meio de seus agentes deve sempre introduzir em todas as fases do processo licitatório, métodos que sejam compatíveis com a moral, a ética e que garantam a satisfação do interesse público, não se limitando apenas ao cumprimento da legalidade.

Portanto, o Estado deve, inclusive, fiscalizar os particulares com quem constitui vínculo bem como aqueles que atuem em nome dele. Desse modo, para que o Administrador exerça suas funções de maneira proba, deve antes observar e entender o princípio da Moralidade.

1.3.5 – Princípio da Probidade Administrativa

No entendimento de Barreto (2008), pode-se identificar a exteriorização deste princípio por meio das atitudes probas do administrador, que sempre deve embasar suas atuações nas exigências da legislação vigente, não faltando com a honestidade em face do Poder Público.

Para Carvalho Filho (2017), bem como o princípio da moralidade, o princípio da probidade administrativa exige que haja honestidade na atuação dos agentes públicos para com os participantes, assim como, com a própria Administração, atuando com a finalidade de atender fielmente o interesse público, selecionando a proposta mais vantajosa para futura contratação.

Ademais, atinente aos princípios da moralidade e da probidade administrativa o TCU (2010, p. 29) considera que: “A conduta dos Licitantes e dos agentes públicos tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração”.

Não obstante, não é dever somente do Poder Público a observação dos princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas também os particulares, quando estiverem participando dos processos licitatórios, devem respeitá-los na íntegra, evitando burlar o caráter competitivo e a obtenção de vantagens indevidas que acarretariam no ferimento da maioria dos princípios existentes. Assim, as duas partes devem evitar a utilização de artifícios que desviem o objetivo de atendimento ao interesse público, prezando por valores que resguardam vínculos com a honestidade e a honra.

1.3.6 Princípio da Publicidade

O artigo 37 da Constituição Federal traz o princípio da publicidade, este que é aplicável a todos os poderes e em todos os níveis de governo. Como regra geral, os atos que são praticados pelos agentes administrativos não devem ser sigilosos.

Sendo assim, salvo as ressalvas estabelecidas na Lei e as decorrentes de razões de ordem lógica, o processo administrativo dever ser público, acessível ao público em geral, não apenas às partes envolvidas.

É dever da Administração manter plena transparência de todos os seus comportamentos, inclusive de oferecer informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados, quando sejam solicitadas, em razão dos interesses que ela representa quando atua. Isto está previsto também na Constituição Federal, em seu art 5º, XXXIII, vejamos:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No âmbito das Licitações não é diferente, nas lições de Carvalho filho (2017), a publicidade nas Licitações deve ser abrangente, para que a maior quantidade de pessoas tome conhecimento a respeito das regras pertinentes ao certame. Isto significa dizer que, quanto maior for a quantidade de pessoas que ficarem sabendo do processo, mais eficiente será a competitividade e, como consequência disso, a Administração poderá escolher a proposta que seja mais vantajosa.

No conceito de Bittencourt (2014), a publicidade na Licitação é uma ferramenta que garante a eficiência nas contratações por parte da Administração Pública, sobretudo por permitir o controle da sociedade por meio do conhecimento da prática dos atos licitatórios.

Outrossim, o artigo 21 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a publicação do resumo de edital em imprensa oficial. O inciso I determina que o aviso de Licitação seja divulgado no Diário Oficial da União, quando o órgão realizador do certame for integrante da Administração Pública Federal, ou pelos demais Entes da Federação quando o recurso financeiro da Licitação for oriundo de transferência voluntária da União. O inciso II, exige que o resumo seja publicado no Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal, nas hipóteses em que os órgãos licitantes façam parte da Administração Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal. Já o inciso III, revê que o resumo seja publicado em jornal de grande circulação.

Nos casos em que a Licitação for realizada na modalidade Pregão, o resumo

de edital deve ser divulgado no Diário Oficial do respectivo Ente Federado, conforme previsão disposta no artigo 4º, inciso II da Lei nº 10.520/2002. Em se tratando de recursos financeiros advindos de transferências voluntárias da União, utiliza-se, subsidiariamente, a condição do inciso I, do artigo 21, da Lei nº 8.666/1993.

Insta salientar também o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, que dispõe em seu artigo 6º, inciso VI, sobre a divulgação e acesso aos atos de Licitação.

Sendo assim, é estabelecido pelo princípio da publicidade que o Administrador deve tornar público todos os atos pertinentes aos procedimentos licitatórios, visto que se trata de uma obrigatoriedade que permite o controle social. Dessa forma, a publicidade se configura como um instrumento fundamental consistente no chamamento de interessados ao certame, além de ser considerado como um mecanismo eficiente para que os órgãos de controle externo, os licitantes e a sociedade, possam fiscalizar a destinação dos recursos públicos nas contratações, evitando fraudes e direcionamento mal intencionado dos processos.

1.3.7 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Para Carvalho Filho (2017), esse princípio estabelece que tanto os licitantes quando a Administração deve respeitar o regramento previsto previamente no instrumento convocatório, pois, em caso de desrespeito às normas editalícias, o processo de licitação se torna inválido, podendo ser anulado administrativa ou judicialmente.

Para este princípio, Bittencourt (2014), estabelece que os Entes Públicos não devem criar novos critérios que sejam diversos daqueles requisitos firmados no instrumento convocatório, na intenção de evitar que haja surpresas para os licitantes, assim surtindo o risco de causar confusões desnecessárias no momento de apresentação das propostas, o que resultaria na frustração do interesse público.

A vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Nesse sentido, insta lembrar a seguinte redação do artigo 41 da Lei nº 8.666/1993: “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Percebemos que esse dispositivo é tão restritivo que utilizou-se da expressão “estritamente vinculada”. Portanto, não há espaços para arbitrariedades

as escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital, ao passo que, a Administração deve buscar a proposta mais vantajosa dentro das regras do Edital e sem julgamentos objetivos.

Esta vinculação se traduz numa importante garantia para a sociedade de que não haverá favorecimentos ou direcionamentos nas aquisições feitas pelos Entes Públicos, sendo assim, é notório que este princípio está ligado também ao princípio da legalidade.

Ademais, percebe-se a importância desse princípio como instrumento de garantias, com vistas a garantir outros princípios como o da Legalidade, moralidade e probidade administrativa. Entende-se que a violação desse princípio traz insegurança jurídica, resultando em anulação nos processos licitatórios e conseqüentemente prejuízo para o interesse público.

1.3.8 Princípio do Julgamento Objetivo

A lei 8.666/1993 estampa o princípio do julgamento objetivo em seu artigo de nº 45, vejamos:

Art. 45 O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2017) expõe que os requisitos de julgamento estabelecidos previamente no Instrumento Convocatório do processo de licitação, devem ser fixados de forma que permita a compreensão clara e objetiva, por parte dos licitantes interessados, de como a Administração pretende fazer a seleção e classificação das propostas. Dessa forma, esse princípio exige que sejam evitados o subjetivismo e o favoritismo, através da inserção no edital de critérios de julgamento que dificultem o entendimento pelos interessados.

No entendimento de Bittencourt (2014), já em trâmite avançado do processo de licitação, a Administração Pública examina as propostas dos participantes a partir das exigências e critérios de julgamento pré-estabelecidos no instrumento convocatório, em observância ao interesse público.

Sendo assim, o intuito desse princípio está no sentido de estampar de forma clara e objetiva, anteriormente ao processo licitatório, as pretensões da Administração Pública, de maneira que permita o licitante se preparar e apresentar suas propostas na forma solicitada, atendendo assim ao Ente Público que também deve julgar as propostas de forma objetiva, com base no que foi pré-estabelecido, caso todos esses requisitos forem devidamente cumpridos, certamente será satisfeito o interesse público.

1.3.9 Princípio da Celeridade

O princípio da Celeridade foi consagrado na Lei 10.520/2002. Esse princípio é um dos principais norteadores de licitações na modalidade Pregão. A sua premissa gira em torno da agilidade nos processos licitatórios, tendo em vista que uma morosidade muito grande em um processo de Licitação pode acarretar em prejuízos de diversas dimensões para a Administração Pública.

Dentre as condutas que esse princípio é contrário estão: rigorismos excessivos, formalidades desnecessárias e demais processos que eventualmente resultassem no prolongamento da Licitação Pública.

Sendo assim, com a aplicação do princípio da celeridade, temos que o resultado é uma maior rapidez, maior agilidade em todo o processo de Licitação, o que economiza tempo e recursos da Administração, portanto, resulta em satisfação do interesse público.

1.4 CONTRATO ADMINISTRATIVO

Assim que ocorre a homologação do resultado do processo de Licitação, feito pela autoridade competente, passa-se à celebração do Contrato Administrativo, que representa o pacto entre a Administração e o licitante vencedor do certame. Dessa forma, podemos conceituar que o Contrato Administrativo é o compromisso bilateral pactuado entre o Ente da Administração e um particular, com vistas ao atendimento do interesse público (BITTENCOURT, 2014).

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 8.666/1993 define os pactos da Administração em seu artigo 54, vejamos: “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público,

aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

Para Alexandrino e Paulo (2017), os Contratos Administrativos se encontram devidamente fundamentados nos princípios de Direito Público, que através das cláusulas exorbitantes, estabelecem poderes exclusivos ao Poder Público. Sendo assim, é notório que essas cláusulas não são apropriadas para serem utilizadas no Direito Privado, mas, devem seguir genericamente prerrogativas advindas de Direito Privado, conforme o que dispõe o artigo 68 da Lei nº 8.666/1993.

Na afirmação de Meirelles (1999), o Contrato Administrativo se configura como um acordo bilateral que deve ser celebrado entre o Poder Público, dotado da supremacia de poder, em detrimento de um terceiro, com o objetivo de que sejam atendidos os objetivos inerentes ao interesse público, devendo ser formal e com requisitos estabelecidos pela própria Administração Pública.

Dessa forma, podemos entender que os Contratos Administrativos somente podem ser pactuados a partir do momento e que se identifica a vontade do Órgão Público em celebrar o acordo, para que um terceiro seja contratado, mediante a observação de critérios prescritos na legislação vigente e atendimento das razões de interesse público.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE TIPOS DE OBJETO E MODALIDADES LICITATÓRIAS

Nesta seção, serão abordados, de forma simples e resumida, os tipos de objeto, e as modalidades licitatórias previstas na regulamentação vigente.

Oliveira (2015) nos ensina que, o objeto de uma licitação constitui a essência do contrato futuro a ser celebrado pelo Poder Público. Nos primeiros dois artigos da Lei nº 8.666/1993, somos apresentados aos objetos que podem ser contratados pela Administração, quais são: obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Segundo a mesma Lei, o objeto da contratação é descrito no instrumento convocatório (Edital de Licitação), e segundo a orientação do artigo 40, essa descrição deve ser feita de forma “sucinta e clara”.

Para Niebuhr (2015), existem duas espécies com relação ao objeto da Licitação, são elas imediata e mediata. Na primeira espécie, o objeto se classifica como imediata, na escolha da proposta mais vantajosa de forma legítima para que a Administração possa celebrar um contrato. Enquanto que, a espécie mediata, tem relação com o concreto atendimento ao interesse público, através da correta definição do objeto da Licitação, o que deve ser entregue a sociedade a partir da celebração do contrato entre particular e Administração, ou seja, de forma mais simples, o objeto imediato da Licitação é a busca da melhor proposta, enquanto que o objeto mediato é aquilo que a Administração pretende contratar.

Dessa forma, a correta definição do objeto pela Administração é essencial para que o procedimento licitatório alcance os resultados esperados e ocorra a respectiva contratação.

2.1 TIPOS DE OBJETOS

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 2º, preestabeleceu os tipos de objeto que a Administração Pública pode contratar por meio de seus procedimentos licitatórios:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de Licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e

qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Podemos perceber, portanto, que o legislador atentou-se em esclarecer quais são os principais tipos que podem ser objetos de licitação. Ademais, é competência da Administração Pública, selecionar a modalidade e o tipo de Licitação que se enquadram ao caso concreto, de acordo com a sua conveniência e oportunidade.

Ademais, após definição do TCU (2010), com relação aos tipos de objeto, o legislador não permite a contratação dos seguintes por meio de Pregão: Obras e serviços de engenharia, alienações e locações imobiliárias. O motivo para isto é a alta complexidade que envolvem tais objetos, por apresentarem especificações que não são comumente encontrados no mercado e contém maior detalhamento técnico, ou seja, exige uma técnica mais exclusiva para que o cumprimento do objeto seja feito de forma satisfatória.

No entanto, para os serviços comuns de engenharia, que não se caracterizam de alta complexidade, existe a previsão de contratação por meio do Pregão. Tal previsão está contida no artigo 1º do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou o Pregão Eletrônico.

Utiliza-se aqui o Pregão como parâmetro para o entendimento da real importância da delimitação do objeto, identificando se é uma aquisição, serviço, obra, serviço de engenharia complexo, serviço de engenharia comum, concessões, permissões ou alienações, posteriormente essa delimitação é que irá definir a modalidade pertinente para a contratação.

2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Reiterando, as modalidades de licitação definem a forma pela qual o processo de compra de produtos ou contratação de serviços será conduzido pela Administração Pública.

Inicialmente, com a instituição do artigo 22 da Lei n 8.666/1993, eram previstas 5 modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Leilão e Concurso, as quais possuíam características bem semelhantes no objetivo e realização de contratações com terceiros, porém se distinguiam ao apresentar formas diferentes de contratações.

Adiante, a Lei nº 10.520, datada de 17 de julho de 2002, instituiu uma nova modalidade chamada Pregão, destinada a contratação de bens e serviços comuns. Posteriormente, a Lei 12.462/2011 instaurou uma nova modalidade de Licitação chamada de Regime Diferenciado de Contratações Públicas, que, da mesma forma possui suas particularidades.

Com a nova Lei de Licitação nº 14.133, sancionada em 1º de abril de 2021, houveram mais mudanças nas modalidades de Licitação. Primeiramente, as modalidades de convite e tomada de preço serão extintas em 2023, enquanto uma nova modalidade foi implementada: o diálogo competitivo.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que as características das modalidades e os critérios de julgamento também foram atualizadas. A partir do novo instituto, a modalidade de licitação é definida apenas de acordo com a natureza do objeto, sendo que nas normativas anteriores também era levada em consideração o valor estimado da contratação.

