



•NOVA•
UCSAL

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
Faculdade de Direito

BEATRIS MARQUES E SOUZA

**AQUISIÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA
PANDEMIA DE COVID-19 E AS IMPLICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA/BA**

**Salvador
2020**

BEATRIS MARQUES E SOUZA

**AQUISIÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA
PANDEMIA DE COVID-19 E AS IMPLICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA
DA CONQUISTA/BA**

Trabalho apresentado junto à
Universidade Católica do Salvador,
como requisito para obtenção do
título de bacharelada em Direito.

Prof. Orientador: Andre Bastos
Vaccarezza.

**Salvador
2020**

BEATRIS MARQUES E SOUZA

**AQUISIÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA
PANDEMIA DE COVID-19 E AS IMPLICAÇÕES NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA
DA CONQUISTA/BA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Católica do Salvador, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Salvador, 15 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Esp. André Bastos Vaccarezza
UCSAL
Orientador

Profa. Esp. Joelma Ferreira Primo Pacheco
UCSAL

Profa. Esp. Anne Feitosa do Nascimento
UCSAL

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida e por ser meu maior e melhor alicerce nesta caminhada. Gratidão por todos “casos e acasos” ao longo da estrada que me oportunizaram ser quem sou hoje! Por isso, agradeço imensamente a Deus por cada conquista e também por cada aprendizado. Toda honra e glória seja concedida a Ele sempre!

Agradeço aos meus pais, meu berço de amor, por todo incentivo, apoio e pelo investimento constante em mim. Gratidão por serem tão singulares, por serem presença constante e participação ativa em cada passo em minha vida.

Agradeço, em especial, ao meu Pai por ser minha grande inspiração e orientação profissional, e por toda dedicação empenhada para meu sucesso.

Agradeço a minha irmã Luiza, melhor amiga e cúmplice, minha grande incentivadora e meu maior estímulo de crescimento.

Agradeço a minha família de maneira ampla (avós, padrinhos, tios e tias, primos e primas, sobrinhos e afilhados), que são o meu alicerce em todos os momentos. Agradeço por tamanha dedicação a mim, sempre me fortalecendo e sendo um grande impulso para alcance do meu sucesso.

Agradeço ao meu companheiro e melhor amigo Fernando, pela parceria e incentivo constante.

Aos meus amigos, que sempre estiveram ao meu lado, por todo carinho e apoio demonstrado ao longo de todos os anos de amizade e, sobretudo, por se alegrarem com minhas conquistas. Em especial, gratidão às irmãs da vida: Bruna, Carol, Duda, Hyanna, Lari, Let Peixoto, Manu, Taina e Let Gonzaga.

Agradeço à minha amada família “Escalada” pela grande inspiração no crescimento e amadurecimento da minha fé, afinal, “se eu fosse só não haveria nem porquê”.

Agradeço aos grandes colegas que compartilharam esta caminhada de conhecimento comigo, bem como aos bons amigos que fiz no Fórum Ruy Barbosa.

Agradeço a todos os professores pela excelência no magistério, sobretudo aqueles que me desafiaram a ir além e buscar ser sempre uma acadêmica/profissional melhor e mais humana.

Agradeço ao professor André Vaccarezza, orientador deste trabalho, pela disposição em compartilhar seus valiosos conhecimentos. Bem ainda, agradeço às estimadas examinadoras pela disponibilidade em participar e contribuir no crescimento do presente trabalho.

Por fim, estendo minha gratidão a todos que, direta ou indiretamente, de forma positiva ou negativa (visto que tudo é aprendizado e oportunidade de crescimento) contribuíram para tudo alcançado até aqui.

“Cada um sabe a dor e a delícia de ser o que é.”

Caetano Veloso

RESUMO

A presente Pesquisa tem como objetivo analisar o novo panorama das Aquisições Públicas de bens e serviços realizadas em caráter emergencial diante das ações voltadas ao enfrentamento da Pandemia de COVID-19 para superação do Estado de Calamidade em Saúde Pública vivenciado no decorrer do ano de 2020 em todo país. A finalidade deste trabalho é discutir, em especial, a atual realidade administrativa e as inovações trazidas pelas novas perspectivas do Direito Provisório, criado em razão do momento de crise sanitária gerada pelo novo Coronavírus (SARS-COV-2), principalmente através da Lei nº 13.979/2020 e da Lei nº 14.035/2020. As novas normas legais visam conferir maior agilidade e eficácia nos processos de aquisições públicas e, conseqüentemente, oferecer respostas mais céleres e eficazes, com o propósito de amenizar a propagação do vírus e minimizar os possíveis danos advindos da Pandemia. Para tanto, faz-se um recorte espacial voltado às ações adotadas na cidade de Vitória da Conquista, município situado no Sudoeste da Bahia, sendo a terceira maior cidade do Estado e a quarta mais afetada pela Pandemia.

Palavras-chave: Aquisições Públicas Emergenciais; Pandemia COVID-19; Lei nº 13.979/2020; Lei nº 14.035/2020; Vitória da Conquista.

ABSTRACT

This Research aims to more objectively analyze the new panorama of Public acquisitions of goods and services carried out on an emergency basis in the face of actions aimed at coping with the COVID-19 Pandemic to overcome the State of Calamity in Public Health experienced during the year of 2020 across the country. The purpose of this paper is to discuss, in particular, the current administrative reality and the innovations brought about by the new perspectives of provisional law, created due to the moment of health crisis generated by the new Coronavirus (SARS-COV-2), namely through Law No. 13.979 / 2020 and Law No. 14.035 / 2020. The new legal rules aim to provide greater agility and efficiency in public procurement processes and, consequently, offer faster and more effective responses in order to mitigate the spread of the virus and minimize the possible damages arising from Pandemic. To this end, a spatial approach is made to the actions adopted in the city of Vitória da Conquista, a municipality located in the Southwest of Bahia, being the third largest city in the State and the fourth most affected by Pandemic.

Keywords: Public acquisitions Emergency; COVID-19 Pandemic; Law nº. 13.979 / 2020; Law nº. 14.035 / 2020; Vitória da Conquista.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CFM	Conselho Federal de Medicina
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
COVID-19	Doença causada pelo vírus SARS-CoV-2
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de importância Nacional
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FNS	Fundo Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
LACEN	Laboratório Central de Saúde Pública
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial de Saúde
PPP	Parceria Público Privada
SARS-CoV-2	Vírus causador da COVID-19
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SESAB	Secretaria Estadual de Saúde
SG	Síndrome Gripal
SRAG	Síndrome Respiratória Aguda Grave
SUS	Sistema Único de Saúde
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	AS AQUISIÇÕES PÚBLICAS	13
2.1.	As Aquisições Públicas no Período de Enfrentamento da Pandemia de COVID-19	15
2.2.	A Pandemia de COVID-19 na Bahia	22
3.	PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE VERSUS AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS	26
3.1.	Princípio da Impessoalidade dos atos da Administração Pública	28
3.1.1.	O princípio da impessoalidade e as consequências sobre as aquisições emergenciais	30
3.2.	Princípio da Moralidade nos atos administrativos	34
3.2.1.	O princípio da moralidade e implicações nas contratações emergenciais	35
4.	O ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE CALAMIDADE EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA	38
4.1.	Panorama Nacional	38
4.1.1.	Os investimentos públicos realizados para enfrentamento da COVID-19	40
4.2.	A crise em saúde Pública no Município de Vitória da Conquista/Ba ..	41
4.2.1.	As ações adotadas para o enfrentamento da Pandemia do COVID-19 pelo Município de Vitória da Conquista	45
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

Uma nova espécie de vírus foi descoberta, no final do ano de 2019, na cidade de Wuhan, na China, popularmente chamado de “novo coronavírus” ou, cientificamente, SARS-CoV-2 – organismo causador da doença COVID-19 – conhecida por ocasionar Síndrome Gripal - SG, infecções pulmonares e Síndrome Respiratória Aguda Grave - SRAG, gerando uma crise de saúde pública no panorama global, com mais de 60 milhões de casos registrados e cerca de 1,5 milhões de mortes em todo mundo até o fim do mês de novembro do corrente ano (segundo dados da OMS).

De modo geral, a Pandemia representa um desequilíbrio na conjuntura social, causando implicações diretas no sistema privado e, sobretudo, no sistema público de saúde, visto que no Brasil cerca de 75% das pessoas dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde - SUS e apenas 25% dos brasileiros possuem acesso à saúde privada ou suplementar (Estadão, 2020).

Neste plano, a saúde é reconhecida como direito social no art. 6º Carta Magna Brasileira, onde o interesse público sanitário, além de garantia consagrada constitucionalmente (através de diversos dispositivos da Lei Maior, tais como art. 23, II; art. 24, XII; art. 30, VII; e art. 196) é, ainda, protegido pela Lei infraconstitucional nº 8.080 de 19.09.1990 - Lei do SUS, que versa sobre “as condições para promoção, a proteção e recuperação da saúde.” (POZZO, 2020, pág. 86)

Ademais, ainda é preciso levar em consideração os reflexos na ordem econômica, visto que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em apenas quatro meses de Pandemia uma média de setecentos e dezesseis mil pequenas empresas fecharam e o país registrou um crescimento de 27,6% de desemprego, perfazendo o número de treze milhões de desempregados. Ante aos referidos dados, demonstra-se que além da crise sanitária, o mundo ainda pode ser afetado por uma possível crise no setor econômico, passível de ser agravada à medida que a Pandemia se prolonga.

Joel de Menezes Niebuhr descreve a atual situação de crise como sendo “um enorme drama humano global (...) que vai muito além da saúde e atinge fortemente todas as estruturas sociais, a política, a economia, os costumes e tudo mais que

possa ter com as coisas dos homens e das mulheres, inclusive do Direito” (2020, pág. 11).

Neste cenário, no início do corrente ano, com o advento do vírus do COVID-19 no Brasil (que, segundo divulgação do Ministério da Saúde, teve seu primeiro caso confirmado no dia 26/02/2020 em São Paulo), foi necessária a adoção de diversas medidas atípicas e inéditas em uma gama de esferas da sociedade, notadamente pelo Poder Público, visando a repressão e o enfrentamento da Pandemia. Estas medidas certamente serão lembradas e referendadas, seja por sua relevância positiva ou negativa junto à Administração Pública nessa atual situação de crise sanitária.

Do ponto de vista da Administração Pública, há uma amplitude de inovações que podem ser analisadas, sendo que como objeto do presente trabalho, buscaremos tratar mais precisamente acerca das aquisições públicas emergenciais e suas implicações, sob a ótica do Direito Administrativo, em especial às ações de enfrentamento do Estado de Calamidade em Saúde Pública adotadas pelo município de Vitória da Conquista, na região sudoeste do Estado da Bahia.

2 AS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

Em períodos de normalidade, as aquisições públicas devem ser realizadas pela administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nessa ótica, é estabelecido constitucionalmente que o procedimento deverá ocorrer mediante devido processo de licitação, assegurando a ampla concorrência e igualdade entre os contratantes. (Art. 37, XXI da Constituição Federal)

Além disso, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o dispositivo constitucional supramencionado e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, determina que obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações realizadas pela Administração Pública junto a terceiros, serão obrigatoriamente precedidas de licitação (Art. 2º da Lei de Licitações e Contratos).

