



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDIAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

JACKSON FABIANO OLIVEIRA FLOR

**O REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MEDIDA
DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

**SOUSA-PB
2020**

JACKSON FABIANO OLIVEIRA FLOR

**O REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MEDIDA
DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney

**SOUSA-PB
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

F632r Flor, Jackson Fabiano Oliveira.
O regime emergencial de contratações públicas como medida de enfrentamento à pandemia da Covid-19 no Brasil. / Jackson Fabiano Oliveira Flor. - Sousa: [s.n], 2020.

73fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2020.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney.

1. Contratações Públicas 2. Medidas de enfrentamento. 3. Licitação. 4. Combate ao Covid-19. I. Título.

Biblioteca do CCJS - UFCG

CDU 351.712.2.02(043.1)

JACKSON FABIANO OLIVEIRA FLOR

**O REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MEDIDA
DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Me. Osmando Formiga Ney

Sousa/PB, 26 de novembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Osmando Formiga Ney
(Orientador – UFCG)

Prof. Dr. Paulo Abrantes de Oliveira
(Examinador – UFCG)

Prof. Me. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal
(Examinador – UFCG)

**SOUSA-PB
2020**

*Aos meus pais Geraldo Flor e
Maria dos Anjos, minha esposa
Maria de Fátima, meus filhos,
Pedro Gabriel e Lucas Miguel,
pelo apoio e confiança depositados
em mim por toda a jornada
vencida.*

AGRADECIMENTOS

A Deus por me oferecer a vida, por me ajudar e permanecer ao meu lado durante toda a jornada e mostrar sempre uma luz que me ilumina e me dá forças para continuar minha caminhada.

Aos meus pais Geraldo e Maria dos Anjos por dedicarem à vida aos seus filhos, presentes em todos os momentos, sejam eles bons ou ruins, pelo seu amor, carinho, apoio em cada momento da minha vida. Por terem me educado com base em valores morais, éticos e com muito amor e dedicação.

Aos meus irmãos Fernando e Fabrício por estarem sempre presentes, desde os primeiros dias da minha vida, concedendo força e apoio em todos os momentos, em me fazer sentir querido e pelo carinho constante.

A minha esposa Maria de Fátima, pelo amor, companheirismo, cumplicidade, amizade, compreensão e orientação, por ter sido uma incentivadora em todos os momentos que necessitei.

Aos meus filhos Pedro Gabriel e Lucas Miguel, pela ternura no olhar, pelo amor gratuito e incondicional, sobretudo, por nesse momento de muita dificuldade, terem sido motivo de exemplo de resiliência e superação. Pois, Pedro, manteve-se firme participando de suas atividades educacionais remotas, o que resultaram na manutenção das melhores notas. Já Lucas, conseguiu alfabetizar-se após aproximadamente quinze dias do retorno de suas aulas remotas. A eles, toda a minha admiração.

Meus agradecimentos aos docentes do curso de Direito do CCJS/UFCG, em particular ao Professor Me. Osmando Formiga Ney, por ter me instigado o interesse pelo encantador ramo do Direito Administrativo, com a demonstração de vasto conhecimento jurídico nessa área, bem como por ter me orientado para a construção desse trabalho.

Agradeço por último, e não menos importante, a todos os discentes amigos que constituem a família CCJS/UFCG, em especial aos meus caros colegas da “Turma 2015.1-Noite”, que sempre foram companheiros e “irmãos”, agindo com devida paciência e complacência durante todo o período em que convivemos.

“Por isso não tema, pois estou com você; não tenha medo, pois sou eu o seu Deus. Eu o fortalecerei e o ajudarei. Eu o segurarei com a minha mão direita vitoriosa”.
(A Bíblia, Isaías 41, 10)

RESUMO

A Licitação é um instrumento obrigatório para a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, quando essa deseja celebrar um contrato com um particular. A pandemia da COVID-19 causou significativos impactos no mundo inteiro, exigindo do Poder Público, soluções céleres e eficientes, sobretudo no campo das contratações administrativas. Por sua vez, foi editada a Lei nº 13.979/2020, que dispõe de medidas de enfrentamento a ESPII, especialmente atinentes aos procedimentos de contratação pública destinados ao combate da COVID-19. Trata-se de um estudo descritivo, realizado por uma pesquisa bibliográfica e através do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento comparativo. Para responder a problemática, foi necessário fazer uma análise do direito provisório pertinente às contratações públicas, instituído para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus. Foi efetuada uma abordagem comparativa entre o regime normal e o emergencial para demonstrar quais as modificações foram instauradas. Contudo, verificou-se que com instauração de medidas de simplificação procedimental, a escolha pela contratação através de Dispensa de Licitação, apresenta-se como necessária para atendimento do interesse público. Outrossim, as contratações processadas na modalidade Pregão tornaram-se mais rápidas e eficientes, em razão da diminuição dos prazos pela metade, assim como com a medida de consideração de efeito devolutivo na sua fase recursal. Portanto, demonstrou-se que as alterações legislativas instituídas pela Lei nº 13.979/2020, representam em benefícios para a Administração Pública, uma vez que proporcionam maior celeridade e simplicidade aos processos licitatórios destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Palavras-chave: Licitação. Pandemia. Coronavírus. Simplicidade.