Portanto, atualmente, as modalidades ficaram da seguinte forma: Tomada de preços (deixará de existir em 2023); Convite (deixará de existir em 2023); Concorrência; Concurso; Leilão; Pregão; e Diálogo competitivo (criado pela Lei nº 14.133/2021). Como as modalidades tomada de preços e convite não foram extintas até a data de publicação deste trabalho, adiante serão feitas as devidas considerações e conceituações das mesmas.

2.2.1 Tomada de Preços

A Tomada de Preços configura-se a modalidade destinada a Licitações de médio vulto. De sorte que, também não restringe o número mínimo de licitantes, mas impõe que os participantes devem ser registrados no cadastro administrativo do Ente ou, que atendam a todas as exigências de qualificação habilitatória até o terceiro dia que anteceder a data marcada para abertura das propostas (MELLO, 2012).

Dessa forma, nota-se que na modalidade Tomada de Preços, os licitantes interessados devem se cadastrar previamente até o terceiro dia anterior a abertura das propostas de preço, este é um requisito específico de tal modalidade.

No entanto, no caso de impossibilidade de comparecimento dos licitantes no endereço sede do Órgão, ou por algum motivo não consigam encaminhar a documentação para fins de registro, basta comprovação de atendimento dos

requisitos mínimos do edital até o prazo estipulado.

O julgamento das propostas é realizado por comissões constituídas por três membros, essa característica é compartilhada com a modalidade concorrência. Portanto, o diferencial da Tomada de Preços é a necessidade da habilitação prévia dos licitantes através dos documentos de registros cadastrais, que tem por finalidade uma verificação dos dados da empresa, capacidade operativa e financeira, todos exigíveis no instrumento convocatório.

Após o cadastro e análise dos documentos, é emitido um certificado para o licitante interessado. É este certificado que permite a participação nessa modalidade.

Ademais, cabe destacar que a escolha da modalidade Tomada de Preços acontece geralmente quando o valor estimado da compra ou contratação de bens ou serviços estiver entre os seguintes parâmetros: Serviços e Obras de Engenharia (acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00); Compras e outros serviços (acima de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00).

2.2.2 Convite

Esta modalidade, também chamada de carta-convite, apresenta peculiaridades que a difere das demais. Nesta modalidade, a Administração deve convocar um mínimo de três participantes, sejam eles registrados no cadastro administrativo do Órgão ou não, que demonstrem interesse na participação em até 24 (Vinte e Quatro) horas antes da realização do certame (OLIVEIRA, 2015).

Os limites máximos de valor são de até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 80.000,00 para outras contratações, neste último caso, vale ressaltar que a prioridade é para microempresas e empresas de pequeno porte.

Di Pietro (2018) nos ensina que, para esta modalidade, não é exigida a publicação do aviso de Licitação em imprensa oficial, basta a divulgação no quadro de avisos e o envio da Carta Convite da Administração para os licitantes interessados, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data estabelecida para abertura do certame.

Finalmente, é notório que esta modalidade apresenta uma maior simplicidade em face das demais modalidades, sobretudo no que tange à publicidade da Licitação, bem como a redução dos prazos. Contudo, deve ser utilizada para contratações mais brandas, pelo fato de que os valores máximos são bem menores

em comparação com as outras modalidades.

2.2.3 Concorrência

Consoante com a afirmação de Mello (2012), a Concorrência se configura como uma modalidade de Licitação genérica, utilizada em certames de elevado vulto, a qual deve ser precedida de ampla divulgação, que não reserva número mínimo de interessados, desde que todos atendam aos requisitos exigidos no Instrumento Convocatório.

Oliveira (2015) nos ensina que, esta modalidade de licitação permite uma ampla quantidade de licitantes na participação da fase inicial, esta fase trata-se da habilitação dos interessados. No entanto, os interessados devem atender a todos os critérios definidos, ou seja, apresentar toda a documentação de habilitação na data marcada para a entrega dos envelopes das propostas, somente assim os interessados poderão efetivamente participar do certame de forma competitiva.

O Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, edita o artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, definindo os critérios de valor para utilização da modalidade concorrência: Licitações com estimativa acima de R\$ 3.300.000,00, para obras e serviços de engenharia, assim como no valor estimado de R\$ 1.430.000,00, para compras e serviços.

De acordo com Di Pietro (2018), o art. 21 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que o prazo mínimo para apresentação das propostas pelos licitantes interessados será de 30 dias, contados a partir da data de publicação do Edital em imprensa oficial, nos casos em que o certame for do tipo menor preço. No entanto, esse prazo será de no mínimo 45 dias, quando o tipo da Licitação for melhor técnica ou técnica e preço.

Um fato relevante é a diversidade de critérios de julgamento que podem ser utilizados na concorrência, quais são: Menor preço; Melhor técnica ou conteúdo artístico; Técnica e Preço; Maior retorno econômico; e Maior desconto.

Finalmente, podemos verificar que esta modalidade de Licitação é destinada a Licitações vultuosas, para contratação de objetos mais complexos, resultando na característica de prazos mais extensos para sua realização, bem como ampla divulgação na imprensa oficial.

2.2.4 Concurso

O concurso, por sua vez, é a modalidade licitatória que tem por finalidade a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico. A seleção é feita através da participação de quaisquer interessados, de maneira que sejam recompensados os vencedores do objeto com a disponibilização de prêmios ou remuneração (MELLO, 2012).

Oliveira (2015) elucida que, o edital do Concurso deve ser divulgado pela imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (Quarenta e Cinco) dias da data agendada para o recebimento dos trabalhos técnicos, científicos ou artísticos. Além disso, o seu julgamento é realizado através de comissão especial, esta comissão pode ser constituída por servidores públicos ou não, desde que seus integrantes tenham reputação ilibada e comprovado conhecimento técnico da matéria do objeto.

Desta forma, salta aos olhos as diferenças substanciais que a esta modalidade licitatória tem em detrimento das demais. Tais diferenças residem na qualidade do objeto de contratação da Administração, qual seja a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, bem como o prazo de divulgação mínima do Instrumento Convocatório, de 45 (Quarenta e Cinco) dias.

No entanto, há uma certa confusão entre o Concurso como modalidade licitatória e o Concurso Público destinado à admissão de agentes públicos, aquele é tratado pela Lei nº 8.666/1993, enquanto este último é previsto no artigo 37, inciso II da Constituição de 1988.

2.2.5 Leilão

De acordo com os preciosos ensinamentos de Mello (2012), a Administração utilizará o Leilão, quando pretender a venda de bens móveis inservíveis, apreendidos ou penhorados em razão da Lei e contraídos por força de execução judicial. Assim, a audiência destinada à alienação dos bens mencionados deve ocorrer no prazo mínimo de 15 (Quinze) dias após a publicação do edital.

Quanto à alienação de bens imóveis, em via de regra deve acontecer por meio da modalidade Concorrência. Porém, em casos excepcionais, tal alienação pode ocorrer por meio do Leilão, com a condição de que tal imóvel seja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento. O interessado arrematante deverá oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação do bem, nos termos do

artigo 19 da Lei nº 8.666/1993, bem como que o valor do imóvel avaliado não seja superior a R\$ 650.000,00, de acordo com o artigo 17, §6º, da mesma Lei (DI PIETRO, 2018).

Sendo assim, esta modalidade licitatória deve ser utilizada nos casos em que a Administração pretende alienar os bens inservíveis que tenham em sua posse, sejam eles bens móveis ou imóveis, no entanto, como todas as outras modalidades existem critérios a ser observados para que a alienação seja regular e legal, nos casos de alienação dos bens imóveis.

2.2.6 Pregão: Presencial e Eletrônico.

Inicialmente, a Lei nº 8.666/1993 previa, através do artigo 22, as seguintes modalidades de Licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Bem como, havia previsão no parágrafo 8º do mesmo artigo, a vedação da criação de nova modalidade de Licitação, assim como a proibição daquelas modalidades já existentes.

No entanto, posteriormente, com o Decreto Federal nº 3.555, de 08 de Agosto de 2000, foi regulamentada uma nova modalidade denominada Pregão, que tinha por finalidade as contratações públicas para aquisição de bens e serviços comuns. Ademais, tal modalidade teve sua utilização restringida apenas à esfera da União Federal, através da Medida Provisória nº 2.182/2001, a qual prontamente foi convertida na Lei nº 10.520/2002, que desde então expandiu o seu uso para Órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (DI PIETRO, 2018).

Em importante passo para o sistema de contratações do governo, foi regulamentado no dia 20 de setembro de 2019 o Decreto Federal nº 10.024, destinado à instituição e regulamentação do Pregão em sua forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia.

De acordo com os ensinamentos de Alexandrino e Paulo (2017), o critério de escolha do agente público, pela realização da Licitação em sua modalidade Pregão, é sobretudo, sua função na contratação de bens, serviços comuns, e serviços comuns de engenharia, deixando de lado o critério de limite de valor. Pois, no caso das modalidades regidas pela Lei nº 8.666/1993 (convite, tomada de preços e concorrência), o critério primário de escolha é o valor limite.

Justen Filho (2009) nos ensina que, esta modalidade tem particularidades que

o diferencia das modalidades regidas pela Lei 8.666/1993, tendo em vista que uma das marcantes características é a existência de uma fase competitiva primária, seguida da formulação sucessiva de ofertas e uma etapa posterior, chamada de habilitação, onde é feita a análise dos requisitos de habilitação e consequente adjudicação do objeto à empresa que cumpriu a todos os requisitos.

Cumpra salientar que, nas modalidades regidas pela Lei supramencionada, a realização é feita em duas fases, sendo a primeira destinada à verificação dos documentos de habilitação exigidos pelo Edital e, a segunda, fase em que os licitantes interessados devem apresentar as suas propostas de preços contendo as ofertas para cumprimento do objeto a ser contratado.

No que tange ao prazo de abertura da sessão pública destinada ao recebimento das propostas, o artigo 4º da Lei nº 10.520/2002 preconiza que deve ser de no mínimo 8 (oito) dias úteis, contados a partir da publicação do Instrumento Convocatório.

Sendo assim, percebemos duas diferenças que o Pregão nos apresenta em face das modalidades licitatórias tradicionais. A primeira característica consiste na inversão de fases, enquanto nas demais modalidades a documentação de habilitação é analisada em um primeiro momento, e posteriormente passa-se à análise das propostas ofertadas pelos licitantes, na modalidade Pregão temos que a fase competitiva se dá antes da análise dos documentos de habilitação. Na segunda divergência, notamos o surgimento da fase de lances, que na forma presencial se dá verbalmente, pelos licitantes presentes na sessão pública, e na forma eletrônica se dá pelo envio de lances em certame virtual, pela plataforma disponibilizada pela Administração.

Dessa forma, a legislação nos prescreveu duas maneiras de realização do Pregão, inicialmente foi instituído o Pregão em seu modo presencial por meio da Lei nº 10.520/2002 e posteriormente fomos apresentados ao Pregão em sua forma Eletrônica, regulamentado pelo Decreto nº 10.024/2019.

Justen Filho (2009) elucida que, o Pregão em sua forma presencial, também denominado comum, consiste na Licitação caracterizada pela prática de atos não virtuais, mas sim presenciais, em que os Licitantes interessados e os agentes públicos se encontram pessoalmente, em local predeterminado para a realização da sessão pública. Nesta modalidade de Licitação, os participantes deverão apresentar lances verbais, ao passo que findos os lances, se passará à etapa habilitatória onde

serão avaliados os documentos impressos do licitante vencedor e posterior adjudicação, com a conclusão do certame.

Para Barreto (2008), o Pregão Presencial é a Licitação realizada em sessão pública presencial, cuja consecução de seus atos podem ser praticados pela via eletrônica, prezando pela transparência e permitindo que a sociedade e os órgãos de controle fiscalizem todas as suas fases.

A Lei nº 10.520/2002, em seu artigo 4º, inciso VI, traz as regras necessárias que devem ser seguidas pelos licitantes em seu comparecimento na sessão pública de realização do Pregão Presencial:

VI – no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

Sendo assim, todos os licitantes interessados em participar do Pregão Presencial, deverão comparecer ao local na data e horário predefinidos pelo instrumento convocatório para a realização do credenciamento do representante legal, somente assim este poderá proceder à apresentação da proposta, formulação de lances verbais e atendimento dos requisitos de habilitação.

Na explicação de Justen Filho (2009), o Pregão em sua forma eletrônica deve ser processado através dos recursos eletrônicos na rede mundial de computadores (internet), de forma que as fases de credenciamento, apresentação da proposta, formulação de lances e demais trâmites devem ser feitos por meio digital.

Barreto (2008) complementa que, o Pregão Eletrônico é a modalidade de Licitação realizada através da internet, cuja finalidade é a aquisição de bens e serviços comuns por parte da Administração, a disputa entre os licitantes interessados no objeto é feita através da apresentação da proposta e formulação de lances em sessão pública virtual.

Após instituição do Decreto Federal nº 10.024/2019, que regulamenta o Pregão em sua forma eletrônica, é percebido um grande acompanhamento tecnológico e enorme expansão dessa modalidade licitatória por parte da Administração, tendo em vista que os interessados podem obter todas as informações, fazer o credenciamento e participar da licitação em site da web. Esta modalidade também traz um enorme benefício no que tange à transparência da

Licitação, pois qualquer pessoa pode acompanhar os processos licitatórios fazendo breve pesquisa na internet.

2.2.7 Diálogo Competitivo

A recém instituída Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, chamada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, fez com que a gestão pública passasse a operar em um novo marco legal, em substituição às Leis nº 8.666/1993 (Lei de Licitações, 10.520/2002 (Lei do Pregão) e 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC). Buscou-se, através do novo diploma, imprimir uma maior transparência aos processos de licitação, modernizando e unificando as antigas normas, bem como trazer maior eficácia e agilidade para a execução dos contratos administrativos.

Uma das maiores novidades do novo regulamento foi a introdução de uma nova modalidade de licitações no ordenamento jurídico brasileiro, o diálogo competitivo. Esta nova modalidade teve inspiração nas diretrizes de Contratações Públicas da União Européia que já trazia a figura do diálogo concorrencial desde o ano de 2004. O Diálogo Competitivo se traduz em um mecanismo que busca otimizar as complexas contratações realizadas pela Administração Pública, através do diálogo entre o ente administrativo e a iniciativa privada.

Nessa esteira, é válido trazer a lição de Marçal Justen Filho (2015, p.4):

“Há uma única alternativa para resolver o problema da licitação: ampliar a competição. Isso envolve não apenas alterar radicalmente a disciplina da habilitação (que se encontra onde, mesmo? Na 8.666). É necessário consagrar o chamado ‘diálogo competitivo’, permitindo que os competidores controlem-se entre si. Nessa linha, os recursos e as impugnações dos competidores não são um problema, são a solução. As críticas da Administração aos recursos e impugnações refletem a postura equivocada em face da sociedade.”