A licitação, por sua vez, é um processo formal que visa conferir igualdade de condições aos concorrentes (ora licitantes) e foi instrumento consagrado pela Carta Magna de 1988, com previsão no artigo constitucional nº 37, XXI, que dispõe como dever da Administração Pública em sentido amplo (ou seja, Poderes dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União), salvaguardar os princípios da Administração Pública já mencionados, e determina, ainda:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. *grifo nosso*

Nessa ótica, é sabido que, visando conferir mais segurança jurídica, o processo licitatório é burocrático e pressupõe uma série de etapas que levariam, conseqüentemente, dispêndio de tempo, podendo perdurar de cinco a quarenta e cinco dias apenas para o recebimento de propostas dos licitantes (acrescenta-se que ainda deverá ocorrer outras etapas como a habilitação dos mesmos, o

juízo das propostas, o controle de legalidade do processo, para finalmente ocorrer a adjudicação da Licitação).

Neste sentido, mesmo antes da Pandemia de Coronavírus o legislador já havia previsto hipóteses de dispensa ao processo licitatório, pelo que citamos o Art. 24, IV da Lei de Licitações e Contratos - nº 8.666 de 21 de junho de 1993:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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

(destacamos)

Nos termos desta norma legal, dispensar ou inexigir a realização de licitação em hipótese diversa daquelas previstas (que estão dispostas respectivamente no art. 24 e art. 25 da Lei de Licitações e Contratos) ou, ainda, deixar de obedecer aos procedimentos e determinações pertinentes a estes, incorrerá em crime, sendo passível de responsabilização do servidor, do contratante e de eventual figura que tenha concorrido para que a ilegalidade fosse consumada, beneficiando-se com a contratação direta (nos termos do art. 89 da Lei 8.666/93).

Segundo o ilustre Ronny Charles Lopes de Torres, o Legislador Infraconstitucional buscou trazer ao dispositivo supra transcrito uma série de requisitos, quais sejam: “1. Urgência no atendimento da situação emergencial ou calamitosa. 2. Possibilidade de prejuízos ou comprometimento da segurança de pessoas, serviços ou bens públicos ou particulares” e, além disso, elementos condicionadores, tais como:

1. Dispensa apenas para contratações relacionadas ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa; 2. Prazo máximo de 180 dias, ininterruptos e consecutivos, contados da ocorrência da emergência ou da calamidade; 3. Vedação à prorrogação contratual. (TORRES, 2018. Pág. 294)

Dessarte, em relação às contratações diretas estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, o art. 26 da referida Lei estabelece como necessidade a justificação e

comunicação da autoridade superior, para aprovação e publicação em canais da imprensa oficial como sendo um requisito para a eficácia do ato.

Ademais, conforme o parágrafo único do art. 26 da lei licitatória, o processo de dispensa deverá ser devidamente instruído com:

- I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Nesta ótica, vale evidenciar o entendimento do Tribunal de Contas da União, em sede de julgamento do Acórdão nº 2504/2019, onde o Relator Ministro Bruno Dantas diz que:

A mera existência de decreto municipal declarando a situação do município como emergencial não é suficiente para justificar a contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, devendo-se verificar se os fatos relacionados à contratação amoldam-se à hipótese de dispensa prevista na lei.

Neste cenário, é sempre válido lembrar que o estado emergencial resta configurado quando há uma iminência de danos à saúde e aos serviços públicos e, por outro lado, em relação ao estado de calamidade pública ficará caracterizado num cenário mais gravoso, decretado quando as situações já se instalaram e já se pode observar os danos, como, aliás, está-se a enfrentar, atualmente, no Brasil.

2.1 AS AQUISIÇÕES PÚBLICAS NO PERÍODO DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Em âmbito nacional, verificou-se um novel arcabouço normativo, desde a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (publicada no Diário Oficial da União em 04/02/2020), passando pelo advento das Leis 13.979 e 14.035/2020, declaração do estado de Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção causada pelo SARS-CoV-2 e, um mês depois, a decretação pelo Senado do Estado de Calamidade em Saúde Pública - através do Decreto Legislativo nº 6, de 2020 publicado no Diário Oficial da União em 20/03/2020.

Já neste cenário é possível a realização de contratação emergencial sem licitação e, inclusive, é hipótese de liberação de recursos advindos da União para investimentos em ações que previnam o agravamento dos danos.

Entretanto, segundo o douto Joel de Menezes Niebuhr, “há alguns anos a Administração Pública mergulhou de cabeça num modelo excessivamente burocrático, desconfiado e controlado, que paralisa ou, na melhor das hipóteses, retarda a Administração Pública.” (2020, pág. 13)

Frisa-se que, a crítica feita por Niebuhr não versa sobre a exigência de formalidades, mas a quantidade delas, que culmina em deixar de atender com celeridade as demandas da Administração Pública. Deste modo, ele conclui que: “A burocracia não é em si o mal, ela qualifica a decisão administrativa, evita e reprime desvios por meio de planejamento e de controle. O mal está no excesso de burocracia.” (2020, pág. 13)

Nesse sentido, o autor se opõe à demasia de burocracia existente mesmo diante à hipótese de dispensa de licitação disciplinada pelo Art. 24, IV da Lei de Licitações e Contratos - nº 8.666/93 e, conseqüentemente, da morosidade ocasionada por este excesso, que implica diretamente na falta de brevidade no atendimento das demandas do próprio ente público.

Com o fito de acelerar o procedimento, logo após ser instaurado o ESPIN (Emergência em Saúde Pública de importância Nacional) a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, ingressou no ordenamento jurídico, disciplinando as medidas a serem adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de relevância internacional desinente do coronavírus, realizando a flexibilização de algumas disposições constantes na legislação que trata acerca das contratações públicas.

Assim, verificou-se um conjunto de ferramentas importantes propostas pelo Direito Administrativo visando o enfrentamento de situações excepcionais, tal como preconiza Hipócrates, intelectual considerado o “pai da medicina”, ao dizer que: “Para os males extremos, só são eficazes os remédios intensos”.

Nessa ótica, conclui-se que:

“em momentos de exceção à normalidade, como guerra, calamidade, estado de defesa e emergência, uma sociedade livre e democrática pode editar normas e até um conjunto de normas, criando um sistema normativo; este sistema pode ser provisório ou o início do

rompimento com o sistema anterior” (FERNANDES, Jorge U. Jacoby *et. al*, 2020, pág. 22)

Assim, a referida Lei, promulgada sob o objetivo de proteção da coletividade, estabeleceu no seu Art. 4º que: “é dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei”

Acrescenta-se que a atual redação do referido artigo, que foi conferida pela Medida Provisória Nº 926/20 de 20 de março de 2020, alterou algumas disposições da Lei 13.979/20, especialmente substituindo a expressão mais restrita utilizada inicialmente, qual seja “insumos de saúde”, pelo termo “insumos”, isto é, expressão genérica e mais abrangente, onde se pode justificar, por exemplo, a aquisição de cestas básicas e outros produtos não relacionados diretamente a situação de saúde, mas a “outras ações de enfrentamento da pandemia.”

Nesse sentido, Niebuhr compreende que o Direito Provisório que surge através da referida Lei que, em momento ulterior, foi alterada pela Medida Provisória 926/2020 (convertida na Lei Federal nº 14.035/2020) possui caráter emergencial e transitório, inovando principalmente em referência à simplificação dos prazos na modalidade de pregão eletrônico e das etapas preparatórias das contratações, para então superar parte da morosidade na Administração Pública e possibilitar um atendimento mais célere das demandas comuns. (2020, pág. 12/13)

Entretanto, Niebuhr faz uma crítica ao expressar seu entendimento que “qualquer emergência relacionada à pandemia de Covid-19 poderia ser atendida por meio da hipótese de dispensa geral do inciso IV do artigo 24 da lei 8.666/93” (2020, pág. 46). Ressalta que as regras contidas no referido art. 4º da Lei 13.979/20 demonstram que os procedimentos da nova hipótese de dispensa criada em razão da Pandemia do Coronavírus são notadamente mais simples, flexíveis e menos rigorosos do que a possibilidade constante na Lei Geral de Licitações - Lei 8.666/93, justamente no sentido de facilitar e conferir maior celeridade às aquisições de bens e serviços realizadas no período de atual crise sanitária.

Neste aspecto, os artigos 4º à 4º-I da redação atualizada da Lei 13.979/20 (conferida através da MP 926/2020), se aplicam a todas as esferas federativas

(Municípios, Distrito Federal, Estados e União) visto que advém de Lei Federal (nº 14.035, de 11 de agosto de 2020).

Segundo Arthur Cerqueira Valério, Consultor-Geral da AGU, em seu Parecer nº00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), evidencia se tratar de uma nova hipótese de dispensa ao processo licitatório, utilizando-se procedimentos novos e, inclusive, regulamentado em lei diversa. Nesse sentido a Advocacia Geral da União entende que:

Considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei n. 8.666/93. Note-se que as contratações diretas a serem entabuladas no âmbito da Lei n. 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária (VALÉRIO, 2020)

Isto porque, a nova hipótese de contratação direta regida pela Lei 13.979/2020 prevê contratos em caráter temporário, determinando como prazo de duração de até seis meses, com possibilidade de prorrogação sucessiva ao passo que prevaleça o Estado de Calamidade em Saúde Pública que fundamentou a criação desta norma Legal (Art. 4º- H).

Ademais, um grande diferencial que se pode observar, de plano, entre os dois permissivos legais para dispensa de licitação trazidas à tela é que, enquanto no art. 24, IV da Lei 8.666/93 exige-se caracterização e comprovação de situação emergencial ou de risco à coletividade que fundamente incidência de hipótese de dispensa, na nova legislação (art. 4º da Lei 13.979/2020), por sua vez, as condições como a conjuntura de estado de emergência, a existência de risco à segurança pública e a necessidade de “pronto atendimento da situação de emergência” são presumidamente comprovadas, nos termos do art. 4º-B da mesma (conforme nova redação incluída pela MP nº 926/2020).

Ressalta-se que, como bem posto no dispositivo legal (art. 4º da Lei 13.979/2020), é hipótese de contratação direta com o Poder Público para aquisição de bens e serviços que guardem relação com medidas de enfrentamento do atual cenário de Pandemia. Isto é, a mera condição de estarmos sob Estado de

Calamidade não permite ao ente público a faculdade de realizar a dispensa, mesmo que a condição de emergência seja tida como presumida.

Nesse seguimento, é preciso ressaltar que a mera existência da Lei nº 13.979/2020, não transforma as novas hipóteses de dispensa emergencial na resposta para toda e qualquer necessidade, nem tampouco implica no afastamento automático da regra geral de licitar. Ademais, Jacoby *et. al.* ainda adverte e cita a lição de Inaldo Paixão, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia: “Nada obstante, quando a tormenta passar, as contas precisarão ser prestadas.” (2020, pág. 23

Assim, demonstra-se evidente “a necessidade de que os processos de contratação direta sejam muito bem instruídos e motivados, pois, afinal, trata-se de uma exceção à regra constitucional de licitar” (FERNANDES, Jorge U. Jacoby, *et. al.*, 2020, p. 58).