ABSTRACT

The Bidding is a mandatory instrument for the selection of the most advantageous proposal for Administration, when it wishes to enter into a contract with a private individual. The COVID-19 pandemic caused significant impacts worldwide, demanding from the Government, swift and efficient solutions, especially in the field of administrative contracts. In turn, Law No. 13,979 / 2020 was enacted, which provides for measures to combat the ESPII, especially with regard to public procurement procedures aimed at combating COVID-19. It is a descriptive study, carried out through a bibliographic search and through the deductive approach method and the comparative procedure method. To answer the problem, it was necessary to make an analysis of the provisional law pertinent to public contracts, instituted to face the Coronavirus pandemic. A comparative approach was carried out between the normal and the emergency regime to demonstrate which changes were made. However, it was found that with the introduction of procedural simplification measures, the choice for contracting through Bidding Waiver, presents itself as necessary to serve the public interest. In addition, the contracts processed in the Auction mode became faster and more efficient, due to the reduction of the terms in half, as well as the measure of consideration of the return effect in its appeal phase. Therefore, it was demonstrated that the legislative changes instituted by Law No. 13,979 / 2020, represent benefits for the Public Administration, since they provide greater speed and simplicity to the bidding processes aimed at facing the pandemic of COVID-19.

Keywords: Bidding. Pandemic. Coronavirus. Simplicity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB/1988- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

TCU- Tribunal de Contas da União

RDC- Regime Diferenciado de Contratação

ESPII-Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

ESPIN-Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO AMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	14
2.1 Administração Pública.....	14
2.2 Licitação	16
2.3 Dos Princípios	18
2.3.1 Princípio da Isonomia.....	18
2.3.2 Princípio da Legalidade	19
2.3.3 Princípio da Impessoalidade	20
2.3.4 Princípio da Moralidade	21
2.3.5 Princípio da Proibição Administrativa	21
2.3.6 Princípio da Publicidade	22
2.3.7 Princípio da vinculação ao edital.....	23
2.3.8 Princípio do Julgamento Objetivo	24
2.4 Conceito de Contrato Administrativo.....	24
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE TIPOS DE OBJETO E MODALIDADES LICITATÓRIAS.....	26
3.1 Tipos de Objetos.....	26
3.1.1 Compras.....	27
3.1.2 Serviços	28
3.1.3 Bens e serviços comuns.....	28
3.1.4 Obra	29
3.1.5 Alienação	30
3.2 Modalidades de Licitação	30
3.2.1 Concorrência.....	30
3.2.2 Tomada de Preços.....	31
3.2.3 Convite	32
3.2.4 Concurso.....	33
3.2.5 Leilão	33
3.2.6 Pregão	34
a) Pregão Presencial.....	35
b) Pregão na forma eletrônica.....	36
3.2.7 Regime Diferenciado de Contratação (RDC).....	36
3.2.8. Licitação Dispensada.....	37
3.2.9. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação	38
a) Dispensa de Licitação.....	38
b) Inexigibilidade de Licitação	39
4 A PANDEMIA DA COVID-19 E A NECESSIDADE DE UM REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL APLICÁVEL AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	41
4.1 Considerações sobre o coronavírus	41
4.2 Principais atos normativos que ensejaram a instituição de um direito provisório atinente a contratações públicas.....	43
4.3 Aspectos material e temporal do regime emergencial de contratações públicas para o combate a COVID-19.....	45
4.4 A Simplificação de procedimentos licitatórios, nos Termos da Lei nº 13.979/2020	47

4.4.1 Não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares	48
4.4.2 Elaboração simplificada de projeto básico e termo de referência	49
4.4.3 Possibilidade de prorrogação de prazos contratuais	51
4.4.4 Possibilidade de realização de pagamentos antecipados	52
4.4.5 Possibilidade de não exigência de requisitos habilitatórios nas contratações	53
4.5 Dispensa de Licitação como medida de enfrentamento a pandemia da COVID-19	54
4.5.1 Presunção da caracterização da emergência e da necessidade da contratação	55
4.5.2 Alteração dos limites de valores	57
4.5.3 Contratação de pessoas declaradas inidôneas e suspensas	59
4.5.4 Dispensa de licitação para aquisição de bens usados	61
4.6 Pregão para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus(Lei nº 13.979/2020 x Lei nº 10.520/2002)	61
4.6.1 Pregão eletrônico é a regra	62
4.6.2 Redução dos prazos pela metade	63
4.6.3 Efeito devolutivo dos recursos administrativos.....	64
4.6.4 Desnecessidade de realização de audiência pública	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

Conforme afirma Alexandrino e Paulo (2017), a Licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo pelo qual os Entes da Administração Pública devem compulsoriamente realizar para a seleção da proposta mais vantajosa para contratação de bens ou serviços, observando a isonomia entre os participantes, desde que atendam às exigências mínimas e o fiel cumprimento dos encargos impostos pelo contrato administrativo.

Outrossim, para Bittencourt (2014), a Licitação representa um instrumento necessário para alcançar à celebração de um pacto com um particular, uma vez que o Contrato Administrativo representa um acordo firmado entre a Administração Pública e o licitante vencedor do processo correspondente.