Finalmente, percebemos que a inclusão dessa nova modalidade veio para otimizar as contratações de grande complexidade da Administração, através da consideração das opiniões e propostas dos particulares – fase diálogo – antes da publicação do edital final, já com a solução específica a que se chegou por meio do diálogo e os critérios a serem utilizados para a seleção da melhor proposta, já na fase competitiva, o resultado de tudo isso é a abertura e flexibilização da

Administração Pública.

2.2.8 Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Di Pietro (2018) aduz que, a Medida Provisória nº 527/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) como modalidade de Licitação, que em pouco tempo foi convertida na Lei de nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Agora em 2021, esta modalidade licitatória é regulamentada pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de nº 14.133/2021. Inicialmente o regulamento previa o Regime Diferenciado de Contratações somente para os contratos necessários à promoção de eventos esportivos e das obras e serviços destinados à estruturação dos aeroportos das capitais estaduais. Posteriormente, passou-se a sua utilização à contratação de obras e serviços destinadas a diversos programas do Governo.

Para Oliveira (2015), o RDC constitui uma ferramenta inovadora ao trazer procedimentos próprio em sua essência, tal procedimento tem como função vencer o excesso de formalismo e a morosidade presentes nas modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993.

Na concepção de Altounian e Cavalcante (2014), dentre as características próprias do RDC, previstas na Lei nº 12.462/2011, destacam-se: a) possibilidade de inversão das fases, assim como já ocorre nas Licitações da modalidade Pregão (artigo 12); b) modo de disputa fechado, de forma que os participantes apresentam suas propostas, porém não tomam conhecimento dos valores apresentados pelos outros interessados, sendo que a revelação é feita somente após a conclusão do processo (artigo 17, inciso II); c) indicação de marca ou modelo do produto ou serviço a se contratado (artigo 7º, inciso I); d) contratação integrada, a medida que a empresa contratada executaria o objeto desde a elaboração do projeto (artigo 8º, inciso V); e) possibilidade de remuneração variável que pode ser obtida de acordo com o desempenho do contratado (artigo 10); f) possibilidade de contrato de eficiência, podendo o contratado receber um valor adicional caso atinja metas previstas no pacto (artigo 23).

Os objetivos do Regime Diferenciado de Contratação estão descritos no artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.462/2011, que são: a ampliação da eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os interessados licitantes; a promoção de troca de experiências e tecnologias na busca da melhor relação entre custos e benefícios; o

inventivo à inovação tecnológica; a garantia do tratamento igualitário entre os licitantes e; a seleção da proposta que for mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, são notórias as soluções práticas trazidas pelo RDC para a Administração na seara das contratações públicas, que tem como função a simplificação procedimental, o que possibilita maior eficiência e celeridade ausentes nas modalidades instituídas pelas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002.

2.2.9 Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Até aqui sabemos que em regra, as contratações da Administração devem ser feitas por meio de Licitação, contudo, a Lei de licitações também prevê exceções à essa compulsoriedade de Licitar, de acordo com o disposto no artigo 37, inciso XXI, da CRFB/1988. Dessa forma, para alcançar a escolha da proposta mais vantajosa, a Administração contrata o terceiro diretamente, em hipóteses excepcionais, previstas na Lei nº 8.666/1993, em especial nas situações previstas nos artigos 24 e 25. Nesse sentido, essa forma de contratação é efetuada por meio de dois procedimentos denominados Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação.

Neste trabalho serão discutidas apenas duas hipóteses de Dispensa de Licitação, a primeira sobre as contratações diretas por motivo de emergência ou calamidade pública, e a segunda em razão de valor. Essa medida se justifica, pois, o regime jurídico emergencial e provisório instituído para o enfrentamento da COVID-19 trata somente dessas duas situações.

Para as contratações diretas feitas por meio da Dispensa de Licitação por valor reduzida, ou também chamada apenas de Dispensa por valor, deve ser obedecido o critério de valor estimativo, de acordo com o previsto no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Nesse sentido, os valores das modalidades de licitação previstas na Lei n 8.666/1993 foram atualizados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, sendo assim, os valores máximos para as contratações por meio da Dispensa de valor são: R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para compras e serviços.

Ademais, conforme mencionado, também é permitida a contratação de terceiros diretamente, no caso de emergência ou calamidade pública, conforme disposto no artigo 24, inciso V, da Lei nº 8.666/1993, vejamos:

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a 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 de emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Nesse tipo de Dispensa de Licitação, podemos notar que o critério adotado para caracterização da contratação direta não é o limite de valor, mas sim a situação de emergência ou calamidade pública, a existência desses dois fatores é imprescindível e deve ser verificada.

Na afirmação de Oliveira (2015), a escolha de realização da contratação direta em razão de situação calamitosa ou emergencial por parte do Administrador, deve ser escolhida nos casos em que o decurso do tempo para a realização de uma Licitação não atenda às necessidades de urgência do caso concreto e do interesse público.

Sendo assim, em decorrência da grande burocracia e morosidade que na maioria das vezes ocorrem nos processos licitatórios, e do grande tempo dispendido nestes, poderiam ser causados grandes prejuízos para a sociedade, bem como para o interesse público. Para evitar essa situação, é utilizada a Dispensa de Licitação para contratações emergenciais.

Carvalho (2017) nos ensina que, a Administração deverá optar pela Inexigibilidade de Licitação nos casos em que a situação da contratação indicar que não há possibilidade de prezar pela competição, em outras palavras, quando não puder haver competitividade entre os interessados, de acordo com o que dispõe o artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/1993.

O artigo supramencionado versa sobre as hipóteses em que deve ser adoadada a Inexigibilidade de Licitação pela Administração Pública, vejamos:

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

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Dessa forma, o artigo supramencionado nos ensina que a inexigibilidade de Licitação deve ser realizada para as aquisições de bens ou serviços oferecidos por indivíduo que detenha a exclusividade dos mesmos, o mesmo serve para os casos de contratações de serviços técnicos especializados, desde que seja comprovada a referida especialização e, finalmente, para aqueles profissionais da seara artística que apresentem características que se destaquem a ponto de torná-lo superior ou evidenciar seu estilo próprio, que comprovem sua consagração pela crítica especializada ou opinião pública.

3 A PANDEMIA DA COVID-19 E A NECESSIDADE DE UM REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL APLICÁVEL AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que o surto do novo coronavírus se trata de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o alerta de nível mais alto na OMS, conforme previsão no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou o aprimoramento da coordenação, cooperação e solidariedade global com o objetivo de interromper a propagação do vírus.

O vírus denominado de Sars-CoV-2 ou 2019-nCoV, surgiu no mês de dezembro de 2019, chamando atenção por provocar vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, situada na província de Hubei, na China. Este vírus é conhecido por causar doenças respiratórias em animais e no ser humano, à medida que é apontado como desencadeador da atual pandemia de COVID-19.

Com devastadora rapidez, o vírus espalhou-se, causando uma epidemia em toda a China, seguida por um número crescente de casos em outros países do mundo. A pandemia do coronavírus provocou consideráveis mudanças no globo, tendo em vista que sua repercussão tem ultrapassado as áreas da saúde, de maneira que os países foram obrigados a desenvolver soluções para a redução dos efeitos causados pela doença no âmbito econômico, trabalhista, tributário, financeiro, entre outros.

Em face disso, como bem coloca Niebuhr (2020), a ordem jurídica vigente no Brasil ficou confusa, uma vez que a pandemia trouxe à tona vícios que apresentaram a incapacidade de promover a pacificação social com celeridade e eficiência. Dessa forma, a incerteza jurídica provocada por essa situação causou uma certa aflição nas pessoas, dentre elas empregadores e empregados, empresários e trabalhadores autônomos, sobretudo aqueles que estavam envolvidos de forma direta com as medidas de combate ao novo coronavírus.

Frente ao cenário pandêmico, surgiu a necessidade de alterar e instaurar um regime jurídico provisório, que trouxesse previsão de procedimentos mais simples e céleres, capazes de diminuir os efeitos causados pela pandemia do coronavírus no Brasil.

No dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tal pneumonia não era conhecida, e suas causas possuíam ligações com o mercado de frutos do mar. Na sequência, os hospitais da China identificaram a doença a partir de uma metodologia de vigilância a ser utilizada em uma “pneumonia de etiologia desconhecida”, a mesma que foi aplicada em 2003, quando a China enfrentou um surto de SARS, no intuito de possibilitar a identificação de uma possível nova doença (WU et al., 2020).

Nos ensinamentos de Lima (2020), o coronavírus trata-se de um vírus zoonótico, um RNA da família Coronaviridae. Esta família de vírus é conhecida por causar infecções respiratórias, tais vírus foram isolados em 1937 pela primeira vez, descritos posteriormente em 1965. Os tipos de coronavírus conhecidos até hoje são os seguintes: alfa coronavírus HCoV-229E e alfa coronavírus HCoV-NL63, beta coronavírus HCoV-OC43 e beta coronavírus HCoV-HKU1, SARS-CoV (causador da síndrome respiratória aguda grave ou SARS), MERS-CoV (causador da síndrome respiratória do Oriente Médio ou MERS) e SARS-CoV-2. Este último que foi descrito no final de 2019, responsável por provocar a doença chamada de COVID-19.

Segundo o que ensina McIntosh (2020) a transmissão de pessoa a pessoa do vírus causador da COVID-19, ocorre na maioria das vezes por gotículas respiratórias, de forma semelhante à disseminação da influenza. Através da tosse, espirro e fala de pessoas infectadas com a COVID-19, o vírus é liberado nas secreções respiratórias, transmitindo gotículas que podem infectar outra pessoa que entre em contato direto com as membranas mucosas. A infecção também ocorre nos casos em que a pessoa tocar uma superfície infectada, e posteriormente passar a mão nos olhos, nariz ou boca.

No que tange ao diagnóstico clínico da doença, de acordo com o Ministério da Saúde (2020), pode ser notado através da identificação de características de síndrome gripal, cujos sintomas iniciais são aqueles leves como febre e coriza. Não obstante, é possível que o paciente evolua para um quadro clínico mais grave, apresentando febre persistente há três ou quatro dias, nesse ponto, é recomendado que se investigue um possível contato do paciente com pessoa contaminada pelo coronavírus.

Sendo assim, identificados os sintomas característicos e progressão do estado gravoso do paciente, é realizado o diagnóstico laboratorial através de testes

imunológicos que identificam o coronavírus, detectando os níveis de anticorpos em amostra de sangue do paciente. Tendo a confirmação de quadro viral por meio da detecção dos anticorpos reagentes, deverá ser feita pelo médico uma avaliação da evolução clínica do paciente, para realização de novos exames.

Ademais, é essencial a confirmação de diagnóstico definitivo do coronavírus. Lima (2020) nos ensina que o procedimento é realizado com a coleta de materiais respiratórios. De tal maneira, as amostras de secreções são coletadas através da introdução de um *swab* – uma espécie de cotonete especial – nas narinas e na garganta do paciente, a fim de atingir a Nasofaringe, parte da cavidade nasal. Posteriormente, essas amostras se submetem a uma técnica laboratorial chamada PCR/RT.

Foram expressivos os efeitos negativos causados pela pandemia da COVID-19, que alcançou dimensão global, vejamos (WU et al., 2020, p.2):

Internacionalmente, foram reportados casos confirmados em 66 países e 6 continentes e em um cruzeiro Diamond Princess. Fora da China, um total de 10.415 casos de CoVID-19 foram registrados de 66 países, com 168 mortes. As epidemias na República da Coreia, Itália, Irã e Japão tornaram-se a maior preocupação da OMS. De acordo com o Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC), na última avaliação de risco diária do COVID-19, em 2 de março, o surto foi classificado a um nível de risco de moderado a elevado. A taxa de mortalidade dos casos atualmente reportados na China é menor do que 4%, o que implica que, até agora, esse novo coronavírus não parece causar as altas taxas de mortalidade anteriormente observadas em SARS-CoV e MERS-CoV, 10% e 37%, respectivamente. De acordo com dados mais recentes, um total de 36.167 casos foi registrado em Hubei, China, o que fornece uma taxa de ataque acumulado (CAA – cumulated attack rate) de 0,11% (a população de residentes permanentes de Hubei é de aproximadamente 59.170.000). Entretanto, quando comparado ao vírus influenza da pH1N1, o qual compartilha a mesma rota de transmissão, possui um CAA 50 vezes maior, esses dados mostram a importância das intensas medidas de quarentena e distanciamento social adotadas pelo governo de Hubei.

Percebemos então que, nesse ponto, se iniciava uma preocupação global, com as proporções que a pandemia poderia tomar desde então.

No Brasil, o diagnóstico do primeiro caso de COVID-19 ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2020. Se tratava de um homem de 61 (Sessenta e um) anos de idade, residente na cidade de São Paulo, que possivelmente foi contaminado na Itália, onde esteve à trabalho na região da Lombardia, entre os dias 09 a 21 de fevereiro de 2020 (OPAS/OMS BRASIL, 2020).

No ano de 2021 houve um aumento expressivo de casos registrados de

peças infectadas pelo coronavírus no Brasil, no mês de junho a média de novos casos registrados por dia era algo entre 70.000 a 75.000, com um total de casos acumulados em todo o período de pandemia de assustadores 20.928.008. Já o registro de mortes diárias atingiu seu ápice no mês de abril, com uma média de 2.300 a 2.800 mortes diárias decorrentes da doença, acumulando ao todo 585.421 vítimas do vírus SARS-CoV-2 (BRASIL, 2021).

3.2 PRINCIPAIS ATOS NORMATIVOS QUE MOTIVARAM A INSTITUIÇÃO DE UM DIREITO PROVISÓRIO CONCERNENTE ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Em razão da devastadora rapidez na disseminação do coronavírus, a Organização Mundial da Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020, declarou estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Até aquele momento, a transmissão entre humanos já atingira 19 (dezenove) países, entre eles China, Japão, Alemanha, Vietnã e Estados Unidos da América.

Já no Brasil, na mesma esteira, por intermédio da Portaria GAB/MS nº 188/2020, o Ministério da Saúde declarou o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em resposta à infecção humana pelo vírus SARS-CoV-2. Essa portaria, dentre diversas outras providências apresentadas para o combate à pandemia, deu início à criação de um Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, cujo objetivo era atuar como um mecanismo nacional de gestão coordenada para dar resposta à emergência no âmbito nacional. Em seguida, no dia 06 de fevereiro de 2020, o Presidente da República sancionou a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da ESPIN causada pelo coronavírus.