Nesta perspectiva, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, em resposta à Consulta encaminhada pela Prefeitura Municipal de Cafarnaum/Ba (cidade situada no nordeste do Estado), nos autos do Processo nº 05102e20, no Parecer 00547-20 (FLQ), esclareceu que:

CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19. APLICAÇÃO VINCULADA DAS NORMAS ELENCADAS NA LEI nº 13.979/20. LICITAÇÕES E DISPENSA RELACIONADAS À MANUTENÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA. APLICAÇÃO DA LEI. N 8.666/93. **As licitações cujo objeto envolva contratações dissociadas ao atendimento direto das necessidades relativas à pandemia causada pelo COVID-19, continuarão a ser realizadas sob a égide da Lei nº 8.666/93**, não lhes sendo aplicáveis as novas regras temporárias dispostas na Lei nº 13.979/20, na medida em que tal hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem. Sendo assim, as ações vinculadas unicamente à manutenção da máquina pública, no que se refere à dispensa de licitação e a prorrogação contratual, devem obediência, respectivamente, às regras elencadas nos arts. 24 e 57, da Lei nº 8.666/93. *grifo nosso*

Ademais, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *et. al.* (2020, pág.53-54) adverte que é necessário ter cautela e não se esquecer que a regra continua sendo licitar, ressaltando que:

(...) é certo que a dispensa de licitação não é panaceia de todos os males. Contratações visando a prevenção da contaminação, a contenção da expansão, o tratamento dos contaminados devem ter relação direta ou indireta com a Emergência em Saúde Pública.

Sustenta-se que o agente público deve buscar continuar aplicando no processo administrativo, na medida em que for cabível, as determinações constantes no art. 38 da Lei de Licitações e Contratos, devendo se empenhar em discriminar precisamente a hipótese de dispensa que justifique a realização de contratação direta, bem como comprovar a situação de emergência ou calamidade, além de demonstrar que a dispensa é a medida mais pertinente e efetiva para evitar e/ou minimizar os danos ou possível comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares sob pena de incidir no crime do art. 89, da Lei nº 8.666/93 (Processo TCM/BA nº 05102e20).

A título de adendo, a modalidade de licitação através de Pregão, por sua vez, encontra-se regulamentada pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, e sua forma eletrônica na esfera federal pelo Decreto 10.024/2019 (20/09/2019), e nas demais esferas, segundo a regulamentação própria, visando a aquisição de bens e serviços comuns.

Neste âmbito, segundo Vera Monteiro (2010, pág. 84) a percepção acerca dos bens e serviços comuns trata-se de conceito indeterminado e fluido, onde a própria Administração decidirá o cabimento da noção e conceituação do que caracteriza se bens e serviços comuns.

A Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei Federal nº 14.035/2020 (11/08/2020), alterou a Lei nº 13.979/2020 e reduziu pela metade os prazos de procedimentos licitatórios na modalidade do pregão eletrônico e presencial (Art. 4º-G). A alteração visa dar maior celeridade aos processos de aquisição pública e, como consectário lógico, diminuir as situações de aquisição por Dispensa Emergencial para itens de recorrentes compra, como materiais de proteção individual (EPs), cesta básicas, medicamentos e outros suprimentos de saúde.

Acrescenta-se que, nos termos do art. 4º-C da Lei nº 13.979/20, “não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.” (BRASIL, 2020)

Ressalta-se que o Art. 4º-E da MP nº 926/2020, também simplificou a fase interna da licitação, determinando que: “Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da ‘ESPIN’ de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de **termo de referência simplificado** ou de **projeto básico simplificado**.” (*grifo nosso*)

Para Jacoby *et. al.*, o estudo técnico preliminar é procedimento essencial para garantir a qualidade e adequação das contratações àquilo que se pretende alcançar com base nas necessidades da Administração, em razão de que através do estudo se procura obter a melhor solução para a demanda.

Ademais, o aludido autor elege como solução que “a Administração faça uso de estudos preliminares desenvolvidos anteriormente em processos com objetos semelhantes, e que sejam capazes de ser reaproveitados nos processos de compras, baseados na Lei nº 13.979/2020”. (2020, pág.78-79)

Contudo, o próprio Jacoby *et. al.* (2020, pág. 85) reconhece que, embora possam servir como uma espécie de parâmetro, os Estudos Preliminares desenvolvidos anteriormente podem não condizer em nada com a realidade atual. Isto porque, motivado pelo aumento exponencial da procura de determinados insumos, tais como equipamentos de proteção individual, álcool e equipamentos hospitalares como respiradores mecânicos, a quantidade de mercadorias disponíveis no mercado reduziram e, conseqüentemente, o preço aumentou consideravelmente.

Neste sentido, o autor entende que “a Administração enfrenta uma condição incomum: a de admitir pagar por preço muito acima do preço justo, de acordo com a nova realidade do mercado, principalmente quando comparado com aquisições feitas anteriormente.” (2020, pág. 85)

Ainda sobre esta problemática, Niebuhr evidencia um entendimento mais radical e diz que: “como o problema é global, há excesso de demanda global e escassez de oferta global” e, por esta mesma razão, “justificativas formais, comissões de planejamento, estudos preliminares, termo de referência, pesquisa de preços, conformidade de preços, prazo para receber outras ofertas...tudo isso perdeu o sentido” (2020, pág. 14)

Em casos desta natureza, o administrador público precisará justificar e motivar as razões da sua escolha, evidenciando que realizar as aquisições, ainda que em preço muito acima do justo, era a decisão necessária para satisfação do interesse comum diante da atual situação de emergência. Assim, tendo demonstrado que os recursos públicos foram bem empenhados e a opção da Administração foi a mais assertiva, os esclarecimentos prestados possuem o objetivo de resguardar os gestores perante aos órgãos de controle.

Neste seguimento, Joel de Menezes Niebuhr defende que é necessário também uma sensibilidade dos órgãos de controle, visando evitar abusos na responsabilização dos Agentes Públicos, considerando que, segundo o autor, “muitos são penalizados por meros equívocos ou diante de mera divergência de interpretação sobre a legislação” (2020, pág. 15).

Assim, o autor salienta que esta problemática culmina em uma sensação de medo e insegurança dos Agentes da Administração Pública, que podem preferir adotar medidas mais conservadoras visando primeiramente se protegerem, secundarizando o atendimento do interesse público.

Deste modo Niebuhr, ao mencionar o entendimento de Gustavo Binbenbojm e Pedro de Hollanda Dionisio, em sua obra “O Direito do erro do administrador público e a COVID-19 em contextos de emergência”, diz que:

Com base no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que aos agentes administrativos se garanta “a existência de um espaço de tolerância ao cometimento de equívocos”. Daí que, diante da emergência para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, propõem como *standard* de interpretação que, “quanto mais imediata é a solução requisitada do administrador, menor é o nível de diligência exigido e maior é o espaço de tolerância ao erro” (NIEBUHR, 2020, pág. 16)

2.2 A PANDEMIA DE COVID-19 NA BAHIA

A Bahia só começou a perceber efetivamente os reflexos da crise de panorama global posteriormente, tendo estabelecido Estado de Calamidade Pública apenas em 09 de abril de 2020, através do Decreto Estadual nº 19.626 (Publicado no Diário Oficial do Estado em 10 de Abril de 2020).

Atualmente, o Estado é o terceiro mais afetado no país, com quase 400 mil infectados registrados até o mês de novembro deste ano (segundo dados do Ministério da Saúde)¹ - ficando atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais - e tendo a condição de crise no sistema de saúde agravada pelo fato de que o setor público de saúde da Bahia possui capacidade insuficiente para atendimento da crescente demanda gerada pelo COVID-19².

Nesse âmbito, através da Lei Estadual nº 14.257 de 06 de abril de 2020 o Governo da Bahia disciplinou acerca de procedimentos complementares para enfrentamento da ESPIN e, nomeadamente no seu art. 1º ratifica a aplicação de contratação direta nos termos da Lei 13.979/2020, *in verbis*:

As contratações públicas destinadas ao atendimento de demandas relacionadas ao enfrentamento ao novo coronavírus, causador da COVID-19, que motivaram a situação de emergência e a calamidade pública decretadas no Estado da Bahia, poderão ser realizadas por dispensa de licitação na forma da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, observado, quanto ao procedimento aplicável e no que necessário, o disposto nesta Lei.

Acrescenta-se que a referida Lei Estadual permite que, enquanto vigore o atual período de emergência e calamidade, os órgãos públicos estaduais poderão: “adquirir bens ou contratar serviços que, embora não destinados a setores da saúde, destinem-se ao atendimento de necessidades coletivas inadiáveis, decorrentes da pandemia provocada pelo novo coronavírus” (art. 12 da lei estadual)

Importa, pois, reforçar que estará sendo inadequada e sem guarida legal a pretensão de aquisição de bens, serviços e insumos com escopo diferente ao estabelecido na novel legislação.

O Parecer Técnico nº 067/2020 do Município de Vitória da Conquista/Ba, exarado pela Procuradoria, sustenta que:

¹ Informações disponibilizados no Painel interativo do Portal COVID-19 Brasil, disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

² Segundo dados reunidos pelo Conselho Federal de Medicina (em publicação no seu portal virtual em 03/08/2020), fundamentando-se em informações como: Estimativa populacional realizada IBGE no ano de 2019, indicadores obtidos junto ao Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil (CNES), do Ministério da Saúde - em junho/2020, e dados prestados pela ANS - Agência Nacional de Saúde em março/2020 (não sendo contabilizados 25.054 beneficiários cuja residência não foi identificada). De acordo com o CFM, a Bahia tem 0,83 leitos SUS/10 mil habitantes, sendo que a recomendação da OMS como proporção ideal é um índice de 1-3 leitos de UTI para cada 10 mil habitantes.

A dispensa de licitação fundamentada na Lei nº 13.979/2020 destina-se exclusivamente à aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos que tenham por finalidade o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Dessa forma, **mostra-se manifestamente inviável a aquisição, por meio de dispensa de licitação fundamentada na mencionada lei, de bens, serviços e insumos com finalidade diversa àquela preconizada pela Lei, sendo descabida qualquer interpretação extensiva da permissão legal em comento.** *grifo nosso*

A Lei Estadual nº 14.257 de 06 de abril de 2020 também ratifica a necessidade de elaboração de termo de referência simplificado, em atendimento à determinação do art. 4º-E da Lei Federal nº 13.979/2020. Ademais, o legislador Estadual ainda previu a problemática levantada por Jacoby *et. al.* ao entender que a Administração Pública poderá ter que adquirir bens e serviços por preço acima do justo ante à nova realidade de oferta e procura do mercado. Neste sentido, os parágrafos 2º e 3º do artigo supra estabelecem que:

§ 2º - Em situações excepcionais, devidamente motivadas, poderá a autoridade competente dispensar a estimativa de preços para a contratação.