De acordo como Oliveira (2017), a Lei nº 8.666/1993 prescreve as formas de como os Órgãos da Administração Pública devem proceder para realização das contratações, que são denominadas de modalidades de Licitação: Convite, Concorrência, Tomada de Preços, Concurso e Leilão. Contudo, posteriormente foi editada a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que também estatuiu o pregão como modalidade de licitação. Todavia, a Lei 12.462/2011 criou mais uma modalidade de licitação, com a denominação de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Consoante o que preleciona Carvalho (2017), o art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), determina que os Órgãos da Administração Pública e as demais pessoas indicadas pela lei, quando realizarem procedimentos licitatórios devem garantir a observância dos princípios específicos, quais sejam, o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Entretanto, em dezembro de 2019, uma nova espécie de coronavírus foi identificada por causar um conjunto de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, localizada província chinesa de Hubei. Esse vírus denomina-se Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (Sars-CoV-2), causador da atual pandemia de COVID-19, que se trata do vírus da família do coronavírus conhecido por causar doenças respiratórias em animais e no ser humano. Dessa forma, o vírus espalhou-se rapidamente, resultando em uma epidemia em toda a China, seguida por um número crescente de casos em outros países do mundo (EBSERH, 2020).

Assim sendo, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o surto de coronavírus, pela velocidade e proporção como a doença se espalhou pelo mundo.

No Brasil, reconhecendo a gravidade da situação, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 93, solicitação para o reconhecimento de estado de calamidade pública até 30 de dezembro de 2020. Por seu turno, o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, em seu art.1º, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, devidamente justificando o possível descumprimento de metas fiscais devido a pandemia, conforme o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Dentre as medidas de enfrentamento de problemas globais, à exemplo da pandemia do coronavírus, o Governo pode criar um regime jurídico especial, composto por regras transitórias. Assim, no âmbito das contratações públicas, foi instituída no Brasil, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que implementou algumas significativas inovações quanto à sistemática de realização das contratações pela Administração Pública, assim como dispõe sobre de uma série providências a serem adotadas na condução da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi alterada posteriormente pela Medida Provisória nº 926/2020.

Assim, a motivação pela escolha do tema ocorreu em face da verificação de mudanças trazidas pela instituição de um direito provisório como medida de enfrentamento à grave crise provocada pela pandemia da COVID-19 no cenário brasileiro, sobretudo no âmbito das contratações públicas realizadas.

Este trabalho estuda as inovações legais implementadas pelo regime jurídico provisório de contratações públicas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, trazidas pela Lei nº 13.979/2020, mediante uma análise comparativa em face da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002, demonstrando quais dispositivos foram substancialmente alterados. Assim, expor quais aspectos na realização das licitações de modalidades tradicionais, especialmente a Dispensa de Licitação emergencial e o Pregão.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar as alterações legislativas instituídas no Brasil, através da Lei nº 13.979/2020, para enfrentar a emergência de saúde pública causada pela pandemia do coronavírus, no âmbito das contratações públicas, em comparação com dispositivos previstos na Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002.

Nesse sentido, surge uma importante questão: Quais foram as alterações legislativas instituídas pelo regime emergencial de contratações públicas para o enfrentamento à pandemia da COVID-19 no Brasil?

A presente pesquisa estuda a utilização do regime jurídico temporário e emergencial como medida de enfrentamento a pandemia do coronavírus, para a contratação de obras, bens,

insumos e serviços, inclusive serviços de engenharia, através da coleta, verificação e análise de dispositivos instituídos pela Lei nº 13.979/2020, pela Administração Pública brasileira.

Assim sendo, para observar o tema jurídico, foi direcionado um estudo descritivo sobre a utilização do direito provisório na realização de procedimentos licitatórios efetuados para o combate aos efeitos causados pela COVID-19 no Brasil. Em se tratando das etapas seguintes da pesquisa, foi adotada a pesquisa bibliográfica relacionada à legislação, obras literárias e demais trabalhos científicos pertinentes à Administração Pública, especialmente concernente a Licitações e Contratos Administrativos.

Para tanto, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento comparativo para defender o tema jurídico apresentado. Com base nesta afirmação, o presente estudo foi realizado a partir de fontes capazes de demonstrar, de forma descritiva, quais foram as alterações legislativas trazidas pelo regime emergencial de contratações públicas, implementadas pela Lei nº 13.979/2020 em detrimento da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002, na realização de licitações para o enfrentamento à pandemia do coronavírus no Brasil.

Para regular abordagem do tema, faz-se necessária a análise conceitual de regime jurídico de contratações públicas à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002.

Esta pesquisa compreende uma análise da Lei nº 13.979/2020 e suas alterações posteriores, para estabelecer uma comparação em detrimento das Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim como, almeja-se construir uma abordagem advinda de opiniões doutrinárias por meio de livros, artigos científicos, periódicos, entre outros.

O capítulo inicial deste estudo evidencia como se desenvolve o processo de contratação no âmbito Administração Pública a partir do desenvolvimento de conceitos de Licitação, Princípios Licitatórios e Contratos Administrativos.

O segundo capítulo analisa o regime jurídico normal atinente às contratações administrativas, abordando quais são as modalidades de Licitação existentes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente, a Dispensa de Licitação e o Pregão.