O Presidente da República, em face do constante agravamento da pandemia da COVID-19 no país e no mundo, solicitou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 93, de 18 de março de 2020, que fosse reconhecido o estado de calamidade pública com efeitos até o dia 31 de dezembro de 2020. Para mais, justificou o pedido com base no art. 65 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, requerendo a desconsideração ao cumprimento de resultados fiscais conforme expõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a dispensa a limitação de empenhos, na devida ordem.

Em retorno, no dia 20 de março de 2020, o Senado Federal reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública através da edição do Decreto Legislativo de nº 6, de 20 de março de 2020, permitindo à União, usufruir de um maior espaço fiscal com a finalidade de celebração de investimentos essenciais para a adoção de providências para enfrentar a pandemia do coronavírus.

A respeito da Lei n 13.979/2020, insta ressaltar que não se trata apenas de normas destinadas à regulamentação das contratações públicas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, mas se destina, outrossim, à edição de medidas de saúde pública, como por exemplo o isolamento social, realização obrigatória de exames, quarentenas, controle de acesso (entrada e saída) nos aeroportos, dentre diversas outras.

Nesse sentido, inicialmente, o texto original da Lei nº 13.979/2020, datado de 06 de fevereiro de 2020, ainda não havia trazido uma discriminação de procedimentos específicos, direcionados à utilização nas contratações realizadas durante o período de pandemia do coronavírus, limitando-se somente, em seu artigo 4º, a autorizar a Dispensa de Licitação para “[...] aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus [...]” regulamentando a respeito do período de utilização e a forma de divulgação dos atos em site oficial, através dos §§ 1º e 2º do mencionado dispositivo, na devida ordem.

No entanto, em 20 de março de 2020, foi divulgada a Medida Provisória nº 926/2020, responsável pela modificação do texto original da Lei nº 13.979/2020, com a finalidade de dispor a respeito dos procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrente da ESPIN causada pelo COVID-19.

Outrossim, a Medida Provisória nº 926/2020 acrescentou à Lei nº 13.979/2020 os artigos de 4ºA até o 4ºI. Neste ato, a Medida Provisória nº 926/2020 converteu-se na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

Posteriormente, já no dia 15 de abril de 2020, a Lei nº 13.979/2020 foi alterada novamente, desta vez por meio da Medida Provisória de nº 951/2020, que trouxe a possibilidade de utilização da Dispensa de Licitação por intermédio do Sistema de Registro de Preços. Vale ressaltar que esta Medida Provisória de nº 951/2020 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 12 de agosto de 2020, todavia, isso não significaria o fim do Registro de Preços por meio da Dispensa de Licitação, desde que fosse demonstrado motivadamente que a Dispensa seria a

solução mais eficiente na realidade da entidade ou órgão contratante, com fundamento na Lei nº 13.979/2020 (BIANCOLINI, et al., 2020).

Finalmente, no dia 06 de maio de 2020, ocorreu a edição da Medida Provisória nº 961/2020, alterando novamente a Lei nº 13.979/2020, cujo objetivo era dispor quanto a autorização de pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos; para adequar os limites de Dispensa de Licitação; bem como ampliar o uso do RDC durante o estado de calamidade pública. Foi acrescido à Lei, por meio da referida Medida Provisória, os artigos 4ºJ e 4ºK. Diferentemente da MP 951/2020, a Medida Provisória de nº 961/2020 foi convertida na Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020.

3.3 PERSPECTIVAS MATERIAIS E TEMPORAIS DO REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA O COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19

Fernandes et al. (2020), elucidam a respeito da possibilidade de criação de regimes jurídicos provisórios ou rompimento com o sistema normativo anterior, quando uma sociedade livre e democrática experimenta períodos excepcionais, como emergências, guerras, estado de defesa, etc. Tais medidas ocorrem através da edição de normas já existentes ou criação de um conjunto normativo próprio para o enfrentamento daquelas anormalidades, também com a finalidade de amadurecer suas instituições.

Nesse sentido, se torna muito mais difícil a interpretação desse direito provisório, tanto para a sociedade como para os Órgãos de Controle da Administração Pública. A despeito disso, Niebuhr (2020, p.24) explica:

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

Salta aos olhos que o país atravessou por um cenário extraordinário de uma pandemia a nível global, que vem trazendo muitos problemas e desafios, não só

para o país como para o resto das nações. Portanto, essas dificuldades demandam soluções normativas excepcionais, com a capacidade de diminuir os impactos que a pandemia da COVID-19 causaria. Dessa forma, quando a situação de calamidade encerrou-se, a interpretação daqueles atos normativos que foram instituídos para combater os problemas provocados pela pandemia, pelos órgãos de controle, deveriam ser utilizados sob a perspectiva de um tempo caótico, servindo também para o amadurecimento da sociedade.

A partir disso, temos que aquelas normas jurídicas criadas para combater a pandemia, não devem e nem podem ser interpretadas com os mesmos olhos de um período anterior à situação de emergência. Sendo assim, não pode ser tido como absoluto um entendimento anterior para decidir a regularidade ou irregularidade de atos praticados durante o estado de calamidade pública ou situação de emergência. (FERNANDES, et al., 2020).

Nessa esteira, o artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, orienta que o julgamento do Gestor Público deve ser realizado em consonância com as circunstâncias que ocorreram no período do ato praticado, vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Posto isso, resta implícito que incorre em erro o julgador que interpreta o novo ordenamento jurídico provisório, com o mesmo entendimento utilizado na análise do ordenamento jurídico anterior, tendo em vista que, se assim o fizer, poderá prejudicar o desenvolvimento da matéria e interromper a evolução legislativa que tanto deseja o Poder Legislativo.

Ademais, é importante destacar a respeito da vigência das normas relacionadas ao direito provisório responsável por combater as dificuldades trazidas pela pandemia. O período de validade dessas normas esteve restrito e limitada ao período em que se instalou a situação de emergência e calamidade pública. Por esse motivo, existe a previsão no artigo 1º, § 2 da Lei nº 13.979/2020, no sentido de

que o Ministro de Estado da Saúde tem o dever de instituir ato para estabelecer o período em que ESPIN durará. No entanto, de acordo com o §3 do mesmo artigo, a definição desse prazo de vigência não poderá ser mais extenso do que o prazo declarado pela OMS.

Finalmente, é importante considerar que a estrutura do regime emergencial de contratações públicas instituídas pela Lei nº 13.979/2020, por si só, não é suficiente para a formalização de processos de licitação realizados para enfrentar a pandemia do coronavírus, tornando necessária a aplicação subsidiária do regime não emergencial de contratações, em especial os designados na antiga Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 10.520/2002.

3.4 A SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS TRAZIDA PELA LEI Nº 13.979/2020

Em decorrência dos desafios e incertezas trazidos pela pandemia do coronavírus, é exigido do Poder Público uma atuação provida de maior celeridade e eficiência, com a finalidade de desburocratização dos procedimentos licitatórios que visam a contratação de bens e serviços destinados ao combate dessa doença.

No Brasil, é notório que a burocracia imposta pelas legislações vigentes – que para alguns gestores é tido como sinônimo de morosidade e excesso de formalismo – se caracteriza como uma das maiores dificuldades a serem enfrentadas se o intuito é trazer rapidez na resposta às situações emergenciais com a eficiência exigida para tais circunstâncias.

Oliveira (2020) nos conta que, uma das experiências brasileiras de desburocratização ocorreu com a instituição da Lei nº 12.462/11 que converteu a medida provisória nº 527, de 2011. Trata-se do Regime Diferenciado de Contratações que, no Brasil, às vésperas de sediar dois grandes eventos internacionais que eram a Copa do Mundo FIFA de 2014, e dois anos depois, os Jogos Olímpicos Rio 2016, havia sido editado com a finalidade de viabilizar um grande volume de contratações de obras para construção de estádios, arenas, hospedagens aos atletas e outras de infraestrutura (aeroportos, portos e outros).

No que concerne às alterações legislativas, destaca-se a edição da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas de enfrentamento a ESPIN e disciplina os procedimentos de contratações públicas para aquisição de bens, insumos e serviços

com a finalidade de combater a pandemia da COVID-19.

Portanto, nesse momento, são trazidos pela Lei nº 13.979/2020, dispositivos exclusivamente destinados à formalização de processos licitatórios que visem a aquisição de bens ou contratação de serviços, inclusive de engenharia, para o combate à COVID-19, devidamente acompanhada das alterações trazidas pelas Leis nº 14.035/2020 e 14.065/2020, em especial nos artigos de 4º até 4ºK.

Niebuhr (2020), tratando a respeito dos estudos técnicos preliminares, nos diz que, eles se configuram como uma exigência que antecede à elaboração do Projeto Básico, conforme o que dispõe a Lei nº 8.666/1993, no inciso IX, de seu artigo 6º. Da mesma forma, o inciso I, do § 2º do artigo 7º da mesma Lei estabelece a necessidade da aprovação de Projeto Básico pela autoridade competente, anteriormente à realização de certames licitatórios para contratação de obras e serviços, ao passo que o acesso ao Projeto Básico deve ser garantido aos licitantes pretendentes.

Nesse sentido, também é obrigatória a elaboração de estudos técnicos preliminares na etapa preparatória das licitações, realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, na modalidade Pregão. Esse dispositivo está previsto no inciso I, do artigo 14, do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Ademais, a Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento – extinta no dia 01 de janeiro de 2019 – que trata do processo de terceirização de mão de obra no âmbito federal, por meio do inciso I de seu artigo 20, também dispõe que os Estudos Técnicos Preliminares são etapas obrigatórias do Planejamento da Contratação. A elaboração desses estudos também deve ser observada nas hipóteses de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, conforme disposição do §1º do artigo supramencionado.

Nessa esteira, o Tribunal de Contas da União caracteriza o estudo técnico preliminar como um procedimento essencial para efetivação da qualidade e da adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, que tem o objetivo de encontrar a melhor solução, em meio a tantas possibilidades oferecidas pelo mercado (BRASIL, 2017).

Não obstante, na afirmação de Fernandes (2020), apesar da elaboração de estudos técnicos preliminares ser considerada uma medida de planejamento essencial para que as contratações tenham sucesso, sua imposição pode atrasar significativamente a marcha dos procedimentos dos processos licitatórios destinados

ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, em face do tempo que leva sua formalização.

Nessa conjuntura, com a finalidade de simplificar os procedimentos licitatórios para contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da COVID-19, especialmente de bens e serviços comuns, o artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, isenta a obrigação de elaboração de estudos técnicos preliminares.

Finalmente, podemos concluir com essa desobrigação que, quando os estudos técnicos preliminares não são obrigatórios para realização dos procedimentos licitatórios destinados ao enfrentamento da pandemia, é alcançada a finalidade de dar maior celeridade às contratações.

Nos conselhos de Justen Filho et. al (2020), na fase de preparação dos procedimentos de contratação, a administração deve observar a elaboração do Projeto Básico e do Termo de Referência. Estes procedimentos têm por finalidade proporcionar a mensuração do valor a ser contratado, bem como verificar os elementos técnicos suficientes e necessários para a caracterização precisa do objeto que será contratado, assim norteando a execução e orientando a fiscalização do contrato administrativo.

Conforme dispõe o artigo 7º, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, a elaboração de Projeto Básico é obrigatória nas contratações de obras e serviços de engenharia. Nesse sentido, no inciso IX do artigo 6º da mesma Lei, existe a previsão dos elementos que deverão conter no Projeto Básico:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Ademais, no artigo 8º, inciso II, do Decreto Federal nº. 3.555/2000, percebe-se uma terminologia diversa para a elaboração de projeto básico, bem como o estabelecimento da denominação Termo de Referência, que é conceituado da seguinte maneira:

Art. 8º - A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

[...]

II – o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Na mesma esteira, a elaboração de Termo de Referência é obrigatória na realização de licitações na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com o que dispõe o artigo 8º, inciso II, do Decreto Federal nº. 10.024/2019.

Face ao exposto, é possível verificar que a terminologia Projeto Básico foi trazida pela Lei nº 8.666/1993, tratando-se de procedimento imprescindível na contratação de obras e serviços de engenharia. Enquanto isso, o Termo de Referência surgiu com o Decreto Federal nº 3.555/2020, sendo adotado posteriormente pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, tendo sido sua aplicação igualmente importante nas aquisições de bens e serviços comuns.

Dessa forma, devidamente pontuadas as diferenças entre os conceitos do Projeto Básico e do Termo de Referência, é notório que ambos tem a mesma finalidade, a de definir da melhor forma o objeto da contratação, através de um documento formal escrito que tenha capacidade de determinar, suficientemente e claramente, todas as informações essenciais para o andamento dos processos licitatórios.

Evidentemente que – da mesma forma que a elaboração dos estudos técnicos preliminares – a feitura do Projeto Básico e Termo de Referência demanda certo tempo. Com a finalidade de reduzir ao máximo esse tempo e aumentar a celeridade das contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, a Lei nº 13.979/2020, por meio do seu artigo 4º-E, autoriza os responsáveis pela elaboração do Projeto Básico e Termo de Referência a fazê-la de forma simplificada.

Na afirmação de Fernandes (2020), dada a dificuldade da Administração

para formar o preço base das contratações – imprescindível para a elaboração do Projeto Básico e Termo de Referência – em face da enorme variação de preços causada pela pandemia nos produtos, serviços e insumos destinados ao enfrentamento do coronavírus, percebeu-se a necessidade de realização da contratação por preços superiores aos estimados. Essa previsão foi trazida pela Lei nº 13.979/2020, por meio do § 3º de seu artigo 4ºE.

Não obstante, existem condições a ser cumpridas para que essa exigência seja dispensada. Essas condições são descritas nos incisos I e II, do artigo 4ºE, §3º da Lei nº 13.979/2020, vejamos:

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

Dessa forma, o administrador deverá negociar previamente com todos os proponentes, respeitada a ordem de classificação, na busca de uma proposta mais vantajosa do que aquela apresentada pelo licitante vencedor. Da mesma maneira, é imprescindível que seja efetivado nos autos do procedimento de contratação, a devida fundamentação da variação de preços obtida através de pesquisa de mercado, citando o motivo superveniente que a ocasionou.