§ 3º - **Os preços obtidos a partir da estimativa de preços não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores**, decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços dado o atual cenário econômico, hipótese em que deverá haver justificativa específica nos autos. (BAHIA, 2020)

Além disso, a Lei Estadual demonstra prezar, especialmente, pelos procedimentos mais simplificados e que impliquem no atendimento mais rápido das demandas públicas, determinando em seu art. 9º que as contratações “não se sujeitarão a rigores procedimentais ou ao emprego de sistemas que possam prejudicar o atendimento dos fins a que se propõem”, entendendo ainda que “a autoridade pública [deverá] adotar todas as medidas e fazer uso dos meios que confirmam a celeridade necessária para suprir a necessidade administrativa na saúde.” (BAHIA,2020)

Ademais, o Governo do Estado da Bahia ainda orientou acerca de instalação de equipamentos para higienização coletiva em logradouros públicos, visando seguir as recomendações feitas pela Organização Mundial de Saúde - OMS, os quais poderão ser: “I - pias com água corrente; II - chuveiros com água corrente; III -

produtos de higiene pessoal; IV - álcool em gel 70 graus; V - máscaras descartáveis de proteção facial; VI - copos descartáveis.” (art. 13 da Lei Estadual nº 14.257/20)

Por fim, através do Decreto nº 19.682 de 07 de maio do corrente ano, o Estado da Bahia instituiu o Comitê de Transparência das Ações de Enfrentamento ao Coronavírus, tratando-se, portanto, de órgão colegiado responsável pelo monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização das ações realizadas a título de prevenção, controle e tratamento da COVID-19, tendo como funções: o controle das aquisições de insumos e serviços associados à Pandemia; execução dos respectivos contratos; a elaboração de relatórios detalhados dos dados; bem como o fomento da transparência ativa, órgãos e entidades estaduais, inclusive através de publicação em seus sítios eletrônicos oficiais, para que possibilite o fácil acesso das informações pelos cidadãos e pelos órgãos de controle.

3 PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE VERSUS AQUISIÇÕES EMERGENCIAIS

No plano jurídico, os princípios funcionam como fontes de Direito (além das Leis, doutrina e Jurisprudência, bem ainda a analogia e os costumes) e, além de funcionarem de parâmetro para a interpretação das normas jurídicas, ainda integram o ordenamento e conferem orientação e fundamentação às regras legais.

Além disso, de acordo com o artigo 4º da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42, alterado pela lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018) em caso de lacuna no ordenamento, ou seja, quando a lei for omissa, o julgador poderá utilizar-se da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito para deliberação sobre o caso. Assim, os princípios demonstram possuir normatividade.

A Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”, foi promulgada logo após o período de Ditadura Militar (que durou entre 1964 a 1985), como uma libertação ao período de violação de Direitos, sendo uma espécie de clamor democrático e descrevendo o modelo de sociedade que se almejava construir, salvaguardando garantias como liberdade e igualdade, sobretudo por meio dos Princípios.

Ademais, estes conceitos possuem caráter vinculante e visam traduzir a própria ideia comum acerca dos valores sociais basilares a serem garantidos pelo Estado Democrático de Direito e devem ser um reflexo da própria moral da sociedade.

Os Princípios do Direito Administrativo emergem da Carta Magna Brasileira, nomeadamente no art. 37, que disciplina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (BRASIL, 1988)

Nesta ótica, as licitações são o instrumento essencial (visto ser a regra constitucional, segundo o art. 37, XXI da CF) para utilização dos recursos públicos e aquisição de bens e serviços necessários para o bem comum, visando sempre firmar contratos que importem na proposta mais vantajosa à coletividade e se

empenhando em assegurar aos participantes condições de igualdade e livre concorrência.

Assim, “a licitação surgiu não só com a finalidade de garantir a isonomia na escolha do contratante, mas como meio mais adequado de aplicação do dinheiro público, conforme os princípios norteadores da atuação administrativa.” (NEVES, 2011)

Como já exposto anteriormente, o processo licitatório é burocrático e revestido de certa complexidade procedimental, o que, por conseguinte, despende um determinado tempo. Contudo, muitas vezes a Administração Pública precisa oferecer respostas imediatas para atender tempestivamente às necessidades comuns da coletividade, fazendo-as por meio das contratações diretas/emergenciais, desde que preenchido os respectivos requisitos legais.

Em uma análise ampla, a Pandemia ocasionada pelo Coronavírus evidencia um desequilíbrio na conjuntura social, carecendo de uma atenção imediata às necessidades da situação emergencial e/ou calamitosa, visando afastar ou, ainda, minorar os possíveis prejuízos advindos, buscando garantir a seguridade das pessoas, dos serviços ou bens públicos e particulares.

Por tratar-se de situação totalmente nova e imprevisível, a Administração Pública não pôde se antecipar e/ou se precaver, sendo preciso o advento de um Direito Provisório para legitimar determinadas medidas urgentes a serem adotadas pelos gestores, dando-lhes respaldo jurídico na adoção de ações inéditas, visando prioritariamente a satisfação do bem comum e ações de enfrentamento da atual situação de crise sanitária.

Para tanto, há as exceções legais, tais como as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, bem como a nova permissiva de contratação direta por procedimento de dispensa trazida pela Lei 13.979/2020 e pela MP nº 926/2020.

Por sua vez, essas ressalvas à regra Constitucional não importam em inobservância das garantias da Lei Maior, mas em uma modificação das formalidades e procedimentos, sem deixar de prezar pelos Princípios explícitos e implícitos constantes do art. 37 da Carta Magna.

Em síntese, segundo Neves “essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a

situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.” (*apud* Amaral, 2001)

3.1 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, pág. 95), o Princípio da Impessoalidade pode ser compreendido por duas vertentes: “em relação aos administrados como à própria Administração”. Isto é, observado ante a finalidade pública ou quanto à responsabilização de determinado ato ou órgão público como um todo, e não a determinado Servidor isoladamente, visto que as realizações são feitas pela Administração Pública de maneira ampla e devem manifestar a vontade estatal.

Nesta ótica, podemos dizer que:

“O Estado pode e deve buscar formas mais eficientes de atuação, além de novas e criativas soluções para os problemas e desafios inerentes ao desempenho de suas funções. Para que tudo isso seja possível, para que possa desempenhar a contento suas funções, será necessário garantir-lhe os poderes necessários à consecução de seu fim, a preservação do interesse público na forma como definido pela ordem jurídica.” (FILHO, Francisco Octavio, 2020, pág. 56)

Para muitos doutrinadores, este Princípio se relaciona diretamente à supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Isso porque, “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo. (DI PIETRO, 2019)

Ademais, esta garantia também caminha em paralelo com os Princípios da Isonomia e da Imparcialidade, visto que se espera da Administração Pública uma atuação que busque satisfazer às necessidades da sociedade como um todo, sem manifestar preferências ou aversões a qualquer pessoa, empresa, ideologias, determinado grupo político ou econômico, além, como diria BOBBIO, do dever de publicidade dos atos do Estado como o momento em que ocorreu a verdadeira transição de um Estado absoluto, para um Estado de Direito (1986, p.84).

Neste mesmo seguimento, a Constituição veda o uso das realizações públicas como mecanismo de promoção pessoal de autoridades ou Servidores Públicos, conforme o art. 37, § 1º da CF, estabelece como proibição:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Em outras palavras, não deve haver favoritismos e/ou inimizades no âmbito da atividade Administrativa, bem como deve-se buscar afastar qualquer publicidade que vise incentivo e promoção da imagem pessoal do Agente Público, visto que as realizações são feitas pelo Ente público de maneira ampla e devem ser o reflexo dos propósitos almejados pela coletividade.

Assim, espera-se da gestão pública que não ocorram valorações subjetivas (isto é, mera opinião ou conjectura), mas uma análise objetiva acerca das propostas de contratação com o ente, com fito em melhor satisfazer as carências de seus administrados e, conseqüentemente, priorizar propostas que sejam mais vantajosas à coletividade.

Acrescenta que os artigos 18 a 21 da Lei nº 9.784/99 (que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) e os artigos 75 a 80 da Lei Estadual nº 12.209/11 (que regulamenta processo administrativo, no âmbito da Administração direta e indireta no Estado da Bahia) estabelecem normas de impedimento e suspeição para atuação de determinados Servidores ou Autoridades em processos administrativos, como por exemplo a vedação de participação daqueles que possuam interesse na matéria, direta ou indiretamente (art.18, I da Lei Federal).

Nesta ótica o legislador buscou reprimir atuações personalistas e moralmente condenáveis daqueles gestores públicos que, eventualmente, se utilizem destas permissivas legais para fins diversos do social e do interesse comum, almejando atingir propensões pessoais ou beneficiar terceiros em particular.

Segundo Di Pietro, estas normas legais se relacionam diretamente com a aplicação dos princípios da impessoalidade e moralidade, e diz que “essas hipóteses

criam presunção de parcialidade da autoridade que decidir sem declarar a existência das causas de impedimento ou suspeição” (2019, pág. 95).

Em síntese, o exercício da atividade administrativa deve ser norteado pelo interesse comum e o Agente Público deve sempre buscar agir de forma imparcial e igualitária.

3.1.1 O princípio da impessoalidade e as consequências sobre as aquisições emergenciais.

Como já posto, as contratações diretas em situações de emergência ou calamidade demonstra-se um mecanismo necessário para atendimento das necessidades comuns, visto que, em caso de morosidade na resposta da Administração Pública, pode ocasionar prejuízos para o Estado e para a coletividade como um todo.

Nesta ótica, Jacoby *et. al.* compreende que:

Deve o agente da Administração Pública estar entendendo que a dispensa de licitação é medida que se impõe naquele caso concreto, onde não haja menor possibilidade de se aguardar a conclusão de um regular processo licitatório e que a demora na contratação criará situação de iminente risco, seja para a vida de particulares ou de servidores públicos, seja ao patrimônio da administração ou de terceiros envolvidos; (2020, pág. 75)

Mesmo nestas situações excepcionais o interesse comum deve ser salvaguardado e, ainda quando em hipótese aquisições públicas através de dispensa de licitação, os possíveis participantes deverão obter tratamento igualitário do ente público.

Ademais, as contratações diretas não implicam na mera supressão das formalidades legais, mas pressupõem a observância de procedimento próprio, devendo ser indispensavelmente justificadas e, em caso de retardamento imotivado, deverá ser feita a comunicação para a Autoridade Superior, responsável pela autorização e ampla divulgação na imprensa oficial, como condição para a eficácia dos atos, conforme art. 26 da Lei 8.666/93.

Acrescenta-se que, como já posto anteriormente, o parágrafo único do artigo supramencionado estabelece que as contratações diretas por meio de dispensa de licitação deverão ser devidamente instruídas com: “I - caracterização da situação

emergencial (...) que justifique a dispensa (...); II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” (BRASIL,1993)

Frisa-se que, em caso de desobediência das determinações ou desídia intencional, os agentes da Administração Pública incorrerão em crime, nos termos do art. 89 da 8.666/93, que dispõe: “Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade” estando sujeito à pena de detenção e multa.

Ademais, o art. 10, VIII Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa, que versa sobre as sanções em casos de enriquecimento ilícito no exercício de função na administração pública entende que “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente” representa ato de improbidade administrativa que culmina, ainda, em dano ao erário (*caput* do artigo supra).