Por sua vez, capítulo terceiro tem como cerne uma análise do direito provisório pertinente às contratações públicas, instituído para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus. A partir daí, busca-se realizar uma abordagem comparativa entre o regime normal e o emergencial e, assim, demonstrar quais as modificações significativas foram instauradas pelo novo direito.

2 PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Essa unidade trata acerca dos principais conceitos que envolvem o processo de contratação no âmbito do Poder Público, a medida que apresenta uma abordagem sobre Administração Pública, Licitação, Princípios Licitatórios e Contratos Administrativos.

2.1 Administração Pública

De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), o direito divide-se como Direito Público e Direito Privado. Dessa maneira, o Direito Público tem como finalidade disciplinar os anseios de seu povo, regulando as relações entre este e o Estado, ou seja, estabelece limites no relacionamento entre os particulares e os Entes Públicos.

Por conseguinte, Oliveira (2018), considera o Direito Administrativo como uma ramificação do Direito Público, o qual tem como objeto a delimitação de regramentos e corolários que devem ser aplicados à atividade administrativa, buscando a pacificação social a partir do atendimento das garantias fundamentais.

Todavia, Melo (1998, p.37), estabeleceu a seguinte definição para o Direito Administrativo:

[...] o Direito Administrativo coincide com o conjunto de normas (princípios e regras) que tem o sobredito objeto, ter-se-ia de concluir, logicamente, que a “Ciência do Direito Administrativo” consideraria como pertinente a sua esfera temática a integralidade de tudo o que estivesse compreendido na função administrativa.

Dessa forma, como o estudo é voltado para análise das relações entre o Poder Público e os particulares, especialmente de normas inseridas no Direito Administrativo, faz-se necessário expor os conceitos e dispositivos legais concernentes a Administração Pública.

Mediante o entendimento de Di Pietro (2018, p. 118), para o vocábulo Administração Pública podem ser utilizados dois sentidos divergentes, quais sejam os sentidos subjetivo e objetivo:

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Nessa contenda, estão inseridos na Administração Pública o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos, comprometidos na oferta de serviços à sociedade, com o objetivo de atender a pacificação social.

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

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

Outrossim, o Decreto-lei nº 200/1967, estabelece uma definição sobre a estrutura da Administração Federal, a medida que divide a Administração em direta e indireta. Nesse sentido, Di Pietro (2018, p. 126) explica sobre a aplicação dos conceitos para Estados e Municípios:

Embora esse Decreto-lei seja aplicável, obrigatoriamente, apenas à União, não há dúvida de que contém conceitos, princípios que, com algumas ressalvas feitas pela doutrina, se incorporam aos Estados e Municípios, que admitem aquelas mesmas entidades como integrantes da Administração Indireta [...]

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

“A administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”.

Nesse sentido, como a composição da Administração Direta compreende os órgãos da própria estrutura, o Governo executa suas funções diretamente, enquanto na Indireta, o Estado transfere o exercício de suas atividades para outras entidades, como personalidade de jurídica de direito público ou privado, tais como autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, entre outras.

Ademais, para que o Poder Público consiga desempenhar suas funções, garantindo a satisfação das necessidades coletivas da sociedade, deve introduzir procedimentos que assegurem a utilização eficiente dos recursos públicos. Como a Administração não dispõe de instrumentos que possam produzir todos os produtos e serviços que ele precisa, deve aderir à tarefa de contratar terceiros para execução de atividades concernentes ao interesse público. Assim, um instrumento capaz de manter a promoção e o bem-estar social, sem incumbir ao desrespeito dos princípios constitucionais, denomina-se Licitação.

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

2.2 Licitação

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

Art 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Conforme preceitua Mello (2012), para que a Administração Pública consiga executar as suas atividades, deve, compulsoriamente atender aos princípios: da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, tendo em vista a garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

Dessa maneira, observa-se que o legislador estabelece padrões para atuação dos Entes Públicos frente às contratações, à medida que relaciona o princípio constitucional da isonomia como parâmetro para consecução dos atos, assim como enfatiza a permanente utilização de valores consagrados pelos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade,

da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, para escolher a proposta mais vantajosa para Administração.

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

Todavia, mediante o que afirma Bittencourt (2014), a respeito da obrigatoriedade de licitar para contratações realizadas pelos Entes Públicos, a Licitação representa um processo anterior e compulsório, a celebração do contrato administrativo, assim como os todos os outros contratos pactuados pela Administração. Dessa maneira, o gestor não pode celebrar nenhum acordo anterior antes de realizar a Licitação, ou seja, não pode efetuar nenhuma contratação sem que seja privilegiada uma disputa entre os concorrentes interessados pelo objeto licitado, com a finalidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Em consonância com o adotado por Motta (2005), Licitação configura-se como uma ferramenta de que dispõe o Poder Público, para julgar a proposta mais vantajosa a contratações de terceiros. Acrescenta também que, este instrumento não representa uma opção para Administração Pública, pois sua utilização é tão somente uma obrigação, em outras palavras, o gestor público não pode comprar bens, contratar serviços de qualquer natureza sem a realização de um procedimento licitatório, salvo as exceções estabelecidas pela legislação vigente.