Sendo assim, Justen Filho et al. (2020) nos mostram que, é imprescindível a comprovação de que os valores contratados, mesmo sendo superiores aos valores estimados na pesquisa inicial de preços em tempos de normalidade, continuam sendo vantajosos para a Administração Pública, levando em consideração todas as circunstâncias do caso concreto.

No que tange aos prazos de vigência dos contratos, de forma inicial, o caput do artigo 57 da Lei 8.666/1993 nos orienta que, devem se manter restritos à duração de seus respectivos créditos orçamentários, assim estabelecidos no direito brasileiro através da lei orçamentária anual. Sendo assim, com o intuito de atender à previsão orçamentária, a duração dos contratos regidos pela Lei de Licitações deverá durar até o fim do exercício financeiro, ou seja, até o dia 31 de dezembro de cada ano (CARVALHO, 2017).

Assim, o mesmo artigo também dispõe sobre exceções à regra do caput, porém, como não se aplicam às contratações com relação a períodos emergenciais

e calamitosos, não será objeto de estudo neste tópico.

Somente através do inciso IV, do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, é tratado a respeito da vigência dos contratos e a possibilidade de eventuais prorrogações contratuais naqueles períodos em que se passa por situações de emergência ou calamidade pública. Vejamos:

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 e 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;

A respeito disso, Di Pietro (2018) nos ensina que, o prazo contratual fixado para aquelas situações de calamidade pública ou emergencial deve se ater ao período de 180 (cento e oitenta) dias, sendo vedada a prorrogação dos respectivos prazos. Sendo assim, o contrato deve estar ligado ao atendimento da situação calamitosa ou emergencial, bem como o contrato deve ser executado dentro do prazo supramencionado. Havendo hipótese em que, no caso concreto, seja exigida a continuação do contrato, não será permitida a dilatação do período de vigência do contrato, devendo então ser realizada nova Licitação.

Todavia, a Lei nº 13.979/2020, através de seu artigo 4ºH, traz disposições a respeito dos contratos voltados ao combate da pandemia do coronavírus, estes podem ter vigência de até 6 (seis) meses, podendo também ser prorrogados por períodos sucessivos, durante a vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020.

Nas contratações firmadas com fundamento no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, só é prevista a formalização de Dispensa de Licitação. No entanto, naquelas contratações efetivadas com base no artigo 4ºH, da Lei nº 13.979/2020, existe a previsão de realização, além da Dispensa de Licitação, também por Pregão. Os contratos decorrentes de ambas as leis devem se ater ao prazo máximo de até 180 (Cento e Oitenta) dias ou 6 (seis) meses.

No entanto, Niebuhr (2020) nos mostra que, através do artigo 4ºH da Lei nº 13.979/2020, foi trazida uma inovação legislativa muito interessante em detrimento do que dispõe o inciso IV do artigo 24 da Lei de Licitações, qual seja a medida que estabelece que o início da contagem do prazo se dê a partir da data da contratação,

e não da ocorrência da situação emergencial ou calamitosa, como previsto inicialmente na lei 8.666/1993.

Da mesma forma, conforme orientação de Fernandes et. al, (2020), é estabelecido pelo artigo 4ºH da Lei 13.979/2020 a previsão de prorrogabilidade do prazo de vigência daqueles contratos por sucessivos períodos, desde que esteja dentro do período de situação emergencial, nos termos da vigência estipulada pelo Decreto Legislativo nº 06/2020. Sendo assim, na previsão do artigo 1º do Decreto mencionado, a duração dos contratos deverá se ater ao período de até 31 de dezembro de 2020.

A respeito do pagamento, o inciso XIV do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 em sua alínea “a” dispõe que, a previsão dos prazos de pagamentos em Instrumento Convocatório não poderá superar 30 (Trinta) dias, contados a partir da data final do adimplemento de cada parcela.

Conclui-se, portanto que, em regra, a Administração deverá realizar os pagamentos até 30 (trinta) dias a partir do recebimento definitivo dos bens, da prestação de serviços ou da execução de parcela do serviço de engenharia, nos termos do artigo retroreferido.

No entanto, de acordo com previsão do artigo 15, inciso III da Lei nº 8.666/1993, sempre que possível, deverão as aquisições submeter-se às condições de compras e pagamento semelhantes aquelas aplicáveis ao setor privado, ou seja, no campo das contratações, é possível que a Administração utilize mecanismos que são empregados no setor privado.

Nesse contexto, devido aos inúmeros desafios que foram gerados pela pandemia do coronavírus, emergiu a necessidade de adaptar a norma jurídica para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional. Por isso, a Lei 14.065, de 30 de setembro de 2020, dispõe a respeito da possibilidade do pagamento antecipado nas licitações e contratos da Administração, nos casos em que: “a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos.”

Para Fernandes et. al (2020), tal possibilidade de pagamento antecipado nas contratações tende a chamar atenção dos possíveis fornecedores, aumentando assim a oferta, e gerando maior economicidade para a Administração Pública, sobretudo naquelas Licitações destinadas ao combate do COVID-19.

Insta salientar que, como condição prévia para pagamento antecipado, deve

existir a previsão expressa dessa possibilidade no Edital de Licitação ou ato de Adjudicação, com a exigência de que o contratado deverá devolver integralmente o valor recebido à Administração no caso de inexecução do contrato, sem prejuízo da atualização dos valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, nos termos do Artigo 1º, §1º, da Lei nº 14.065/2020.

Como pré-requisito para participação e posterior habilitação em processos licitatórios, são exigidos os chamados documentos de habilitação, nos termos do artigo 27 da Lei nº 8.666/1993, são eles:

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

- I – habilitação jurídica;
- II – qualificação técnica;
- III – qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista;
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Nessa fase habilitatória, a Administração Pública verifica se os licitantes possuem a necessária aptidão para celebrar o contrato equivalente ao objeto que está sendo licitado. (OLIVEIRA, 2015)

Nesse contexto, observa-se que, a possibilidade de inexigência de requisitos habilitatórios resultaria em uma medida de simplificação, a ser devidamente aplicada nas contratações administrativas voltadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, trazida pelo artigo 4ºF da Lei nº 13.979/2020:

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.

Após análise deste dispositivo, percebemos que será permitido ao Administrador dispensar a apresentação de documentos de regularidade fiscal ou, ainda, mais uma exigência daquelas habilitatórias exigidas pela Lei nº 8.666/1993, desde que no caso concreto essas exigências resultem em impedimentos para que as empresas firmem contratos com a Administração.

No entanto, não poderá ser dispensada em nenhuma hipótese a

apresentação de documentações de regularidade trabalhista, quais sejam: a certidão negativa de débitos trabalhistas, nos termos da Lei nº 12.440/2011; e declaração de que a pessoa jurídica não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, bem como de que não admite para o trabalho os menores de dezesseis anos, ressalvadas a hipótese de contratação de maior de quatorze anos na condição de aprendiz, tudo de acordo com o artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988.

Nos ensinamentos de Niebuhr (2020), a Administração Pública poderá dispensar tais exigências nas contratações firmadas por meio da modalidade Pregão e também nas hipóteses de Dispensa de Licitação, devendo em todas as situações realizar a necessária justificativa no processo administrativo.

Finalmente, a respeito dessa possibilidade de não exigência das documentações habilitatórias, conclui-se que representa significativo interesse da coletividade, ao se tratar de mais um método de simplificação e desburocratização dos procedimentos licitatórios. Como resultado disso, nas situações em que apenas um fornecedor ou prestador de serviços for apto a atender os interesses da Administração, devido à urgência que o caso concreto demanda, poderá ser contratado, mesmo que haja restrição em um ou mais documentos habilitatórios, vedado a dispensa da comprovação de regularidade trabalhista.

3.5 DISPENSA DE LICITAÇÃO NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

Em tempos de calamidade pública e situações emergenciais, é essencial que sejam feitas contratações públicas feitas através da dispensa de Licitação, de acordo com a previsão do artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/1993:

É dispensável a licitação:

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a 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.

Oliveira (2015) é claro ao expor que, no procedimento de uma contratação voltada ao atendimento da situação emergencial ou de calamidade pública, por meio da Dispensa de Licitação e com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é necessária como pré-requisito a realização de procedimento formal para justificar a decisão administrativa, nos termos do art. 26 do mesmo código.

Não obstante, em face da gravidade da situação vivenciada no Brasil e no mundo em decorrência do COVID-19, foi editada a Lei nº 14.065/2020, que altera os dispositivos da Lei nº 13.979/2020, com a finalidade de dispor a respeito das contratações públicas, resultadas de Dispensa de Licitação em procedimentos especiais.

Outrossim, o dispositivo provisório trouxe inovações procedimentais para a Dispensa de Licitação que trazem impactos substanciais em detrimento do regime normal, seja na caracterização, nos limites de valores impostos, dentre outros.

Antes de tratar sobre a presunção de emergência e necessidade de contratação, é importantíssimo tratar a respeito dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da motivação, de forma que posteriormente se poderá dar início ao tema da necessidade de justificativa dos atos de Dispensa de Licitação, de uma forma mais clara.

Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2017) alega, o princípio da indisponibilidade do interesse público orienta a Administração na realização de suas condutas, priorizando sempre pelos interesses da sociedade, mas nunca dispendo deles, tendo em vista que o titular dos bens administrados pela Administração é o povo, ou seja, o administrador não poderá gozar de livre disposição de tais bens.

Da mesma forma, de acordo com Di Pietro (2018), é importante ressaltar que o interesse público sempre se sobressai em detrimento do interesse dos particulares, de tal modo que nem o administrador que representa o Estado, nem a própria Administração tem disponibilidade sobre o chamado interesse público. Efetivamente, é característica da Administração o chamado poder-dever, de maneira que suas competências administrativas deverão ser exercidas por força da Lei.

Nesse sentido, Carvalho (2017) explica que, a indisponibilidade do interesse público é resultado da impossibilidade de se renunciar do interesse público, para tanto, deve-se exigir dos administradores alguns critérios de conduta, na mesma medida que devem ser estabelecidos limites para sua atuação na seara administrativa.

Posto isto, o administrador não poderá de nenhuma forma deixar de atuar conforme suas funções administrativas, em favor do interesse público. Da mesma maneira deverá ser nas situações emergenciais e calamitosas, onde tal atuação terá ainda mais importância. Na situação de ESPIN causada pelo coronavírus, é cediço que a agilidade nas contratações é essencial, do contrário, com a demora nessas contratações, haveria risco de sacrifício de valores intrínsecos do ordenamento jurídico, ou seja, como a demora é quase que pressuposto da Licitação, submeter as contratações emergenciais a essa regra concretizaria o sacrifício daqueles valores.

No entanto, conforme bem coloca Alexandrino e Paulo (2017), a Administração está impedida de transferir direitos relacionados aos interesses públicos para os particulares, tendo em vista que é encarregada de defendê-los, por força da Lei.

Sendo assim, conforme ensina Mazza (2018), devido à indisponibilidade do interesse público, os administradores devem sempre justificar a prática do ato administrativo com a apresentação dos motivos que o ensejaram, ou seja, de maneira formal e escrita, deverão ser demonstrados quais pressupostos determinaram a decisão administrativa.

Ademais, acerca do princípio da motivação, nos pensamentos de Oliveira (2016), é imposto por meio de tal princípio que os Órgãos Públicos tem a obrigatoriedade de justificar a prática de todos os seus atos, com a devida apresentação das razões de direito que os levaram a agir de tal forma no caso concreto.

Dessa forma, tais princípios impõe a necessidade de motivação para o agir da administração, sobretudo no que tange aos procedimentos licitatórios destinados ao enfrentamento de situações emergenciais e calamitosas, resultado disso é o atendimento ao interesse coletivo.

Dispondo sobre a motivação das contratações emergenciais, o artigo 4ºB da Lei nº 13.979/2020, prescreve o seguinte:

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

Com efeito, nas afirmações de Fernandes et. al (2020), se tratando de contratações realizadas através do processo de Dispensa de Licitação, cujo objeto seja direcionado ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, é estabelecido a presunção de justificativa embasada na situação emergencial ou calamitosa, nos termos do artigo 4ºB da Lei nº 13.979/2020.

Assim sendo, por meio do que dispõe o artigo supramencionado, o legislador afasta a imposição de comprovação da existência de motivos necessários e suficientes para efetivação da contratação, na medida que considera já presumida a contratação realizada em face da ocorrência de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional.

Vale ressaltar que, nada obstante o legislador permita ao administrador deixar de comprovar a existência de situação de emergência por meio do artigo 4ºB da Lei nº 13.979/2020, não significa que este poderá deixar de realizar os procedimentos constantes no artigo 26 da Lei n 8.666/1993.

A administração pública deve realizar a caracterização de situação de emergência com base no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, para que fique a contratação vinculada ao tratamento da pandemia do COVID-19. Sendo assim, essa contratação deverá ser justificada adequadamente, em observação aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da motivação, conforme preconiza a Lei n 8.666/1993, no caput de seu artigo 26. (NIEBUHR, 2020).

Sendo assim, a contratação que seja realizada com fulcro no artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, não se trata de uma espécie nova de Dispensa de Licitação, a medida que é a mesma prevista para tratamento de situação calamitosa ou emergencial no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993. Com efeito, as modificações instituídas pelo sistema normativo provisório, tratam-se de medidas de simplificação procedimental, cujo destino é o enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Nas contratações por meio da Dispensa de Licitação, deverão ser observados os limites de valores previstos na Lei nº 8666/1993, mais especificamente em seu artigo 24, incisos I e II:

Art. 24. É dispensável a licitação:
I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do

limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Os valores tratados nos incisos do artigo supramencionado, como limites na Dispensa de Licitação, tiveram alterações feitas pelo Decreto Federal nº 9.412/2018. Sendo assim, as contratações por meio de Dispensa de Licitação, para obras e serviços de engenharia tem o valor estimado limite de R\$ 33.000,00 (Trinta e Três Mil Reais). Ao mesmo passo que, a limitação de valor para Dispensa de Licitação nas contratações de compras e serviços comuns é de R\$ 17.300,00 (Dezessete Mil e Trezentos Reais).

Não obstante, é estabelecida pelo inciso I do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993, uma condição para a contratação dos valores acima mencionados, qual seja de que não componha parcelas de uma mesma obra ou serviço, de natureza idêntica e mesmo local que permitam a realização de forma conjunta e concomitante.

Da mesma forma, é realizada a Dispensa nos termos do inciso II do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993, com a condição de que não se refira a partes de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior valor que possa ser realizada simultaneamente.