Neste sentido, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin, em voto no REsp: 1192563 SP 2010/0079932-5, alertou que: “É preciso cautela com a referida contratação sem certame, (...) verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias”. (BEIJAMIN, 2015)

Em síntese, “a Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação”. (NEVES, 2011)

Contudo, para fins da nova hipótese de aquisição de bens e serviços através de dispensa de licitação trazida pela Lei 13.979/20, a MP 926/2020 (convertida na Lei Federal nº 14.035/2020, de 11/08/2020) veio conferir maior legitimidade e segurança jurídica às ações dos Agentes Públicos em relação às aquisições voltadas ao enfrentamento da Pandemia do COVID-19 e, nomeadamente em seu art. 4º-B, estabeleceu a presunção legal de configuração das seguintes circunstâncias:

Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

- I - ocorrência de situação de emergência;
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (BRASIL, 2020)

Nesse sentido, Jorge Ulisses Jacoby *et. al.* sintetiza dizendo que:

Não é necessário que o agente da Administração Pública demonstre o atendimento; deve apenas referir o art.4º-B da Lei 13.979/2020 e o analista do ato e o controlador tem o dever de presumir que as condições, todas as condições, estão presentes. (2020, pág. 74-75)

Ademais, o autor ainda compreende que as contratações emergenciais que tratam a Lei 8.666/93, impõem que o Agente Público comprove a aquisição apenas do montante mínimo, necessário e suficiente para atendimento da situação de emergência ou para prevenção do agravamento de possíveis danos advindos do cenário de emergência.(2020, pág 76)

Contudo, na nova possibilidade trazida pelo art.4º-B da Lei 13.979/2020, há a presunção de que o Agente Público optou pela aquisição mínima necessária e, mesmo em caso de compra superdimensionada, terá a seu favor presunção de legitimidade, como bem assinalou Jacoby *et. al.*:“não poderá ser condenado por ausência de justificativa, porque essa quantidade era presumida por lei como a correta; nem poderá ser condenado pela sobra, porque essa decorreu de fato superveniente. (2020, pág 76)

Neste mesmo entendimento, o Parecer 002/2020CNMLC/CGU/AGU da Advocacia Geral da União compreende que a presunção contida no art. 4º-B é absoluta ao salientar que:

O conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam **plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos de I a IV do art. 4º-B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los.** Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B.

A contratação sempre será considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas. A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, tais como a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar.

A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original – e que, portanto, não

apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a **lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes.** (BRASIL, 2020)

Contudo, este entendimento não é unânime. Em sentido contrário, Niebuhr afirma que a presunção contida no referido dispositivo é relativa, sendo necessária a devida motivação para a contratação, e acrescenta que:

É importante, entretanto, que os agentes administrativos tenham clareza que **a presunção sobre a caracterização da emergência e da necessidade da contratação é relativa e que, nessa medida, as dispensas podem ser questionadas pelos órgãos de controle,** inclusive em relação a tais aspectos. Não considerem (...) que a presunção prevista no artigo 4º-B equivale a uma espécie de carta branca, que podem fazer o que quiserem e não devam tomar os cuidados adequados. Não estão livres de nada disso e, com ênfase, não estão livres de motivar com o rigor de sempre os casos de dispensa de licitação, notadamente com a indicação dos elementos que indiquem a caracterização da emergência e a necessidade de contratação. (2020, pág. 55) *grifo nosso*

Acompanhando Niebuhr, Alexandre Levin em seu artigo “Dispensa de Licitação para adquirir produtos e serviços relacionados ao combate à Covid-19 (lei nº 13.979/2020, art. 4º)” compreende que “essa presunção, por óbvio, não é absoluta – se ficar comprovado que se contratou além do necessário, os responsáveis podem ser penalizados, inclusive criminalmente (Lei nº 8.666/93, art. 89)” (POZZO, 2020, pág. 492)

3.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE NOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Em outro plano, como Princípio da Moralidade compreende-se que a Administração Pública tem o dever de agir com ética, honestidade e boa-fé. Nessa ótica, este Princípio determina que a Administração, além de seguir os ordenamentos legais, deve buscar agir em obediência à moral e aos valores comuns.

Em contrapartida, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, (...) se utilizando de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente." (DI PIETRO, 2019, pág.104)

A administração pública, na pessoa de seu gestor, possui poderes que deverão ser utilizados conforme a conveniência da coletividade e visando o bem comum. A utilização deste poder é prerrogativa deste Agente, mas este tem a responsabilidade de gozá-lo sob a obediência às normas legais e morais, bem como atenção ao interesse social e à finalidade a qual se destina do ato.

Dessa forma, "a doutrina pátria costuma dividir o gênero abuso do poder em duas espécies bem caracterizadas: o excesso de poder e o desvio de finalidade." (NEVES, 2011)

Em relação ao desvio de finalidade, se observa quando o Agente da administração, embora detentor de competência e discricionariedade para o desempenho de determinados atos, realiza-os com fins que não correspondem ao interesse público almejado ou deixa de observar objetivos ideológicos da lei.

Por outro lado, observa-se o excesso de poder quando o Agente Público, em nome da Administração Pública, extrapola os limites da competência que lhe foram atribuídas por determinado ato normativo. Em qualquer que sejam as hipóteses, quando configuradas estas situações, o ato se torna nulo.

Assim, as formalidades ainda exigidas em casos de contratações emergenciais por meio de dispensa ao processo licitatório visam justamente coibir abuso de poder e limitar que o Administrador Público realize contratações diretas à sua própria conveniência.

Neste mesmo sentido, visando diminuir a quantidade de contratações diretas por meio de dispensa de licitação, a referência da Instrução Cameral nº 001/2015 TCM-BA no Processo nº 05102e20 (Parecer 00547-20 FLQ), já citada,

orientou os gestores municipais a aplicarem, a medida que por possível, a modalidade de Pregão Eletrônico, dado que o mesmo viabiliza a “competitividade, transparência, impessoalidade e economia para a administração pública municipal” (considerando alínea C da Instrução supra), objetivando imprimir uma maior celeridade nas aquisições públicas, aliada a redução dos prazos procedimentais (conforme art. 4º-G da Lei 13.979/2020).

3.2.1 O princípio da moralidade e implicações nas contratações emergenciais

Vale salientar a advertência de Jacoby (2020), ao dizer que a regra continua sendo licitar. Nesta ótica, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, por voto do Ministro Bruno Dantas “A mera existência de decreto municipal declarando a situação do município como emergencial não é suficiente para justificar a contratação por dispensa de licitação” (2019)

Entendimentos doutrinários revelam, ainda, a necessidade de justificativa e fundamentação dos reais motivos para proceder às aquisições emergenciais como medida adotada para enfrentamento da pandemia do COVID-19. As novas normas, não afastam a obrigação de permanecer fazendo o planejamento das ações e aquisições públicas.

Neste mesmo sentido, Jucimar Ribeiro, em seu artigo “Aspectos relevantes do processo administrativo durante a pandemia da COVID-19 na Administração Pública Brasileira”, ressalta que:

Todos esses procedimentos deverão ser objeto de especial verificação de suas conformidades, passado esse momento de pandemia, e **os Administradores Públicos deverão demonstrar a fundamentada motivação de tais atos, o atendimento do interesse público e, notadamente, a observância estrita aos princípios constitucionais impostos à Administração Pública, insculpidos no art. 37, caput da Constituição Federal. (...)**

É preciso que o gestor público tenha segurança para agir, fundamentando o melhor possível suas decisões, coligindo aos autos dos processos administrativos o máximo de elementos fáticos e orientativos que dispuser, e esse agir que requer mais do que nunca, assegurar o comando do art. 22 do decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) com as alterações promovidas pela lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (POZZO, 2020, pág. 802)

Contudo, lamentavelmente encontram-se casos de má utilização do permissivo legal do art. 24, IV da Lei 8.666/93 sendo intencionalmente invocado de maneira imprópria, seja por inabilidade ou má-fé do Agente Público. Acrescenta-se que, no atual cenário de crise, a Medida Provisória nº 961/2020 criou novos limites para as aquisições diretas através de dispensa de pequeno valor (art. 24, I e II da Lei 8.666/93), ampliando a atuação do Agente da Administração.

É necessário, ainda, ter cuidado para que a Administração não provoque aquilo que a doutrina e a jurisprudência intitulam como “emergência ficta ou fabricada”, quando o próprio ente público age com desídia e deixa de adotar tempestivamente medidas essenciais para a execução de uma licitação previsível, isto é, que se calculava que seria necessária a aquisição de bens e serviços.

Assim, o Superior Tribunal de Justiça em julgamento de caso neste âmbito entendeu que:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. COMPROVAÇÃO DO ATO LESIVO. PREJUÍZO MATERIAL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. (...) 6. **No acórdão embargado constatou-se que, para justificar a contratação direta por dispensa de licitação, o poder público apresentou emergências fabricadas ou fictas, deixando, por exemplo, de tomar tempestivamente as providências para a licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem pôr em prática a licitação necessária à nova contratação.** 7. O Município de Santos/SP, na gestão dos agentes políticos ora embargantes, realizou seguidas contratações emergenciais para o fornecimento de cestas básicas, sem abertura do regular procedimento licitatório. (...) Reconheceu a existência de efetivo dano ou prejuízo financeiro à Administração Pública com a aquisição de cestas básicas pelo Município em valor superior àquele praticado no mercado, tanto que determinou a quantificação do prejuízo na fase de cumprimento da sentença. (...) **A Administração deixou de adotar os critérios legais que prezam pela impessoalidade e moralidade na aquisição de bens e serviços pelo poder público, inviabilizando a competição entre os fornecedores e a escolha da proposta mais vantajosa pelo erário.** (...) 16. Ocorre que a jurisprudência majoritária do STJ defende que a Ação Popular é cabível quando violados os princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/1988), como a moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público. A lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerá-lo lesivo e nulo de pleno direito. (...) **O Superior Tribunal de Justiça tem**

entendimento consolidado segundo o qual a dispensa indevida de licitação configura dano in re ipsa, permitindo a configuração do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. (...)

CONCLUSÃO 18. Embargos de Divergência conhecidos e não providos.

(STJ - EREsp: 1192563 SP 2010/0079932-5, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 27/02/2019, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/08/2019)

Contudo o novo Direito Provisório advindo com a Lei 13.979/20 estabelece procedimentos legais inovadores, onde o gestor pode utilizar-se de mecanismos mais flexíveis para promover as aquisições públicas neste período de emergência sanitária causada pelo Coronavírus, sem que isso importe em inobservância do Princípio da Moralidade.

Dentre estes, destacamos a desnecessidade de elaboração de estudos técnicos preliminares para bens e de serviços comuns (segundo o Art. 4º-C da Lei 13.979/2020), a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificados (art. 4º-E, §1º da norma supra), bem como a presunção de ocorrência cumulativa das quatro situações expressas no art. 4º-B, cuja redação foi inserida através da MP 926/20 (20/03/2020).

Apesar disso, é vedado que o gestor se aproveite das referidas presunções e supressões de determinados procedimentos em benefício de certos contratantes e/ou realizar acordos que, muitas vezes, não são compatíveis com o real interesse público e com a necessidade comum.

4 O ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE CALAMIDADE EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA

A decretação do Estado de Emergência e Calamidade gerou diversas consequências também no Município de Vitória da Conquista/Ba, mormente no tocante às contratações emergenciais, a fim de viabilizar as aquisições dos bens e serviços indispensáveis para o enfrentamento da pandemia.