Dentro da conjuntura da Administração Pública, não há o consentimento para celebrar contratações da mesma forma como se procedem os pactos e acordos realizados pelas pessoas privadas diariamente. Outrossim, as pessoas físicas têm a liberdade de frequentar lojas, por exemplo, podendo gozar do poder e do direito de selecionar seus produtos ao seu bel prazer, podendo escolher sua marca e seu modelo favoritos, ou seja, escolher entre os produtos mais caros ou os mais baratos sem que essa decisão lhe acarrete prejuízos pessoais. Por outro lado, com as Pessoas Jurídicas de Direito Público, a formalização de Licitação configura-se a regra para qualquer contratação, observando ainda os princípios básicos e correlatos para obtenção de vantagens para satisfazer o interesse público.

Consoante a afirmação de Justen Filho (2018), o artigo nº 22, inciso XXVI, da CRFB/1988, determina que a competência para legislar sobre as normas gerais pertinentes a Licitação nos âmbitos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é exclusivamente da

União, limitando assim, a possibilidade de surgimento de outras tendências legislativas nas diferentes esferas do Governo.

Portanto, a União tem exclusividade para ditar normas gerais sobre Licitações, ou seja, somente a União pode editar normas jurídicas concernentes aos procedimentos licitatórios. Contudo, todas as esferas do Governo ficam subordinadas, limitando assim que os demais Entes Federados criem legislações exclusivas, conflitantes com os princípios já estabelecidos.

2.3 Dos Princípios

O artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 menciona os princípios que devem nortear as contratações realizadas no âmbito da Administração Pública, assim conhecidos como princípios licitatórios: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade, vinculação ao edital e julgamento objetivo.

2.3.1 Princípio da Isonomia

A isonomia assegura aos participantes do processo de Licitação, o tratamento igualitário entre eles, visto que, este princípio representa uma importante garantia ampliação da competitividade em todas as fases do certame licitatório (TCU, 2010).

De acordo com o pensamento de Carvalho (2015), o princípio da isonomia está intimamente ligado a competitividade nas Licitações, pois, a utilização, pela Administração, de medidas que restrinjam a participação de determinadas pessoas provoca a redução quantitativa de prováveis licitantes, causando, assim, um prejuízo para o interesse público.

Dessa maneira, a Administração Pública deve tratar igualmente todos os interessados em participar da Licitação, evitando incluir em seus procedimentos, requisitos que frustrem a concorrência e maculem a escolha da proposta mais vantajosa.

Para Alexandrino e Paulo (2017), a inclusão de exigências mínimas que fomentem o propósito privativo de assegurar a execução do contrato de forma satisfatória, não pode ser considerada como uma violação ao Princípio da Isonomia. Assim, os Entes Públicos podem exigir no edital da Licitação requisitos necessários para selecionar a melhor oferta e, que sejam capazes de garantir o pleno cumprimento das cláusulas estabelecidas no contrato administrativo decorrente.

O princípio da isonomia garante que o procedimento licitatório não seja um instrumento de favorecimento pessoal da autoridade competente ou de terceiros, uma vez que determina que a Administração conduza a Licitação livre de práticas discriminatórias.

Por outro lado, em determinadas situações o Poder Público deverá conceder tratamento diferenciado na realização das Licitações, conforme prescreve o artigo 3º, § 2º, da Lei 8.666/1993, definindo critérios de desempate nas hipóteses de igualdade de condições:

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

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

II – produzidos no País;

III – produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

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

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

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

2.3.2 Princípio da Legalidade

Conforme aduz Di Pietro (2018), o princípio da legalidade determina que a Administração Pública, no exercício de suas atividades, deve atuar em conformidade com as limitações previstas em Lei.

Para Bittencourt (2014), a Administração não pode atuar quando a Lei não estabelece dispositivo que autorize a sua ação. Dessa forma, a Licitação deve ser conduzida de acordo com as normas legais vigentes, ao passo que as pessoas de Direito Privado, podem fazer tudo o que a lei não proíbe.

Segundo Barreto (2008), o administrador público deve conduzir os procedimentos de Licitação na forma exigida pela Lei, abdicando de interferir pessoalmente ou em razão de

terceiros. Essa conduta não deve ser seguida apenas pelo gestor, mas por todos os agentes públicos ligados aos processos licitatórios, os quais devem agir em subordinação à legalidade, afastando-se de mecanismos capazes de levar o processo a ilicitude.

Ademais, entende-se que o princípio da legalidade funciona como uma espécie de freio para a atuação dos agentes públicos, pois estes só podem atuar até onde a Lei permite, ao passo que as pessoas privadas podem agir livremente, desde que a conduta que ele pratique não seja vedada pela legislação em vigor.

Dessa maneira, a execução de ações pelo Governo deve atender as determinações da legislação, especialmente a formalização das Licitações Públicas, ao passo que os agentes públicos devem evitar a utilização de regras, procedimentos e modalidades que não estejam previstos na Legislação em vigor.

2.3.3 Princípio da Impessoalidade

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

De acordo com Bittencourt (2014), esse princípio tem o objetivo de impedir que ocorra favorecimentos na atuação administrativa do Governo, de sorte que este deve impor no prosseguimento das Licitações Públicas um tratamento indiscriminado para todos os interessados.