A respeito disso, existe orientação do TCU, através do Acórdão nº 3.412/2013, no sentido que “[...] a ausência de planejamento e a utilização do art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/1993 para justificar a Dispensa de Licitação, nesses casos, caracterizam fracionamento indevido de despesa”.

Quando o TCU trata a respeito do fracionamento de despesas, refere-se à conduta vedada pelo § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, que tipifica a utilização de modalidade mais simples de contratação, quando de forma regular seria a utilização de modalidade mais complexa para o caso concreto. Tal manobra consiste no ato do administrador de reduzir os quantitativos, de modo que se encaixe dentro do valor estimado compatível com a Dispensa de Licitação, procedendo a repetição do mesmo ato em um curto espaço de tempo.

Nesse sentido, conforme ensina Oliveira (2016), o objetivo do legislador com

a fixação de baixos limites para o procedimento da Dispensa de Licitação é atender aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade, com o intuito de evitar a neutralização da economia a ser obtida com a futura contratação, em decorrência dos gastos com o processo licitatório.

Porém, com a necessidade advinda da situação emergencial e calamitosa decorrente da pandemia, veio ao socorro a Medida Provisória nº 961/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.065 de 2020, fixando novos limites de valor estimado para contratações diretas destinadas ao combate do COVID-19. Estas alterações tiveram sua vigência estipulada na duração da ESPIN, nos termos do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, até o dia 31 de dezembro de 2021.

Isto posto, de acordo com o artigo 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.065/2020, o valor-limite para contratação de obras e serviços de engenharia por meio da Dispensa de Licitação passou de R\$ 33.000,00 para 100.000,00. Outrossim, o valor-limite estipulado para contratação de compras e serviços realizados através da licitação dispensada mudou de R\$ 17.300,00 para R\$ 50.000,00.

Finalmente, pode-se observar que, através desse mecanismo, foi possível aumentar significativamente a celeridade nas contratações destinadas ao combate da COVID-19, tendo em vista que elevou substancialmente a quantidade de Licitações dispensáveis. Do contrário, a demora decorrente da obrigatoriedade de licitar amplificaria ainda mais a situação de calamidade pública e emergencial.

Inicialmente, de acordo com os ensinamentos de Oliveira (2015), a Administração pode aplicar sanções ao particular, nos casos de inexecução total ou parcial do contrato administrativo, desde que sejam garantidos ao particular a ampla defesa e o contraditório, bem como seja realizado um procedimento administrativo regular destinado à apuração de sua conduta. Esta previsão se encontra no artigo 58, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

De forma efetiva, na disposição do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, são previstas quatro possíveis sanções a ser aplicadas aos particulares, no entanto, este tópico só se aplica aqueles presentes nos incisos III e IV. Vejamos:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a defesa prévia, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
I – advertência;
II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior

Conforme aduz Carvalho (2017), nos termos do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, durante a vigência do contrato administrativo, as penas previstas nos incisos III e IV do artigo 87 do mesmo dispositivo também se aplicarão às empresas ou profissionais liberais que tenham sido condenadas por praticarem, dolosamente, fraude fiscal ao recolher quaisquer tributos; com o intuito de frustrar os objetivos licitatório, praticar atos ilícitos; e em virtude de atos ilícitos praticados, demonstrem que não possuem idoneidade para contratar com a Administração.

A respeito do prazo de duração das penalidades supramencionadas, Fernandes et. al (2020) nos ensina que, não poderá ser superior a dois anos a duração da suspensão temporária de participação em licitação, bem como o impedimento de contratar com a Administração e declaração de idoneidade para licitar ou contratar com a Administração.

Nas afirmações de Di Pietro (2018), insta salientar que, a terminologia utilizada para Administração Pública, nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, possuem sentidos diferentes quanto a abrangência da sanção nos diferentes entes da Administração. Percebe-se que no Inciso III é utilizada a expressão Administração, significando que a sanção aplicada ao contratado tem validade somente no órgão sancionador, ou seja, se a pessoa jurídica é sancionada por órgão X, nos termos do inciso III, somente está impedida de licitar e contratar com este órgão específico, conforme conceitua o inciso XII do artigo 6º, da lei supramencionada. Já no Inciso IV é possível perceber a utilização do termo Administração Pública que, diferentemente do termo citado anteriormente, a sanção aplicada com base nesse inciso tem abrangência em todos os órgãos do Estado, de acordo com o conceito apresentado no artigo 6º, inciso XI da mesma Lei.

Nesse sentido, percebe-se que devido à aplicação das penalidades supramencionadas, é reduzido o número de possíveis licitantes habilitados a contratar com a Administração. Para isso, o direito provisório que tem como objetivo dar suporte ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus, trouxe mudanças em detrimento do regramento normal das contratações, em especial, quanto a

possibilidade de contratar empresas com as penalizações fundadas nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993.

Para tanto, conforme explica Fernandes et. al. (2020), a inovação foi trazida pelo artigo 4º, §3º da Lei nº 13.979/2020, que permite à Administração, de forma excepcional, realizar a contratação de empresa suspensa ou declarada inidônea, sob a condição de que esta seja a única fornecedora do bem ou prestadora do serviço essencial ao enfrentamento da pandemia. No entanto, o órgão deverá comprovar a excepcionalidade da situação.

Sendo assim, conforme aduz Niebuhr (2020), o administrador poderá contratar tanto com o fabricante exclusivo de um produto específico, quanto com aquele fornecedor que disponha de exclusividade para fornecer bem ou realizar serviço destinado ao atendimento das emergências provocadas pela situação emergencial ou calamitosa. Por conseguinte, tal contratação deverá ser formalizada por meio da Dispensa de Licitação.

Finalmente, percebe-se que tal medida prevista no artigo 4º, §3º da Lei nº 13.979/2020, resultou em maior atendimento ao interesse público, tendo em vista que a possibilidade de contratar empresas suspensas e declaradas inidôneas significa uma maior quantidade de ofertas, aumentando a efetividade do combate à pandemia da COVID-19.

Mais uma importante modificação trazida pelo regime provisório destinado ao tratamento da pandemia do coronavírus, se trata da possibilidade de contratar fornecedores para aquisição de bens usados. Tal possibilidade foi trazida inicialmente pela Medida Provisória nº 926, posteriormente transformada na Lei nº 14.035/2020, que inseriu a disposição no artigo 4ºA da Lei nº 13.979/2020.

Nessa esteira, se procederá a realização de uma avaliação técnica quanto aos critérios de durabilidade, despesas com manutenção, garantia, conveniência e oportunidade do administrador. Esta avaliação é imprescindível para que seja possível a realização da Dispensa de Licitação para aquisição de bens usados. (FERNANDES, ET. AL. 2020)

Para tanto, conforme disposição do artigo 4ºA da Lei nº 13.979/2020, para que seja possível a contratação de equipamento usado, destinado ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, existe a condição de que o fornecedor se responsabilize pelas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado.

Finalmente, conforme afirmação de Niebuhr (2020), tal mudança se

configura como uma importante medida no combate à pandemia, tendo em vista que equipamentos específicos de elevada importância para o enfrentamento da pandemia se encontravam em escassez no mercado, não restando outra alternativa a não ser a aquisição de equipamentos usados, devendo ser analisada a situação no caso concreto.

3.6 MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEGISLAÇÃO PROVISÓRIA NA REALIZAÇÃO DO PREGÃO PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO CORONAVIRUS (LEI Nº 13.979/2020 X LEI Nº 10.520/2002)

De acordo com o que já foi tratado no item 2.2.6, o Pregão se configura como a modalidade de Licitação regida pela Lei nº 10.520/2002, que tem como função a aquisição de bens e serviços comuns, bem como a contratação de serviços comuns de engenharia, nos termos do artigo 1º, do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Com efeito, a modalidade Pregão é conhecida por trazer mais celeridade aos procedimentos licitatórios, em detrimento das modalidades elencadas na Lei nº 8.666/1993. Para tanto, dá-se muito valor à sua principal característica, configurada inversão de fases, conforme prescreve inciso XII do artigo 4º da Lei nº 10.520/2002. No entanto, o Pregão também é conhecido pelas outras características que o difere das demais modalidades, quais são a previsão de um único momento destinado à apresentação do recurso administrativo, de acordo com o inciso XII do artigo 4º, do dispositivo retroreferido; e também a particularidade de redução de seus prazos, diferentemente das modalidades tradicionais.

No entanto, de acordo com as afirmações de Niebuhr (2020), com o advento da situação de emergência e calamidade pública, a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu uma simplificação ainda mais significativa para o Pregão, consistente em três importantes medidas, quais sejam: a) o artigo 4ºG propõe a redução dos prazos procedimentais de licitação pela metade; b) o §2º do artigo 4ºG propõe a atribuição exclusiva do efeito devolutivo aos recursos administrativos; c) o §3º do artigo 4ºG propõe a respeito da desnecessidade de realização de audiência pública.

É cediço que, em face da situação de pandemia, uma das medidas mais importantes no combate ao coronavírus é o isolamento ou distanciamento social, com o objetivo de conter ou diminuir o contágio da doença. As definições das terminologias isolamento social e quarentena são apresentados nos incisos I e II, do

artigo 2º, da Lei nº 13.979/2020.

A respeito disso, Justen Filho et. al (2020), elucidam que, em face da situação emergencial e calamitosa, bem como com o advento das definições do artigo supramencionado, com a finalidade de maximizar a prevenção, a maioria dos brasileiros passou a trabalhar de forma remota em suas casas, por meio da internet. Portanto, na realização de processos licitatórios passou-se à utilização da modalidade Pregão Eletrônico, tendo em vista que atende perfeitamente ao que foi disposto, tanto para os servidores públicos quanto para os fornecedores. Sendo assim, o Pregão, em sua forma eletrônica, tornou-se a ferramenta perfeita e necessária para se realizar os procedimentos licitatórios com segurança, concomitantemente com a celeridade promovida por ela às contratações formalizadas para o enfrentamento à pandemia.

Tratando sobre a compulsoriedade na utilização do Pregão Eletrônico, Niebuhr (2020) nos ensina que, é obrigatória a utilização da modalidade pelas entidades da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais, nos termos do §1º do artigo 1º do Decreto Federal 10.024/2019. Mais adiante, através do § 3º do artigo 1º do mesmo dispositivo, é estabelecido que, para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns pelos entes federativos, na hipótese de utilização de recursos da União provenientes de transferências voluntárias, deverá ser utilizado obrigatoriamente o Pregão Eletrônico.

Não obstante, o §4º do artigo 1º do Decreto supramencionado dispõe a respeito das exceções à regra da utilização do Pregão Eletrônico, quais sejam naquelas situações em que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização do Pregão em sua forma eletrônica. Para tanto, é necessário que haja previamente a justificativa da autoridade competente.

Portanto, tendo em vista o disposto no artigo 4ºG da Lei nº 13.979/2020, que trata a respeito da formalização de processos licitatórios na modalidade Pregão, em suas formas eletrônica ou presencial, no combate à situação emergencial causada pela pandemia, é possível verificar que não houveram mudanças nos dispositivos do Decreto Federal nº 10.024/2019 que tratam a respeito da compulsoriedade de utilizar o Pregão Eletrônico.

Em face disso, considerar-se-á a exigência do artigo 1º da Lei retroferida que regulamenta o Pregão Eletrônico, tal qual, vigora a exceção para permitir a

utilização da forma Presencial.

Mais uma novidade trazida pela Lei nº 13.979/2020 diz respeito à redução de prazos, de acordo com o caput do artigo 4ºG do dispositivo referido, os prazos referentes à Licitação na modalidade Pregão para contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, serão diminuídos pela metade.

Nesse sentido, Justen Filho et. al (2020) elucida que, de acordo com o inciso V, do artigo 4º, da Lei 10.520/2002, o prazo mínimo entre a publicação do aviso e o recebimento das propostas deve ser de 8 (oito) dias úteis. Dessa forma, de acordo com a alteração trazida pelo caput do artigo 4ºG, esse prazo mínimo passa de 8 (oito) para 4 (quatro) dias úteis.

No entanto, de acordo com o que dispõe o §1º do artigo 4ºG, da Lei nº 13.979/2020, os prazos que tiverem numeração ímpar deverão ser arredondados para o número anterior inteiro quando reduzidos. Nesse sentido, tal alteração afeta alguns dispositivos como por exemplo o inciso XVIII, do artigo 4º da Lei nº 10.520/2002, que estipula o prazo para apresentação de recursos e contrarrazões, qual seja de 3 (três) dias úteis. Sendo assim, com a nova alteração, o prazo para interposição de recursos e contrarrazões passaria de 3 (três) para 1 (um) dia útil (NIEBUHR, 2020).

Da mesma forma, pode-se citar outro exemplo, que é o prazo para solicitação de esclarecimentos e impugnação ao Edital de Licitação na modalidade Pregão. Conforme preconizam os artigos 23 e 24, do Decreto Federal nº 10.024/2019, na devida ordem, o prazo para que tais manifestações sejam enviadas ao Pregoeiro Oficial é de até 3 (Três) dias úteis antes da data marcada para abertura da Sessão. Sendo assim, com aquela alteração trazida pelo §1º do artigo 4ºG, esse prazo passaria de 3 (três) dias para 1 (um) dia útil anterior à Sessão Pública. O mesmo vale para a resposta do Pregoeiro aos pedidos, que passa de 2 (dois) para 1(um) dia útil após o recebimento dos esclarecimentos e impugnações.

Finalmente, conforme bem coloca Fernandes et. al (2020), a alteração trazida pelo artigo 4ºG, da Lei nº 13.979/2020, de reduzir os prazos pela metade, tem como objetivo e resultado o provimento de maior rapidez na realização dos procedimentos licitatórios realizados na modalidade Pregão, seja na forma presencial ou eletrônica, o que impacta diretamente de forma positiva no combate à situação de emergência e calamidade pública provenientes da pandemia da COVID-19.

Tratando dos efeitos dos recursos administrativos, Justen Filho (2009) nos ensina que, o objeto da Licitação só poderá ser adjudicado ao licitante vencedor, após realização do julgamento dos recursos administrativos, isso significa que, de acordo com o artigo 4º, inciso XXI, da Lei nº 10.520/2002, antes do julgamento do recurso, não se poderá dar procedência ao processo licitatório. Sendo assim, a fase recursal na modalidade Pregão tem efeito suspensivo.

Não obstante, a mesma previsão encontra respaldo no artigo 45 do Decreto Federal nº 10.024/2019, tratando a respeito do caráter suspensivo da fase recursal no Pregão: “Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório [...]”.