Há ainda outras consequências que podem ser percebidas em razão do atual Estado de Calamidade em Saúde Pública que vivenciamos, tais como a flexibilização de limites orçamentários estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e autorização de encaminhamento excepcional de parte dos recursos às áreas mais afetadas sem que essa destinação implique em crime de responsabilidade, bem como a possibilidade de recebimento de recursos do Governo Federal e/ou do Estado, com fito de auxiliar à superação dos danos sofridos.

Segundo a OMS - Organização Mundial de Saúde, o Brasil atualmente é o terceiro país com mais casos da doença no mundo - perdendo apenas para Estados Unidos e Índia - além de ser a segunda nação que mais registrou óbitos pelo COVID-19 em panorama global. Neste sentido, os entes públicos precisaram fazer uso de medidas urgentes e inéditas para atendimento mais célere das demandas, como também para contenção e repressão da atual crise em saúde pública.

4.1 PANORAMA NACIONAL

Segundo dados do Governo Federal , disponível no sítio eletrônico através de site e aplicativo “Coronavírus Brasil”, no país mais de 6 milhões (6.314.740 mais precisamente) de pessoas testaram positivo para “novo coronavírus” até o fim do mês de novembro do presente ano (30/11/2020), sendo registrados quase 170 mil óbitos e tendo cerca de 92 mil pessoas acometidas de sintomas mais severos como a Síndrome Respiratória Aguda Grave - SRAG.

Um dos grandes temores acerca da doença é o fato de que, na maioria das vezes, em casos mais críticos da Síndrome Respiratória Aguda Grave os pacientes precisam de internamento em unidades de terapia intensiva - UTI e/ou uso de aparelhos como respiradores e ventiladores pulmonares mecânicos. Contudo, o

Sistema de Saúde do país não possui leitos de UTI suficientes para atendimento da crescente demanda, gerando assim um desequilíbrio no referido sistema.

Conforme dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (2020) no início de 2020 haviam 46 mil leitos de UTI no Brasil, onde apenas metade estava disponível para o SUS - Sistema Único de Saúde. Ressalta-se que, como já posto anteriormente, a grande maioria dos brasileiros (estima-se que cerca de 75%) dependem exclusivamente da saúde pública (SUS), e apenas 25% possui acesso à saúde privada (Estadão, 2020).

Nessa ótica, foi necessário um grande investimento no setor de saúde, sobretudo quando à aquisições de equipamentos (como respiradores e ventiladores pulmonares mecânicos), de materiais (principalmente Equipamentos de Proteção Individual - EPIs tais como máscaras, luvas, aventais e protetores faciais), de medicamentos e outros insumos (como álcool), bem como a aplicação de recursos para aumento e aprimoramento da estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde.

Assim, de acordo com o Conselho Federal de Medicina - CFM, visando reduzir o déficit de leitos e promover um melhor enfrentamento do novo coronavírus, foram criados em média 20 mil novas unidades de terapia intensiva - UTI de fevereiro a junho deste ano, voltadas diretamente ao atendimento dos infectados pela doença, representando um aumento de cerca de 45% e perfazendo a conta de 66,7 mil leitos.

Contudo emerge uma outra problemática: a distribuição desigual de leitos de UTI em todo o país. Isto porque, segundo o CFM, 14 Estados brasileiros possuem índice de UTI (SUS) por habitante insatisfatório (visto que a Organização Mundial de Saúde preconiza como proporção ideal de 1 a 3 leitos de UTI para cada dez mil habitantes).

Como já explicitado anteriormente, o Estado da Bahia possui capacidade insuficiente para atendimento de tamanha demanda pelo setor público de saúde, detendo o percentual de 0,83 de leitos de UTI da rede pública por grupo de dez mil habitantes, taxa bem abaixo do esperado (IBGE, 2019).

4.1.1 Os investimentos públicos realizados para enfrentamento da COVID-19

Neste âmbito, segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, até o mês de outubro do corrente ano, foi autorizado a destinação de R\$ 49,66 bilhões (quarenta e nove bilhões, sessenta e seis milhões de reais) para uso em ações voltadas ao Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância Internacional decorrente do Coronavírus - ESPIN, sendo em sua maioria encaminhados ao Ministério da Saúde em favorecimento, principalmente, dos fundos Estaduais e Municipais de Saúde.

Acrescenta-se que, 89,82% destes recursos foram distribuídos para atenção especializada em saúde, sendo o restante aplicado em outros programas como o de proteção à Assistência Social (cerca de 6.52%).

Além disso, cerca de R\$ 404,75 bilhões (quatrocentos e quatro bilhões, setenta e cinco milhões de reais) de recursos Federais também foram destinados ao combate da Pandemia do Coronavírus no mesmo período (até outubro de 2020), sendo este valor equivalente a 14,01% dos gastos Públicos no país, que foram empregados da seguinte forma: 54% destinado ao pagamento de Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em situação de vulnerabilidade devido à Pandemia (pouco mais de R\$ 252 bilhões); 13% referente ao Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para enfrentamento da COVID-19 (cerca de R\$ 60 bilhões); 11% relativo ao benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda; 9% para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública - ESPIN decorrente do Coronavírus (cerca de R\$ 40 bilhões); 9% para outros destinos (cerca de R\$40 bilhões); e 4% para integralização de cotas do fundo garantidor para investimentos (FGI) para pequenas e médias empresas no cenário do programa emergencial de acesso a crédito (aproximadamente R\$ 20 bilhões).

Assim, quase 60% destes recursos federais foram voltados ao Ministério da Cidadania (em razão do auxílio emergencial a Pessoas em situação de vulnerabilidade), 34,30% ao Ministério da Economia e apenas 8,44% destinados ao Ministério da Saúde (além de 1.62% destinado a outros Ministérios).

Nesse sentido, estamos falando de um total de pouco mais de R\$ 66 bilhões voltados à serem aplicados diretamente na saúde pública no país, sendo

repassados, em grande parte, para fundos Estaduais e Municipais de Saúde em todo Brasil.

O repasse do Fundo Nacional de Saúde - FNS para o Estado da Bahia, de janeiro à outubro de 2020, perfaz a quantia de quase dois bilhões de reais (R\$ 1.978.239.459,15) dedicados diretamente ao custeio da Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde e quase setenta milhões de reais (R\$ 69.454.642,00) voltados ao investimento para estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde. (consulta realizada no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União em 20/10/2020)

4.2 A CRISE EM SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA

A cidade de Vitória Conquista/Ba encontra-se situada no sudoeste da Bahia, com aproximadamente 542 mil habitantes, sendo a terceira maior cidade baiana - estando atrás apenas de Salvador e Feira de Santana - possuindo o sexto maior PIB do Estado. O Município é reconhecido como a Capital Regional de quase cem municípios do Sudoeste da Bahia e do norte do Estado de Minas Gerais. (Dados do censo do IBGE do ano de 2019, consultado em 20/10/2020)

Em referência à extensão dos danos causados pelo Coronavírus, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), a cidade foi a quarta mais afetada do Estado, com aproximadamente 11 mil casos até a metade do mês de novembro do corrente ano (conforme Boletim Epidemiológico Diário do dia 16/11/2020 emitido pela Prefeitura da cidade), segundo os dados do SEIDataLab - Laboratório de Dados do Governo do Estado, disponibilizados através da plataforma online InfoVis Bahia.

Contudo, o Município tem demonstrado bons resultados diante à superação da extensão de contaminação, e a taxa de novos casos ao final de julho de 2020 já havia decrescido, atingindo o índice de 5,01% e tornando-se a segunda cidade com a menor taxa de Incidência de Casos de COVID-19 dentre aqueles com mais de 200 mil habitantes do Norte e Nordeste do Brasil (Diário Oficial de Vitória da Conquista - Edição nº 2.688).

No início do mês de outubro deste ano, Vitória da Conquista já havia alcançado o índice de 0,96% de Ritmo de Transmissão e Taxa Crescimento de Diário de Novos Casos Confirmados de apenas 0,99% (Diário Oficial de Vitória da Conquista - Edição nº 2.748).

Para o custeio de ações voltadas à saúde pública, o Município de Vitória da Conquista recebeu a importância de quase cento e quarenta milhões de reais (R\$139.101.449,79) do Fundo Nacional de Saúde - FNS, sendo cerca de vinte e sete milhões e meio de reais (R\$ 27.519.650,35) destinados diretamente às ações voltadas ao enfrentamento da Pandemia gerada pelo COVID-19.

Além disso, conforme consta no Portal de Transparência do Município, pouco mais de quatorze milhões de reais advindos do Fundo Municipal de Saúde foram empenhados de modo direto nas ações que visam o enfrentamento do coronavírus, tais como incentivo à Santa Casa e à leitos de UTI.

Para ampliar o acesso à informação, conforme preconiza o art. 4º, §2º da Lei 13.979/2020, o Portal Virtual da Transparência da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista foi incrementado de maneira didática e acessível, recebendo um espaço próprio para a prestação de contas voltadas à Emergência do COVID-19, incluindo, ainda, a publicação de boletins Epidemiológicos Diários fornecidos pela Diretoria de Vigilância da Secretaria Municipal de Saúde.

Frisa-se que o referido artigo supracitado estabelece que “todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet”. Neste sentido faz-se necessário um espaço próprio apenas para divulgação das ações de enfrentamento da Pandemia do Coronavírus.

Acrescenta-se que, antes mesmo da instauração de Estado de Calamidade na Bahia (que ocorreu em 09 de abril de 2020 através do Decreto Estadual nº 19.626), embasando-se na declaração feita pela Organização Mundial de Saúde (em 11 de março de 2020), o Município do Sudoeste baiano, por meio do Decreto Municipal nº20.198/2020, instaurou o Comitê de Gestão de Crise, sendo constituído pelo Secretário de Saúde; Secretário de Administração; Secretário de Trabalho, Renda e Desenvolvimento Econômico; pela Procuradora Geral do Município e pelo Chefe do Gabinete Civil.

Segundo o Portal Virtual de Transparência, desde o início dos efeitos da Pandemia no Estado, nos meses de março à outubro do corrente ano o município realizou 33 licitações sob regulamentação da Lei nº 8.666/93, investindo R\$ 47.195.170,07 para aquisições de produtos e serviços que não guardam qualquer relação com ações de enfrentamento do COVID-19, tais como compra de fardamentos, contratação de serviços para construção de passeios e outras demandas referentes à manutenção vias públicas e, ainda, para fornecimento de urnas funerárias adulta e infantil, tendo em vista o aumento exponencial da mortalidade diante à Pandemia enfrentada.

Ressalta-se que o Município vem realizando os pregões na sua forma eletrônica, sendo que apenas seis licitações (do total de trinta e três) foram realizadas em modalidades diversas (quais sejam RDC-Regime diferenciado, Concorrência e Tomada de Preço).