Para Barreto (2008), os Órgão da Administração Pública devem tratar todos os participantes dos certames licitatórios igualmente, independentemente do tamanho ou porte de cada um, ou de qualquer relação pessoal que mantenha com os agentes envolvidos na Licitação, em razão da supremacia do interesse público em detrimento dos interesses das pessoas privadas.

Assim, observa-se que o princípio da impessoalidade impõe ao Administrador Público, a tarefa de atuar na consecução dos atos da Licitação pautado no interesse público acima dos anseios particulares, ou desejos pessoais, ou seja, deve praticar os atos utilizando critérios que garantam igual tratamento para os licitantes. Deste modo, não pode haver nenhuma atuação,

por parte dos agentes públicos, que visem frustrar o caráter competitivo dos certames licitatórios, nem tampouco que busquem favorecer os interesses particulares.

2.3.4 Princípio da Moralidade

De acordo com Alexandrino e Paulo (2017), o princípio da moralidade norteia todas as atividades administrativas, visto que não representa uma exclusividade apenas das normas de Licitações e contratos administrativos. Contudo, quando for empregado no julgamento dos procedimentos licitatórios, deve ser observado como uma exigência de conduta ética pelo qual os servidores e autoridades devem seguir.

Cabe destacar a lição de Carvalho (2017, p. 73), que “Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa - ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado”.

Mello (2012, p. 547) afirma que: “O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escoteiro, liso, honesto, de parte a parte”.

Nesse diapasão, a Administração Pública deve introduzir em todas as fases da Licitação, métodos que sejam compatíveis com a moral, a ética e que garantam o interesse público, não se limitando a apenas o cumprimento da legalidade. Aliás, o Estado deve, inclusive, fiscalizar os particulares que possuem algum vínculo e que atuem em nome dele. Desse modo, entende-se que o administrador somente conseguirá exercer suas atividades de maneira proba, se antes observar o princípio da moralidade.

2.3.5 Princípio da Probidade Administrativa

Considerando a lição de Barreto (2008), a exteriorização deste princípio pode ser identificada pelas atitudes probas do Administrador, que deve sempre embasar suas atuações em consonância com o que exige na legislação vigente, e sem faltar com a honestidade com o Poder Público.

No dizer de Carvalho Filho (2017), assim como a moralidade, o princípio da probidade administrativa exige que a atuação dos agentes públicos nas Licitações com honestidade para com os participantes, bem como, com a própria Administração, atuando com

a finalidade de atender fielmente o interesse público, selecionando assim, a proposta mais vantajosa para a futura contratação.

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

Nesse sentido, não somente a Poder Público deve se sujeitar a observação dos princípios da moralidade e da probidade administrativa, pois, os particulares, quando estiverem participando de procedimentos licitatórios, devem respeitá-los integralmente, evitando burlar o caráter competitivo e a obtenção de vantagens indevidas. Assim, ambas as partes devem evitar utilizar artifícios que desviem do objetivo de atendimento ao interesse público, utilizando-se de valores que guardam vínculo com a honestidade e a honra.

2.3.6 Princípio da Publicidade

De acordo com a lição de Carvalho Filho (2017), a publicidade nas Licitações deve ser abrangente, para que a maior quantidade de pessoas tome conhecimento a respeito das regras pertinentes ao certame. Isto implica dizer que, quanto mais pessoas ficarem sabendo do processo, a sua seleção será mais eficiente e, como consequência disso, a Administração poderá escolher a proposta mais vantajosa.

Bittencourt (2014), conceitua a publicidade da Licitação como uma ferramenta que garante a eficiência nas contratações no âmbito da Administração Pública, sobretudo por permitir o controle da sociedade a partir do conhecimento da prática dos atos licitatórios.

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

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

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

Assim, o princípio da publicidade estabelece que o Administrador deve tornar público todos os atos inerentes aos procedimentos licitatórios, por se tratar de uma obrigatoriedade que permite o controle social. Dessa maneira, a publicidade configura-se como um instrumento fundamental para o chamamento de interessados ao certame, além de ser considerado como um mecanismo eficiente para que os órgãos de controle externo, os licitantes e a sociedade, possam fiscalizar a destinação dos recursos públicos nas contratações, evitando fraudes e direcionamento dos processos.

2.3.7 Princípio da vinculação ao edital

Conforme aduz Carvalho Filho (2017), esse princípio estabelece que o regramento previsto previamente deve ser respeitado tanto pelos licitantes quanto pela própria Administração, pois, em caso de desrespeito às normas editalícias, o processo Licitatório torna-se inválido, podendo ser anulado administrativa ou judicialmente.

Para este Princípio, Bittencourt (2014), estabelece que os Entes Públicos não devem criar novos critérios que sejam diversos dos requisitos que foram firmados no instrumento convocatório, para evitar que surjam surpresas para os interessados em participar da Licitação, assim como para não causar confusões desnecessárias quanto as apresentações das propostas e frustrar o interesse público.

A respeito desse princípio, a Lei nº 8.666/1993, artigo 41 prescreve que, “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Ademais, nem o Ente que realiza o certame, tampouco o licitante, devem atuar de maneira que se evadam dos requisitos que foram previamente estabelecidos pelo Edital. Assim, as regras anteriormente fixadas no instrumento convocatório não podem ser alteradas,

uma vez que estão vinculadas a todas as fases do procedimento licitatório. Outrossim, caso a Administração atue de modo diverso ao prescrito no Edital, a Licitação deve ser anulada.