Salta aos olhos que, com relação ao tempo que leva o procedimento licitatório, o efeito suspensivo dos recursos administrativos se torna mais um obstáculo em uma situação emergencial ou calamitosa. Para tanto, o §2º, do artigo 4ºG, da Lei nº 13.979/2020, traz inovação no sentido de que os recursos administrativos interpostos na modalidade Pregão, para o enfrentamento da situação emergencial decorrente da pandemia do coronavírus, terão apenas efeito devolutivo. Efetivamente nesta situação, o recurso será devolvido para a autoridade competente processar o julgamento, no entanto, isso não implica na paralisação do processo licitatório, que irá continuar com os procedimentos, podendo seu objeto ser adjudicado ao proponente vencedor, bem como será permitida a homologação de seu resultado e, finalmente, realizada a contratação (NIEBUHR, 2020).

Assim sendo, tal dispositivo resulta na realização mais célere das contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia, no entanto, é possível que haja certo prejuízo em detrimento dos princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório, haja vista que a homologação do certame e contratação do licitante poderá ocorrer antes do julgamento dos recursos administrativos.

Nos casos em que o valor estimado para contratação for 100 vezes superior ao limite de valor previsto para realização da modalidade de Licitação concorrência, para obras e serviços de engenharia, como requisito para abertura do processo licitatório, deverá ser realizada audiência pública, de acordo com o artigo 39 da Lei nº 8.666/1993.

Sendo assim, a respeito das estimativas de valor para realização das

Licitações, consideradas as alterações feitas pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, para a utilização da modalidade concorrência foi definido a cifra estimativa de no mínimo R\$ 3.300.000,00 (Três Milhões e Trezentos Mil Reais). Sendo assim, temos que, como requisito prévio para início dos procedimentos licitatórios, cujos valores estimativos estejam acima de R\$ 330.000.000,00 (Trezentos e Trinta Milhões de Reais), deverá ser realizada audiência pública.

No entanto, bem coloca Niebuhr (2020) que, de acordo com a modificação trazida pelo §3º, do artigo 4ºG da Lei nº 13.979/2020, cujo objetivo é simplificar os procedimentos licitatórios realizados pela modalidade pregão, com destino ao enfrentamento da ESPIN, a exigência de realização da audiência pública, como obrigatória para início de procedimentos licitatórios, poderá ser dispensada.

Dessa forma, não será mais necessária a realização de audiência pública, nas contratações vultuosas destinadas ao enfrentamento da pandemia provocada pelo coronavírus.

3.7 DA VIGÊNCIA DA LEI 13.979/2020 E ADVENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.047/2021

Conforme tratado no item 3.4, em decorrência da pandemia provocada pelo coronavírus, surgiu a necessidade de um regramento provisório, que trouxesse ferramentas destinadas a desburocratizar o processo licitatório, bem como trazer maior celeridade às contratações destinadas ao combate da COVID-19. Essas ferramentas foram instituídas pela Lei nº 13.979/2020, sobretudo nos artigos de 4º a 4ºK, devidamente acompanhadas das alterações trazidas pelas Leis nº 14.035/2020 e 14.065/2020.

Ademais, a Lei nº 13.979/2020 foi votada em tempo recorde, concebida em face de uma situação excepcional. Este dispositivo trouxe previsões legais extremamente necessárias ao enfrentamento da ESPIN, que não existiam anteriormente em nosso ordenamento jurídico.

No entanto, cumpre salientar que, o termo final para vigência da Lei de enfrentamento ao coronavírus se deu no dia 31 de dezembro de 2020, data essa que deu fim à situação de calamidade pública estabelecida pelo artigo 1º do Decreto Legislativo nº 6 de 2020:

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 nº101, 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.

Até o mês de Abril do ano de 2021, não houve prorrogação da situação de calamidade pública, bem como, não houve também, aprovação de qualquer nova lei ou edição de medida provisória que viabilizasse a continuação de algum diploma normativo dotado de flexibilidade para as contratações emergenciais destinadas ao enfrentamento da COVID-19.

É importante esclarecer que, o Ministro Ricardo Lewandowski exarou despacho, nos autos de ADI 6.625, que somente manteve vigentes os artigos 3º a 3ºJ, incluindo seus incisos e parágrafos, todos da Lei nº 13.979/2020. Sendo assim, os únicos artigos que foram mantidos em vigor, tratam somente de medidas sanitárias, e não de simplificações nas contratações públicas destinadas ao combate da pandemia do coronavírus.

Em face do fim de vigência da Lei nº13.979/2020, é importante ressaltar que não é vedada ao administrador público a possibilidade de realizar uma contratação direta por meio da dispensa de licitação, obviamente que, em observação às peculiaridades do caso concreto, bem como atenção às exigências legais estipuladas pela legislação em vigor, com o intuito de combater os efeitos causados pela pandemia do coronavírus. A respeito disso, Fontes (2021) discorre ao analisar o fim de vigência da Lei nº 13.979/2020:

A lei nº 13.979/2020 não revogou ou suspendeu os efeitos do art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93 ou o art. 29, inciso XV da Lei nº 13.303/16, mas, sim, excepcionou aquelas compras emergenciais que possuem o fim específico de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, permanecendo todas as eventuais situações de emergência e de calamidade que vierem a surgir no âmbito da administração vinculados às regras e condições impostas pela Lei nº 8.666/93 ou 13.303/16.

Consequência disso, é que o gestor público deve se atentar aos requisitos impostos pelas Leis nº 8.666/1993 e nº 13.303/2016, para contratações emergenciais através da Dispensa de Licitação. Requisitos esses que eram dotados de flexibilidade quando da vigência da Lei 13.979/2020.

Por conta disso, no dia 03 de maio de 2021, por solicitação do Ministério da Economia e da Saúde, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MPv) nº 1047, de 03 de maio de 2021, cujo objetivo é apresentar medidas excepcionais para aquisição de bens e contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. De acordo com as autoridades, conforme Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00082/2021ME MS, de 13 de abril de 2021, a motivação foi no seguinte sentido:

A proposição visa a reestabelecer medidas excepcionais e urgentes voltadas às contratações públicas para atendimento célere e racionalizado, mediante a congregação de iniciativas – primando pela economia processual – no enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), tendo em vista que a legislação vigente de contratações públicas traz um custo processual e um interregno inerente às aquisições e contratações, que dificulta o provimento tempestivo de insumos para abastecer hospitais e atender a população do Brasil de forma urgente.

Extrai-se da motivação supramencionada que, em face da continuidade da situação emergencial, os administradores sentiram a carência da celeridade e da simplificação dos procedimentos licitatórios, experimentadas durante o período de vigência da Lei nº 13.939/2020. Nesse sentido, a Exposição de Motivos Interministeriais (EMI) ainda aduz:

Insta ressaltar a necessidade e urgência para acolhimento de tal proposição, haja vista a inevitabilidade de se restabelecerem as regras pretéritas e já exauridas, visando garantir que bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento dessa situação estejam disponíveis no local e hora certos, para manutenção das atividades indispensáveis ao atendimento das necessidades da população no combate à pandemia, de forma diligente e racionalizada, mediante a congregação de iniciativas, uma vez que os gestores públicos estão sem norteador regulatório diferenciado para a realização de ações/programas voltados para o enfrentamento da pandemia do coronavírus.

A matéria da Medida Provisória supramencionada foi enviada para apreciação do Congresso Nacional através da Mensagem nº 185, de 3 de maio de 2021, oriunda do Poder Executivo, tendo sido posteriormente publicada no Diário Oficial da União – DOU, no dia 4 de maio de 2021, somente a partir deste momento a medida entrou em vigor com força de lei.

Sendo assim, nas palavras de Fontes (2021), a moção exsurge posteriormente ao exaurimento da Lei nº 13.979/2020, tendo como objetivo

reestabelecer regras dotadas de maior flexibilidade, que manejem um procedimento de aquisição e contratação que atenda habilmente as necessidades da população, ainda com a promoção do processo administrativo adequado.

Conclui-se, portanto, que a edição dessa nova MPv tem como objetivo retomar as práticas de maior sucesso da Lei nº 13.979/2020 que foram implementadas ao longo do ano de 2020, visando continuidade de potência no combate à pandemia do coronavírus.

3.8 IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

É notório que, as novidades trazidas pela Lei nº 13.979/2020, e retomadas pela Medida Provisória nº 1.047, foram de suma importância para que se fizesse promover a celeridade e simplificação das contratações emergenciais. Nada obstante, estas medidas de simplificação e desburocratização, de acordo com a *Transparency Internacional* (2020), favoreceram significativo aumento na suspeita de práticas de corrupção.

No Brasil existe um índice de elevada percepção das situações de corrupção, antes mesmo da decretação de ESPIN, e aparentemente, após a situação de calamidade pública, houve um aumento desse índice. Nesse sentido, além dos benefícios trazidos pelo sistema normativo provisório, é necessário também ressaltar as irregularidades decorrentes desses, com a apresentação de alguns exemplos.

Ainda em Maio de 2020, conforme noticiário do G1 (2020), a Polícia Judiciária brasileira já estava realizando operações para investigar o superfaturamento de compras na área da saúde, em pelos menos seis estados, quais sejam o Mato Grosso, Rio de Janeiro, Roraima, Pará, Santa Catarina e São Paulo.

Pouco tempo depois, conforme alegam Onofre e Fabrini (2020), o Governo Federal pagou 185% a mais do que o preço praticado no mercado, em produtos para o combate da COVID-19, na realização de contratações emergenciais. Enquanto isso, o Ministério Público de Contas de São Paulo, por intermédio de seu Procurador-Geral, abriu representação no TCU para que houvesse apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Governo do Estado

de São Paulo, na aquisição de 340.000 aventais de proteção (MPC-SP, 2020).

Já no Pará, de acordo com o MPF (2020), um dos centros habilitados para detecção do coronavírus foi investigado em uma operação conjunta da CGU, MP e PF, motivados por irregularidades em processos licitatórios para compras laboratoriais, anteriormente à decretação da medida de emergência.

Outro caso que, apesar de sua gravidade, não se trata de um caso isolado, é a irregularidade na contratação para compra de respiradores, no Mato Grosso, por exemplo, houve um investimento de R\$ 4.000.000,00 (Quatro Milhões de Reais) na aquisição de 22 respiradores mecânicos para a Unidade de Pronto Atendimento da cidade, no entanto, ao serem entregues, foi constatado pelos médicos que o fornecimento se tratava de uma fraude e os equipamentos eram falsificados (RABELLO, 2020).

Ainda, verificou-se uma questão de conflito de interesses, quando o Ministério da Saúde procedeu a contratação, utilizando a Dispensa de Licitação emergencial no combate à pandemia, uma empresa ligada ao financiamento de campanhas eleitorais do ora Ministro Luiz Henrique Mandetta (REZENDE, 2020).

Em face dos fatos acima mencionados, bem como de outros semelhantes que se pode encontrar no noticiário, conclui-se que, nada obstante as ferramentas concebidas com o objetivo de trazer maior celeridade e simplificação dos processos licitatórios, terem obtido e continuam obtendo sucesso na desburocratização das contratações emergenciais, bem como auxiliaram no atendimento rápido às necessidades da sociedade frente à uma pandemia de escala global, infelizmente podem também ter facilitado esquemas de corrupção e favorecimento indevido que ocasionaram prejuízo aos cofres públicos, e diretamente à sociedade.

CONCLUSÃO

A pandemia provocada pelo coronavírus tem sido um grande desafio para todos, trouxe incontáveis dificuldades para a Administração Pública, mormente, no âmbito das contratações administrativas, demandando soluções eficientes, de simplificação e celeridade para potencialização de seus efeitos. A Emergência de saúde pública trouxe à tona problemas no direito normal de contratações, como o excesso de formalismo e morosidade excessiva, que tornou cristalina a inadequação desse sistema normativo para o enfrentamento de uma situação calamitosa e emergencial do porte da qual passamos.

Para tanto, frente à necessidade de instaurar um regime jurídico provisório e emergencial para o tratamento da situação emergencial, foram trazidas modificações com poder para simplificar os procedimentos de contratação pública, por meio da edição de leis, decretos, medidas provisórias, portarias, decretos legislativos, instruções normativas, resoluções, e até emendas à Carta Cidadã de 1988.

Nessa esteira, foi instituída a Lei nº 13.979/2020, que trouxe disposições a respeito das medidas a ser utilizadas no enfrentamento à ESPIN, em especial, aquelas relacionadas aos procedimentos de contratação pública para aquisição de bens, insumos e serviços, inclusive serviços de engenharia, destinados ao combate do coronavírus.

Em face de todo o exposto, a presente pesquisa propôs a análise das modificações legislativas instituídas pelo direito emergencial, com referência às contratações públicas destinadas à aquisição de bens e serviços para enfrentamento à pandemia, por meio de uma comparação entre o que foi instituído pela Lei nº 13.979/2020, em face do regime normal de Licitações e Contratos Administrativos preconizados pelas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002.

Portanto, no que tange ao aspecto temporal do direito emergencial, temos que os instrumentos trazidos por este para a realização de Licitações destinadas ao enfrentamento da pandemia foram válidos somente até o mês de Dezembro do ano de 2020, enquanto perdurou a decretação de calamidade pública. No entanto, é cediço que a situação emergencial não acabou neste momento, o que resultou em carência das simplificações propostas pelo direito provisório, que somente foram prorrogadas em 03 de maio de 2021, por meio da Medida Provisória (MPv) nº

1047/21. Em se tratando do aspecto material, é notório que a Lei n 13.979/2020 não foi dotada de uma estrutura suficiente e autônoma para direcionar a formalização dos processos de Licitação realizados durante a pandemia, tendo sido necessária a aplicação subsidiária dos dispositivos padrão de contratações, em especial a Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002.

Percebe-se que houve um leque de regras direcionadas à desburocratização dos procedimentos de contratação pública que foram introduzidas pelo regime provisório, dos quais estão em destaque a dispensa de exigência ou apresentação de uma forma mais simplificada de realização dos atos licitatórios. Nesse sentido, o direito provisório permitiu a dispensa de elaboração de estudos técnicos preliminares nos processos licitatórios destinados ao enfrentamento da pandemia, bem como estabeleceu a simplificação do projeto básico e do termo de referência na apresentação pela Administração Pública.

Outra mudança observada pelo regime emergencial foi a previsão de prorrogação de prazos dos contratos administrativos formalizados para combater à COVID-19, estas prorrogações foram possíveis durante a vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020.