Em outro plano, o instrumento de controle municipal declarou ter realizado no mesmo interregno temporal (entre os meses de março a outubro de 2020) um total de 238 contratações nas modalidades de compra direta, isto é, nas hipóteses de dispensa de licitação disciplinadas pelo Artigo 24, IV da Lei de Licitações - nº 8.666/93 e no próprio portal esclarece sua motivação dizendo que:

Inexigibilidade de licitação é a modalidade que a Lei de Licitações, ou Lei nº 8.666/1993, desobriga a Administração Pública de realizar o procedimento licitatório, por inviabilidade de competição. Neste caso, as contratações mais comuns são aquelas em que o órgão público só encontra um fornecedor ou o representante comercial é exclusivo. A dispensa de licitação é a modalidade de contratação direta, mediante licitação dispensada ou licitação dispensável. Os casos mais comuns são aqueles realizados em razão do valor da contratação, conforme dispõe a Lei.

Acrescenta-se que as referidas aquisições com fulcro no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 também não guardam, necessariamente, relação direta com o enfrentamento da Pandemia de COVID-19, sendo realizadas, por exemplo, para contratação de prestação de serviço com veículo tipo caminhão pipa, para transporte e distribuição de água potável na Zona Rural do Município de Vitória da Conquista; prestação de serviço de pavimentação asfáltica e melhorias do sistema viário e,

ainda, aquisições de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) a serem usados por servidores em geral durante o período de Pandemia do Coronavírus.

Fazendo um paralelo entre estes dados, até o mês de outubro do presente exercício, a Administração Pública Municipal contratou - bens e serviços - cerca de sessenta e cinco milhões e meio (R\$ 65.523.442,19) através de licitações e quase cento e dez milhões (R\$ 109.400.722,92) através das hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Para além, foram realizadas (até o mês de outubro do corrente ano) cento e trinta e cinco aquisições e contratações públicas voltadas ao enfrentamento do Coronavírus através de recursos vindos, especialmente, do FMS - Fundo Municipal de Saúde de Vitória da Conquista. A modalidade foi fundamentada na Lei 13.979/2020 e, em sua grande maioria, essas aquisições foram descritas como de fornecimento de insumos hospitalares (tais como EPIs), materiais médicos, medicamentos e materiais de limpeza.

Em obediência ao Art. 4º-E da Lei 13.979/2020, nomeadamente no §1º e seus respectivos incisos (que trata sobre o termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado), o Processo Administrativo nº 19546/2020 da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, que gerou a aquisição por Dispensa de Licitação nº 085-2020, teve como objeto a compra de sete mil testes rápidos de COVID-19 (imunocromatografia) e, portanto, tratando-se de um valor considerável a ser gasto pelo Município, foi realizado mediante Termo de Referência Simplificado, nos moldes da legislação supramencionada, sendo discriminado respectivamente: o objeto do contrato, a finalidade da contratação, a motivação para a dispensa de licitação, a fundamentação legal, a contextualização da Situação de Pandemia, justificando ainda a escolha do fornecedor e o preço referencial.

Acrescenta-se que, com fito de realizar a estimativa de preços de mercado (como preconiza o inciso VI do parágrafo acima transcrito), foi realizada pesquisa junto à seis potenciais fornecedores, onde a Administração Pública Municipal optou por aquela que apresentou o menor preço.

Os elementos trazidos pelo citado art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020 criou uma espécie de roteiro similar à fase interna da licitação buscando conferir maior segurança às contratações, sobretudo porque, o art. 4º-C da Lei Federal determina

que, nos termos do referido dispositivo legal, não se exigirá a elaboração de estudos preliminares para aquisições e contratações de bens comuns (como já posto anteriormente, trata-se de conceito indeterminado e fluido, não havendo limitação quanto ao valor a ser contratado).

Corroborando com este entendimento, em Parecer Técnico nº 067/2020, a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, através do Procurador Jurídico de Saúde, ressaltou que:

(...) a celeridade buscada pelo legislador, ao passo que mitiga algumas exigências previstas na sistemática da Lei nº 8.666/93, impõe ao gestor público o dever de cautela e de apuração das circunstâncias fáticas que orientam para eventual contratação direta sob tal fundamento.

4.2.1 As Ações adotadas para o enfrentamento da Pandemia do COVID-19 pelo Município de Vitória da Conquista

Como já posto anteriormente, muitos Estados e Municípios em todo o país receberam um montante considerável de receitas federais destinadas a serem empenhadas no enfrentamento e superação da crise sanitária vivenciada em decorrência do novo coronavírus - COVID-19.

No Município de Vitória da Conquista, segundo o seu Portal de Transparência, até 22 de setembro de 2020 já tinham sido implementadas 71 medidas para contenção da Pandemia do Coronavírus.

Além do Comitê de Gestão de Crise, criado no mês de abril por meio do Decreto Municipal nº 20.248/2020, em maio do presente ano a Prefeitura instituiu, através do Decreto nº 20.321/2020, a Central de Orientação e Fiscalização para Enfrentamento do COVID-19, que visa a intensificação de ações educativas e fiscalizatórias. Neste âmbito, segundo o Coordenador da Central, conta-se com o auxílio das Secretarias Municipais de Saúde, Administração, Mobilidade Urbana, Infraestrutura Urbana, Finanças, Serviços Públicos e Meio Ambiente, visando promover ações de orientação e fiscalização educativa com foco no comércio, nas indústrias e nos prestadores de serviço, para permitir a retomada das atividades econômicas de forma gradual e segura.

Em análise dos processos de Empenhos e Pagamentos disponibilizados no Portal de Transparência do Município voltado à prestação de contas referente a

COVID-19, observa-se que grande parte dos recursos foram empenhados junto à Santa Casa de Misericórdia, para auxílio na prestação de serviços de saúde e ambulatoriais de diagnóstico e acompanhamento da doença (tais como os Processos nº 0034591/2020 e nº 002079612020), para aquisição de insumos médicos hospitalares, bem como investidos em ações necessárias ao regular funcionamento das unidades públicas de saúde, pelo que cito a contratação de prestação de serviços de coleta, tratamento e destinação segura de resíduos sólidos (mediante Pregão Eletrônico, através dos processos nº 0021056/2020 e nº 0021056/2020).

Além disso, a Prefeitura de Vitória da Conquista fez uso de parte dos recursos federais recebidos para a aquisição de 18 computadores voltados a serem utilizados em um *Call Center* de funcionamento ininterrupto criado exclusivamente para monitoramento dos pacientes suspeitos e confirmados do “novo coronavírus” (SARS-COV-2) na cidade, bem como para uso no Centro de Atenção ao COVID-19 da Secretaria Municipal de Saúde (mediante Pregão Eletrônico, através dos processos nº 00305211/2020 e nº 0019024/2020).

Neste seguimento, também foram promovidas ações educativas para prevenção do “novo coronavírus” e distribuição de máscaras de proteção individual em locais de grande circulação (bem como orienta a Legislação Estadual, art. 13, V da Lei 14.257/20), bem ainda foi criado um *Call Center* voltado apenas para esclarecimento de dúvidas sobre a doença.

Ademais, conforme o site Oficial, a Prefeitura se declara pioneira na instalação de “Fichas de síndrome gripal” desenvolvidas em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), como atendimento à nota técnica nº 005/2020 da Secretaria Estadual de Saúde - SESAB. Através dessa medida os Agentes Comunitários de Saúde, por meio de um aplicativo virtual, alimentam o sistema com diversas informações e relatórios voltados ao monitoramento e acompanhamento dos casos da doença, sendo implementado da Central de Monitoramento da Covid-19.

Para tanto, os Agentes de Saúde utilizam-se exclusivamente de *tablets*, visto que a Prefeitura Municipal entende que:

Além de reduzir custos financeiros, colabora com a redução da transmissão da Covid-19, já que os Agentes evitam o manuseio de fichas de papel; também detecta precocemente pessoas com sintomas compatíveis com COVID-19 e fornece relatórios com informações importantes para o planejamento e desenvolvimento de ações para o enfrentamento e controle da COVID-19 no nosso município. (PREFEITURA DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Portal de Transparência, 2020)

Acrescenta-se que a parceria da gestão pública com a Universidade Federal da Bahia (polo de Vitória da Conquista) e outras Instituições de Ensino (IE) não parou por aí. Essas entidades foram fundamentais, atuando no reforço da cadeia de suprimentos, tais como a produção de álcool 70%, apoio técnico para o desenvolvimento de máscaras faciais (*Face-shield*) e a criação de túneis de desinfecção que foram doados aos hospitais responsáveis pelo atendimento de pacientes acometidos pelo COVID-19 (tais como HGVC, Hospital Esaú Matos e Hospital São Vicente de Paulo).(GOMES, 2020)

Ademais, as instituições também realizaram cooperação com a Secretaria Municipal de Saúde visando aumentar a capacidade de testagem da população local, tendo fornecido equipamentos para diagnóstico molecular da COVID-19. Com isso, o LACEN - Laboratório Central de Saúde Pública de Vitória da Conquista tornou-se pioneiro: o primeiro laboratório do interior do Estado a possuir rotina de diagnóstico molecular do vírus e, atualmente, recebe amostras de mais de 30 outros municípios da região sudoeste da Bahia. (GOMES, 2020)

Em outra ótica, o Município também tem feito uso da verba federal para contratações temporárias e pagamento de Bolsa-Auxílio e Auxílio-transporte para estudantes de nível superior, em parceria com o Instituto Euvaldo Lodi - IEL (pertencente ao Sistema S e responsável pela inserção de estudantes no mercado de trabalho mediante estágios), para atuar, por exemplo, junto à Coordenação de Assistência Farmacêutica e à Diretoria de Vigilância em Saúde no enfrentamento crise de saúde Pública. Ainda neste seguimento, a gestão municipal informou a abertura da seleção para contratação temporária de profissionais de saúde, para atendimento junto aos serviços que atuem no enfrentamento à pandemia ocasionada pelo COVID-19.

Com isso, foi possível aumentar do quadro de pessoal, visto que a pandemia gerou um crescimento exponencial de demanda na área de saúde e, ainda, um afastamento daqueles profissionais que pertencem ao grupo de risco, tais como idosos, gestantes e portadores de doenças crônicas (tendo como exemplo diabetes, hipertensão e asma).

Acrescenta-se que também foi realizada capacitação dos Servidores do setor de saúde acerca dos protocolos necessários no enfrentamento ao Coronavírus, bem como preparo dos técnicos do Laboratório Municipal - LACEN para realização correta dos testes.

Ademais, a Prefeitura também promoveu ações de limpeza urbana intitulada “Operação Cata-Bagulho”, contratando a prestação de serviços de capina, roçagem e varrição das ruas e avenidas em diferentes pontos do Município, com fito de atuar preventivamente na proliferação de algumas doenças endêmicas como Dengue, Zika, Chikungunya e Febre Amarela, para que estas não viesse a abarrotar ainda mais o Sistema de Saúde Pública.

Em seguimento, também foi realizado a desinfecção das vias públicas com uso de caminhão pipa contratado pela Administração, bem como higienização diária dos veículos de transporte público, implementando a limitação da lotação de passageiros e colocação de barreiras plásticas para proteção dos motoristas e cobradores do coletivo urbano.

Nesta esteira, foram executadas ações de higienização em locais de maior circulação de pessoas, tais como hospitais e feiras livres, inclusive com instalação de 50 pias públicas, em consonância com a orientação da Lei Estadual, Lei 14.257/20 em seu art. 13, inciso I.