2.3.8 Princípio do Julgamento Objetivo

O princípio do julgamento objetivo está devidamente expresso no artigo 45 da Lei nº 8.666/1993:

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

Em consonância com que expõe, Alexandrino e Paulo (2017), os requisitos de julgamento previamente estabelecidos no instrumento convocatório do processo de Licitação, devem ser fixados que permita a compreensão, de forma clara e objetiva, de como a Administração pretende selecionar e classificar propostas. Assim, esse princípio exige que sejam evitados o favoritismo e o subjetivismo, por meio de inserção nos Editais de critérios de julgamento que dificultem o entendimento pelos licitantes.

Conforme aduz Bittencourt (2014), como uma fase final do procedimento licitatório, a Administração Pública examina as propostas dos participantes a partir das exigências e critérios de julgamento firmados no Edital, observando o interesse público.

Uma premissa exigida por esse princípio, é que a Administração não pode utilizar-se do favoritismo para fixar normas e procedimentos no edital de Licitação que dificultem ou diminuam a competitividade do certame. Assim deve inserir seus critérios, de forma objetiva, clara e transparente para o julgamento das propostas, visando impedir a utilização de expedientes que desfavoreçam o interesse público.

2.4 Conceito de Contrato Administrativo

Após a homologação do resultado do processo de Licitação, pela autoridade competente, o próximo passo a ser seguido é a celebração do Contrato Administrativo, sendo pactuado entre a Administração e o licitante vencedor. Dessa forma, entende-se como

Contrato Administrativo o compromisso bilateral pactuado entre o Ente Estatal e um particular, com o objetivo de atender ao interesse público (BITTENCOURT, 2014).

Nessa contenda, a Lei nº 8.666/1993, através do artigo 54, define os pactos da administração: “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

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

De acordo com afirmação de Meirelles (1999), o Contrato Administrativo configura-se um acordo bilateral que deve ser celebrado entre o Poder Público, com supremacia de poder, em detrimento de um terceiro, tendo em vista o atendimento de objetivos inerentes ao interesse público, devendo ser formal e com requisitos estabelecidos pela própria Administração Pública.

Dessa maneira, entende-se que os Contratos Administrativos somente podem ser pactuados a partir da identificação autonomia de vontade do Órgão Público em celebrar o acordo, para que um terceiro seja contratado, mediante a observação de critérios prescritos na legislação vigente e atendimento das razões de interesse público.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE TIPOS DE OBJETO E MODALIDADES LICITATÓRIAS

De acordo com Oliveira (2015), o objeto de uma Licitação constitui a essência do contrato futuro a ser celebrado pelo Poder Público. A Lei nº 8.666/1993, nos seus 1º e 2º, dispõe sobre quais objetos a Administração pode contratar: obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

O artigo 40, inciso I da Lei nº 8.666/1993, estabelece que o Edital da Licitação deve descrever de forma “sucinta e clara” o objeto da contratação.

Conforme afirma Niebuhr (2015), o objeto da Licitação pode ser dividido em duas espécies, pois, na primeira espécie o objeto classifica-se como imediata, de maneira que a seleção da proposta mais vantajosa deve ocorrer de forma legítima para Administração possa celebrar um contrato administrativo. Por outro lado, a espécie mediata, almeja o concreto atendimento do interesse público, através da definição correta do objeto da Licitação, que deve ser entregue a sociedade a partir da celebração do contrato entre a Administração e o particular.

Dessa forma, a definição precisa do objeto para a consecução de um procedimento de Licitação, constitui medida imprescindível para a satisfação dos resultados esperados pela Administração Pública com a respectiva contratação.

3.1 Tipos de Objetos

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

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

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Ademais, observa-se que o legislador esclareceu quais são os principais que podem ser licitados. Outrossim, compete à Administração Pública, pela sua conveniência e oportunidade, selecionar a modalidade e o tipo de Licitação apropriados para o caso concreto.

Dessa maneira, os tipos de objeto são fundamentais que o Estado possa selecionar a proposta mais vantajosa, com a finalidade de atender aos princípios, assim como para satisfazer o interesse público de forma eficiente.

De acordo com elucidação do TCU (2010), atinente aos tipos de objeto, o legislador não permite que a Administração Pública possa contratar obras e serviços de engenharia, alienações e locações imobiliárias através da utilização do Pregão, os quais são considerados como objetos que envolvem alta complexidade, por não apresentarem especificações que não são comumente encontradas no mercado e com certa facilidade.

Para tanto, de acordo com o artigo 1º, do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou o Pregão Eletrônico, o Poder Público pode promover as contratações de serviços comuns de engenharia através do Pregão.

Vale destacar que, o Pregão é uma modalidade de Licitação que destina-se para contratações que não envolvam objetos de elevada complexidade, isto é, para Licitações que necessitem contratar bens ou serviços classificados como comuns (JUSTEN FILHO, 2009).