Na sequência, outro instrumento destinado à desburocratização dos procedimentos licitatórios foi a possibilidade de realização de pagamentos antecipados aos fornecedores. Este instrumento tinha em vista o aumento da oferta de possíveis licitantes, bem como tinha como objetivo trazer maior economia para o Poder Público. No entanto, houveram problemas com relação a descumprimento de contratos, onde os particulares que receberam antecipadamente não cumpriram com o objeto e não devolveram o dinheiro pago de volta aos cofres públicos.

Ainda como providência de redução da burocracia, foi dispensada para as licitações destinadas ao combate da pandemia, as exigências habilitatórias de regularidade fiscal, sendo permitido também, a dispensa de apresentação de mais de um requisito habilitatórios, naquelas situações em que o particular tenha alguma restrição na documentação apresentada. Esta e outras medidas devem ser aplicadas de forma excepcional, sem prejuízo da devida justificativa em procedimento da Administração.

Em face das mudanças demonstradas, observou-se que as alterações legislativas instituídas pelo direito provisório, alcançaram somente as modalidades de Dispensa de Licitação e Pregão, não contemplando as demais modalidades

licitatórias de que dispõe a Lei nº 8.666/1993.

A respeito das mudanças destinadas ao procedimento de Dispensa de Licitação, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, o legislador trata como presumida a motivação de contratação feita no período de ocorrência de situação de Emergência e Calamidade Pública, afastando a compulsoriedade de comprovar a ocorrência de ESPIN. No entanto, tal medida não permite ao Administrador deixar de apresentar as motivações do procedimento de Dispensa de Licitação, por força dos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público.

Outra medida apresentada pelo regime provisório, no tocante ao procedimento de Dispensa de Licitação, foi a alteração dos valores limite. Dessa forma, o valor estimado passa a ser até R\$ 100.000,00 para contratação de obras e serviços de engenharia, e R\$ 50.000,00 para compras e serviços comuns de engenharia, ambos os valores-limite para contratação por meio de Dispensa de Licitação durante a ocorrência de ESPIN.

Nada obstante, mais uma novidade foi trazida pela Lei nº 13.979/2020, qual seja a possibilidade de contratação de pessoas jurídicas declaradas inidôneas ou suspensas de contratar com a Administração. Tendo como o objetivo aumentar a oferta de possíveis fornecedores. Para tanto, o órgão da Administração interessado na contratação deverá comprovar que a empresa declarada inidônea ou suspensa é a única fornecedora do bem ou prestadora do serviço objeto da necessidade.

Nesse mesmo sentido, à Administração Pública foi permitida a aquisição, por meio de Dispensa de Licitação, de bens usados, com a condição de que o fornecedor seja responsabilizado totalmente pelas condições de uso e funcionamento do bem usado adquirido.

Já nas contratações feitas através da modalidade Pregão, observamos algumas diferenças em face da legislação normal. Tais contratações deverão ser efetuadas, em regra, na forma eletrônica. Porém, existe a possibilidade de que seja realizado o procedimento em sua forma presencial, nas situações atípicas em que a utilização do Pregão Eletrônico resulte em inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública, com a devida comprovação e justificativa.

Nessa esteira, outra ferramenta utilizada para acelerar as contratações realizadas por meio do Pregão foi a diminuição de prazos. Todos os prazos dos Pregões destinados à aquisição de bens e serviços para combater à situação de

emergência e calamidade pública, serão reduzidos pela metade. Bem como os recursos administrativos interpostos nesse procedimento, deixaram de ter efeito suspensivo e passaram a ter efeito devolutivo, cabendo à autoridade competente proceder a realização da contratação sem a suspensão dos prazos processuais.

Quanto às Licitações de grande vulto, cujos valores estimados ultrapassem a estimativa de R\$ 330.000.000,00, o regime provisório dispensou a necessidade da Administração realizar audiência pública, sendo permitido então a realização dessas Licitações sem a necessidade prévia de realização desta audiência.

Ademais, a característica temporal de validade do regime provisório se encerrou juntamente com o fim da vigência do Estado de Calamidade Pública, no entanto, a situação emergencial efetivamente continuou após o período, o que causou uma carência de utilização das ferramentas trazidas pela Lei nº 13.979/2020. Em face da necessidade de continuar a realizar contratações com mais celeridade, a fim de atender à demanda causada pela pandemia, no dia 03 de maio de 2021, por solicitação do Ministério da Economia e da Saúde, o Presidente da República editou a Medida Provisória (MPv) nº 1047, que prorrogou o prazo de utilização daquelas ferramentas de celeridade e desburocratização trazidas pelo regime provisório de 2020.

Por fim, observou-se que a desburocratização dos procedimentos licitatórios trazida pela Lei nº 13.979/2020 e posteriormente prorrogada pela Medida Provisória de nº 1.047, nada obstante o enorme bem que fizeram ao trazer maior celeridade e simplicidade aos procedimentos de Licitação voltados para a aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao combate da pandemia, infelizmente também resultou em irregularidades e ilegalidades por parte dos particulares.

Face à todo o exposto durante a presente pesquisa, tem-se que foi completamente respondida a problemática proposta, com a demonstração minuciosa das mudanças trazidas e ferramentas utilizadas pela Administração Pública para lidar com a urgente demanda da sociedade em decorrência da pandemia do coronavírus, e mais, quais foram os benefícios observados na prática da desburocratização; a forma pela qual a Administração Pública reagiu ao fim da vigência do direito provisório, tendo em pouco tempo posterior, editado a Medida Provisória responsável por prorrogar os benefícios dela; e por fim, demonstrou as consequências experimentadas, como irregularidades e ilegalidades decorrentes da desburocratização e simplificação dos procedimentos licitatórios.

Dessa forma, a relevância da presente pesquisa é consubstanciada no desenvolvimento do tema, desde o básico, onde foram apresentados conceitos basilares da Administração e a forma pela qual esta realiza seus acordos com os particulares, relacionando o assunto com um tema de tamanha sensibilidade, que foi o combate à pandemia do coronavírus e concluindo com a apresentação dos benefícios e malefícios da rápida criação do regime provisório. Tem-se que este assunto ainda tem muito a ser discutido, por se tratar de um tema complexo e extenso, deixando a trabalhos futuros a incumbência de tratar a respeito de um regime temporário de contratações mais completo e organizado, dotado de maior autonomia, para utilização em eventuais situações similares às que passamos durante o período de pandemia causada pelo coronavírus.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; Cavalcante, Rafael Jardim. **RDC e contratação integrada na prática: 250 questões fundamentais**. 2. Ed. rev. Ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARRETO, Cláudio Pereira. **Apostila Capacitação: Pregão Presencial e Eletrônico**. Distrito Federal, 2008.

BIANCOLINI, Adriano et al. **Fim da vigência da MP nº 951/20: fim do SRP em dispensa?** 17 ago. 2020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/fim-da-vigencia-da-mp-no-951-20-fim-do-srp-em-dispensa/> Acesso em: 10 set. 2021.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**: comentando todos os artigos da Lei de nº 8.666/1993. Levando também em consideração a Lei Complementar nº 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. 4. ed. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudências**. 4. Ed. rev., atual e amp. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3693.htm. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

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. **Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.** Presidência da República: Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm. Acesso em 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.065 de 30 de setembro de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14065.htm. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 951 de 15 de abril de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 961 de 6 de maio de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1047 de 03 de maio de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.047-de-3-de-maio-de-2021-317620354>. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia/ Ministério da Saúde – **Exposição de Motivos Interministerial nº 00082/2021 ME MS**, de 13 abr. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014qhbz06k47gwqmj0ghi49mo020699684.node0?codteor=2006659&filename=Tramitacao-MPV+1047/2021. Acesso em: 19 set. 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. rev. Salvador: Juspodivm, 2017.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. revisada, atualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Maurílio Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles L. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19; critérios e fundamentos; direito administrativo, financeiro (responsabilidade fiscal), trabalhista e tributário; um mundo diferente após a COVID-19**. 1 ed. 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FONTES, Miguel Janeiro Martos. **Análise crítica do procedimento licitatório da Dispensa de Licitação prevista na Lei nº 13.979/2020.** São Paulo: IDB, 2021.

JAGIELSKI, Regina. **Aplicação do Princípio da Isonomia a Licitação.** Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3998/Aplicacao-do-Principio-da-Isonomia-a-Licitacao/>. Acesso em: 12 mai. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e contratos administrativos.** 10. Ed. São Paulo: Dialética, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão:** (comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico). 5. Ed. revista e atualizada. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Mas temos muito ainda a falar sobre licitação.** Gazeta do Povo, Curitiba. 06/11/2015. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/marcal-justen-filho/mas-temos-muito-ainda-a-falar-sobre-licitacao-0k320vk5ryh9zn8tdrguqlrzm/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

JUSTEN FILHO, et. al. **COVID-19 e o direito brasileiro.** 2. Ed. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Edição Kindle.

LIMA, Claudio Márcio Amaral de Oliveira. **Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19).** Radiologia Brasileira. São Paulo, vol.53, nº 2, abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0100-3984.2020.53.2el>. Acesso em: 09 set. 2021.

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

MCINTOSH, Kenneth. **Doença de coronavírus 2019 (COVID-19).** Tradução de Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. [s.1.] atual. 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-sul/hu-furg/ensino-e-pesquisa/artigos-cientificos-covid-19/tratamentos/4-corona-virus-up->

to-date-31-03.pdf

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12. ed. Atualizada por: Eurico de Andrade Azevedo, Célia Marisa Prendes e Maria Lúcia Mazzei de Alencar. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. revista e atualizada São Paulo: Malheiros. 2012.

MPC-SP. **MP de Contas de São Paulo pede que Secretaria da Saúde explique alto valor de aventais comprados sem licitação**. 08 julho 2020. Disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/mp-de-contas-de-sao-paulo-pede-que-secretaria-da-saude-explique-alto-valor-de-aventais-comprados-sem-licitacao/>. Acesso em: 21 set. 2021.

MPF. **Operação Parasita: MPF, CGU e PF apuram irregularidades com recursos de pesquisas biomédicas no Pará**. 06 fev. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/operacao-parasita-mpf-cgu-e-pf-apuram-irregularidades-envolvendo-recursos-da-saude-no-para>. Acesso em: 22 set. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**., 4. Ed. rev, e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

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

ONOFRE, Renato; FABRINI. Fábio. **Ministério da Saúde paga até 185% a mais por produto contra Covid-19**. Folha de São Paulo. 13 abril 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/ministerio-da-saude-paga-ate-185-a-mais-por-produto-contraco-covid-19.shtml>. Acesso em: 21 set. 2021.

OPAS/OMS Brasil. **Brasil confirma primeiro caso de infecção pelo novo**

coronavírus. Institucional: Organização Pan-Americana de Saúde, 2020.
Disponível em: <https://www.paho.org/pt/node/69303>. Acesso em: 09 set. 2021.

OLIVEIRA, Leonardo da Silva de. **Licitação na Administração Pública: Custos da burocracia para sociedade.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 03, Vol. 10, pp. 90-108. Março de 2020. ISSN: 2448-0959. Disponível em:
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/licitacao-na-administracao-publica>. Acesso em: 14 set. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática.** 4. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 4ª edição – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

POLÍCIA realiza operação em seis estados e expõe superfaturamento de compras na Saúde. G1. 10 maio 2020. Disponível em:
<https://g1.globo.com/fantastico/quadros/cade-o-dinheiro-que-tava-aqui/noticia/2020/05/10/policia-realiza-operacao-em-seis-estados-e-expoe-superfaturamento-de-compras-na-saude.ghtml>. Acesso em: 21 set. 2021.

RABELLO, Aiuri. **Cidade foco de covid-19 no interior de MT paga R\$ 4 mi em aparelhos falsos.** UOL. 29 abril 2020. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/04/29/rondonopolis-pagar-4-mi-em-22-respiradores-mas-recebe-equipamentos-falsos.htm>. Acesso em: 22 set. 2021.

REZENDE, Constança. **Mandetta contrata empresa ligada a sua campanha para combate ao coronavírus.** UOL. 19 março 2020. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/colunas/constanca-rezende/2020/03/19/mandetta-contrata-empresa-ligada-a-sua-campanha-para-combate-ao-coronavirus.htm>. Acesso em: 22 set. 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption could cost lives in Latin Americas response do covid.** 31 março 2020. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_could_cost_lives_in_latin_americas_response_to_the_coronavirus. Acesso em: 21 set. 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Em tempos como esse transparência é mais importante do que nunca.** 19 março 2020. Disponível em: <https://www.transparency.org/pt/news/in-times-like-these-transparency-matters-more-than-ever-1>. Acesso em: 21 set. 2021.

WU, D. et al. **O surto do SARS-CoV-2: o que nós sabemos.** International Journal of Infectious Diseases. Tradução de Universidade Federal do Paraná. [s.1.] 12 mar. 2020. Disponível em: <http://www.toledo.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/03/O-surto-da-SARS-CoV-2-o-que-no%CC%81s-sabemos.pdf.pdf>. Acesso em: 09 set. 2021.

ZUCCO, Fabiano. **Princípios de Licitações Públicas: O que é mais importante.** Disponível em: <https://www.rcc.com.br/blog/principios-da-licitacao-publica/>. Acesso em: 12 mai. 2021.

RESOLUÇÃO nº 038/2020- CEPE

ANEXO I

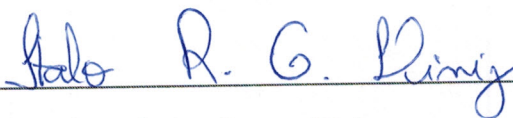
APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante **Italo Roberto Gomes Diniz**
do Curso de **Direito**, matrícula **2017.1.0001.1153-2**,
telefone: **(62) 98326-8853**, e-mail: **italodinizrunes@hotmail.com**, na qualidade de
titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do
autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o
Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL
POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM FUNÇÃO DA PANDEMIA
PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS** gratuitamente, sem ressarcimento dos
direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico,
na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou
JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AYI, QT); outros,
específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da
produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

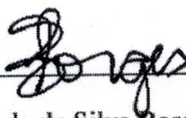
Goiânia, 27 de Novembro de 2021.

Assinatura do/a autor/a: _____



Nome completo do/a autor/a: **Italo Roberto Gomes Diniz**

Assinatura da professora orientadora: _____



Nome completo da orienta

ora: **Fernanda da Silva Borges**