Outrossim, o Município promoveu a suspensão do funcionamento de alguns setores como comércio e escolas e, em paralelo, buscou criar medidas alternativas que permitissem a continuação das atividades dentro dos parâmetros sanitários estabelecidos. Nesta ótica, houve a interrupção das aulas presenciais nas escolas municipais públicas e privadas, sendo criada alternativamente uma plataforma online para os alunos das 52 Escolas da rede Municipal de Educação.

Além disso, também houve a paralisação de determinadas atividades como cinemas, teatros, academias de ginástica, centros de entretenimento e, ainda, sendo

estabelecido o fechamento do comércio. Como ação alternativa, a Administração Pública criou uma plataforma virtual para intermediação de vendas dos comerciantes locais, visando estimular a continuidade do mercado e permanecer atendendo aos parâmetros sanitários. Posteriormente, a gestão pública criou o Plano de Reabertura do Comércio associado à intensificação da fiscalização e monitoramento nas zonas rural e urbana.

Em outro plano, o município também adquiriu cerca de 17 mil testes para diagnóstico da doença, estabelecendo como testagem prioritária aqueles que estão na “linha de frente” da contenção ao coronavírus, como os agentes da área de saúde, e ainda aqueles que atuam nos serviços essenciais, tais como bancos e transportes públicos. Para minimizar os riscos de contágio, foram realizados exames em pacientes suspeitos por meio de campanhas em *drive thru* (“através do carro”, em tradução literal).

Para além, a Prefeitura iniciou projetos voltados à população mais vulnerável, tal como: distribuição de kits alimentares a alunos da rede pública municipal; criação de abrigos provisórios para pessoas em situação de rua; e implementação de consultas e monitoramento de maneira virtual dos pacientes do Núcleo Ampliado de Saúde da Família e Atenção Básica que recebiam atendimentos domiciliares, como idosos e acamados.

A cidade ainda realizou Parceria Público Privada (PPP) junto ao Hospital São Vicente de Paulo, para tratamento exclusivo de pacientes acometidos pela COVID-19, contratando de 30 leitos com a entidade privada (sendo estes 10 de UTI e 20 clínicos) especificamente voltado para tratamento de pacientes de coronavírus. Em seguimento, também realizou parceria com o Governo Federal, tendo recebido 15 novos respiradores para utilização no Centro de Atenção à COVID-19 e em ambulâncias.

Por fim, mais precisamente no âmbito da gestão administrativa, foi realizado contenção de despesas em outras áreas da administração municipal, visando destinar mais recursos para o setor de saúde, bem ainda a instauração de comissão para acompanhamento dos processos e aquisições de bens e serviços.

Em síntese, observa-se que, no geral, a Administração Pública do Município de Vitória da Conquista realizou uma série de inovações, tanto do ponto de vista das

aquisições públicas de bens e serviços, quanto na adoção de medidas voltadas às ações de enfrentamento da atual situação de crise sanitária em diversos outros setores comuns.

Da análise dos dados disponibilizados no Portal Virtual de Transparência da Prefeitura de Vitória da Conquista se identifica que a administração municipal adotou e vem adotando os procedimentos legais e administrativos para proceder da melhor forma as contratações de bens e serviços para as ações de enfrentamento da pandemia sanitária causada pelo Coronavírus, pautando suas aquisições através de processos administrativos fundamentados nos elementos fáticos disponíveis e reportados no procedimentos no sentido de favorecer uma futura análise de sua conformidade pelos órgãos de controle externo.

Nesse sentido, ficou também demonstrado pelos dados disponibilizados no referido Portal de Transparência o exercício da cidadania e da publicização das contratações públicas, favorecendo uma maior possibilidade de controle e acompanhamento social através da disponibilização virtual e acessível dos dados e ações adotadas para a contenção da crise sanitária, bem assim a consecução da boa aplicação dos recursos públicos despendidos e da efetivação de bons resultados nas medidas de enfrentamento empregadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível identificar que o Direito Provisório criado em função da Pandemia do Coronavírus veio justamente para oportunizar procedimentos mais simples, flexíveis e céleres que, conseqüentemente, viessem a viabilizar a adoção de medidas melhores e mais rápidas para atendimento das demandas coletivas urgentes advindas da crise de saúde pública causada pelo COVID-19.

Neste cenário, sobretudo por se tratar de exceção à regra constitucional de licitar (prevista no art. 37, XXI da CF), demonstra-se a imprescindibilidade de observância dos Princípios do Direito Administrativo, especialmente o da Impessoalidade e da Moralidade.

Dessa forma, fica evidenciada a necessidade de que os atos da Administração Pública sejam bem fundamentados e motivados, juntando aos autos do processo administrativo o maior número de informações possíveis que demonstrem a realidade fática do momento da aquisição, que lastreou a tomada de decisão por parte do Agente Público, dentre as possibilidades existentes naquela oportunidade.

Ademais, fica a advertência aos Agentes Públicos que a nova hipótese de contratação direta por meio de dispensa de Licitação baseada na Lei 13.979/2020 trata-se de uma área novel e que requereu dos entes a adoção de medidas atípicas e inéditas. Neste sentido, não há um consenso na doutrina acerca de certas disposições constantes na referida Lei Federal, sobretudo a respeito de considerar a presunção do art. 4^a-B da norma supra como absoluta ou relativa.

Assim sendo, é mais acertado que a Administração Pública aja preventivamente, procedendo com a devida fundamentação e motivação dos seus atos, para evitar questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle visto que, conforme lições de Niebuhr, os Agentes Públicos “não estão livres de motivar com o rigor de sempre os casos de dispensa de licitação, notadamente com a indicação dos elementos que indiquem a caracterização da emergência e a necessidade de contratação.” (2020, pág.55)

Através dos estudos das informações publicizadas no Portal de Transparência da Prefeitura de Vitória da Conquista, ficou evidenciada a adoção de uma série de medidas voltadas ao enfrentamento da Pandemia do COVID-19 e de seus efeitos na

esfera social, isto porque o Município vem promovendo diversas ações que possuem desde um enfoque mais direcionado à contenção da crise sanitária até aquelas voltadas à administração de outros setores afetados pela atual conjuntura, tais como o comércio e prestação de serviços.

Nessa ótica, os processos para as aquisições de bens e serviços realizados na esfera do Município de Vitória da Conquista se mostraram, em sua maioria, instruídos e devidamente motivados, apresentando elementos como: o objeto do contrato, a finalidade da contratação, a motivação para a dispensa de licitação, a fundamentação legal, a contextualização da conjuntura de Pandemia, justificativa da escolha do fornecedor e o preço referencial.

Observa-se que a Prefeitura da cidade realizou a aquisição de bens e serviços, em sua maioria, através de contratações diretas. Contudo, embora boa parte destas contratações tenham sido realizadas com base na “nova hipótese” de dispensa da Lei 13.979/2020, o Agente Público buscou permanecer aplicando o procedimento disposto no Parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, possivelmente com o fito de resguardar suas ações ante aos órgãos de controle.

Acrescenta-se que a criatividade na busca de novos mecanismos para enfrentamento da crise sanitária de panorama global por parte da Prefeitura de Vitória da Conquista em conjunto com outras entidades presentes no Município (tal como a parceria realizada junto aos alunos e docentes da Universidade Federal da Bahia - Polo de Vitória da Conquista) proporcionaram o êxito nas ações na contenção do Coronavírus, mitigação do ritmo de transmissão e o declínio da taxa crescimento de novos casos.

6 REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

BAHIA. Lei nº 14.257, de 06 de abril de 2020. Dispõe sobre procedimentos complementares para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de 07/04/2020: Salvador/BA. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14257-de-06-de-abril-de-2020>

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer 00547-20 (FLQ) nos autos do Processo nº 05102e20. Salvador: Tribunal de Contas dos Municípios, 27 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05102e20.odt.pdf> > Acesso: 15 set. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Instrução nº 001/2015 do TCM-BA. Salvador: Tribunal de Contas dos Municípios, 19 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Instru--ao001_2015_TCM-PREG--O-20.pdf> Acesso: 18 set. 2020.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos. CNMLC/DECOR/CGU. Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU. NUP:0688.000716/2019-43. Disponível em: <<http://www.12icfex.eb.mil.br/images/COVID19/parecer-n-00002-2020-cnmlc-cgu-agu.pdf>> Acesso em 15 nov 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Trata acerca dos recursos federais destinados ao combate da Pandemia do Coronavírus (2020). Brasília: Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>> Acesso em: 15 out. 2020

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Trata acerca dos recursos utilizados para Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância Internacional decorrente do Coronavírus. Brasília: Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/21C0-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-coronavirus>> Acessado em: 15 out 2020

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União de 22/06/1993, republicado em 06/07/1994 e retificado em 06/07/1994: Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm>

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Institui as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União de 07 de fevereiro de 2020: Brasília/DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979compilado.htm>

BRASIL. Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei Federal nº 14.035/2020 de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União de 12 de agosto de 2020: Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal Coronavírus Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2020 Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>> Acesso em: 01 nov. 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal COVID-19 Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2020 Disponível em: <https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html> Acesso em: 01 nov. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1192563 SP 2010/0079932-5. Embargos de Divergência. Ação Popular. Comprovação do ato lesivo. Prejuízo Material ao patrimônio Público. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, publicado em 01 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859332027/embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-eresp-1192563-sp-2010-0079932-5/inteiro-teor-859332072>> Acesso em: 15 nov. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Pandemia aumenta em 45% número de leitos de UTI, mas distribuição ainda é marcada pela desigualdade. Brasília: Portal CFM, 2020. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/noticias/pandemia-aumenta-em-45-numero-de-leitos-de-uti-mas-distribuicao-ainda-e-marcada-pela-desigualdade-2/>> Acesso em: 20 out. 2020

DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio (coord.). **As implicações do COVID-19 no Direito Administrativo**. 1ª Edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2020. ISBN 978-65-5065-420-7.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. ISBN 978-85-309-8482-3

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES,. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2020.

GOMES, Angélica Ferraz; ROSA, Francine Cristina Silva; CAMPOS, Guilherme Barreto; MANFROI, Edi Cristina. A resposta da Universidade Federal da Bahia para o fortalecimento do enfrentamento da COVID-19 no município de Vitória da Conquista. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista, Ano XVII, Volume 17, Nº 30, , Págs. 128-138, jul./dez. 2020. e-ISSN: 2358-1212. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/7137>> Acesso em: 15 nov. 2020.

NEVES, Luiz Djalma Cruz. **Dispensa de licitação por emergência e os princípios da moralidade e impessoalidade**. Maranhão, Conteúdo Jurídico, 2011. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27041/dispensa-de-licitacao-por-emergencia-e-os-principios-da-moralidade-e-impessoalidade>> Acesso em: 20 nov 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Minas Gerais, Editora Forum, 2020. 145 p. ISBN 978-65-5518-014-5.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações públicas comentadas**. 9ª ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2018. 1083 p.

VITÓRIA DA CONQUISTA. Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <<http://transparencia.pmvc.ba.gov.br/consultas/documentos.aspx>> Acesso em: 20 out. 2020

VITÓRIA DA CONQUISTA. Procuradoria Geral do Município. Parecer Técnico nº 067/2020 nos autos do Processo Administrativo nº 17091/2020. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em:

<<https://www.pmvc.ba.gov.br/wp-content/uploads/DL-077-2020-SMS-01.pdf>> Acesso em: 20 out. 2020