Desta forma, o Pregão não pode ser utilizado para contratação de obras, alienações e locações imobiliárias, podendo serem realizados para a contratação de serviços de engenharia, quando estes puderem ser classificados como comuns. Assim, entende-se que esses objetos fogem do objetivo principal da modalidade por envolverem alta complexidade. Dessa maneira, o Pregão destina-se a aquisição de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, que por sua vez podem ser encontrados no mercado com facilidade.

Isto posto, nota-se que delimitação dos tipos de objetos servem para orientar o Administrador Público para que ele possa cumprir com fidelidade o interesse público, para escolher as modalidades mais adequadas ao objeto almejado.

Entretanto, também deve-se observar a classificação do objeto pretendido para a contratação administrativa, de maneira a adaptá-lo aos conceitos previstos na legislação vigente, identificando se esse é uma aquisição, serviço, obra, serviço de engenharia, serviço comum de engenharia, concessões, permissões ou alienações, para posteriormente escolher a modalidade pertinente.

3.1.1 Compras

De acordo com o Motta (2005), a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso III, considera como compra “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez

ou parceladamente”. Nesse sentido, a compra configura-se como uma consequência da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, por meio da ampla concorrência entre os participantes do procedimento licitatório.

Conforme afirma Justen Filho (2018), as compras ocorrem quando a Administração adquire um bem e passa a exercer sobre ele, o direito de domínio. Dessa maneira, essa transferência de direito sobre um determinado bem cria a obrigação do Poder Público pagar o numerário financeiros correspondente para efetivação da operação.

Nesses termos, por compra entende-se toda aquisição de bens que resulta na contrapartida de uma remuneração, uma vez que gera uma obrigação, podendo ser fornecida total ou parcialmente. Assim, trata-se de objeto no qual a Administração Pública, sempre que pretenda adquirir, deve utilizar o procedimento licitatório, de maneira que tem a possibilidade de usar a modalidade Pregão para esse fim, ao passo que o mesmo se destina a contratação de bens e serviços comuns.

3.1.2 Serviços

A Lei nº 8.666/1993, por meio do artigo 6º, inciso II, dispõe sobre o conceito de serviço:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Para Ferreira (2001, p. 633), serviço significa: “[...] atividade econômica de que não resulta produto tangível, em contraste com a produção de mercadorias”. Portanto, considera-se que as características de serviços se opõem claramente com o conceito imposto a compra, entendendo que o primeiro constitui uma atividade na qual não pode ser tocada, ao passo que o segundo tem compreende o objeto que pode ser.

3.1.3 Bens e serviços comuns

A Lei Federal nº 10.520/2002 em seu art. 1º, descreve de forma clara o conceito de bens e serviços comuns, “consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste

artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

São considerados como bens e serviços comuns aqueles que o Setor Solicitante possa mensurar de forma objetiva, permitindo assim, uma especificação que não exija alta complexidade para sua contratação (TCU, 2010).

Assim, nota-se que a legislação vigente e o TCU (2003) descrevem de forma bem semelhante o conceito de bens e serviços comuns, classificando-os como objetos que podem ser encontrados de forma fácil no mercado e que não são difíceis de achar a mensuração exata para a adequada especificação.

Não obstante, a Súmula 257/2010 do TCU, preconiza que a Administração Pública pode realizar Licitações na modalidade Pregão para contratar serviços de engenharia, que não envolvem alta complexidade, tendo em vista que podem ser especificados sem muita dificuldade, bem como podem ser encontrados facilmente no mercado.

Entretanto, o Decreto Federal nº 10.024/2019, através do disposto no artigo 1º, dispõe sobre a possibilidade de contratação de serviços comuns de engenharia, por meio da modalidade de Licitação Pregão.

Assim, sempre que o Administrador necessitar realizar uma Licitação na modalidade Pregão, deve observar se o objeto corresponde a classificação de bem ou serviço comum, posto que, não consta, na legislação atinente a esta modalidade, outra indicação.

3.1.4 Obra

O artigo 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, define obra como “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

Conforme afirmação de Meirelles (1999, p. 46) “Obra, em sentido administrativo amplo, é toda realização material a cargo da Administração, executada por seus órgãos, ou indiretamente, por seus contratados e delegados”.

Neste caso, considera-se obra toda atividade patrocinada pelo Estado, que tem o objetivo agregar valor a determinado bem imóvel, a partir da alteração material por intermédio de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação.

Todavia, as obras podem ser executadas diretamente pelos seus próprios Entes, ou indiretamente por terceiros contratados através de Licitação, os quais, pela classificação de seu objeto não podem ser licitados através do Pregão, pela incidência de alta complexidade e

por exigir critérios específicos que ainda não são adotados pela legislação pertinente, visto que essa modalidade destina-se a contratação de bens ou serviços de natureza comum (inclusive de engenharia).

3.1.5 Alienação

De acordo com a definição estabelecida no inciso IV, artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, entende-se por alienação “toda transferência de domínio de bens a terceiros”. Dessa maneira, a Alienação configura-se como toda transferência de propriedade, através de remuneração ou não, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio.

3.2 Modalidades de Licitação

O artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, instituiu a possibilidade de utilização de como contratar em 05 modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Leilão e Concurso, as quais possuem características semelhantes por objetivarem, ou mesmo, realizar contratações com terceiros, mas distintas por apresentarem formas diferentes de contratações, conforme pode ser observado nos parágrafos que se seguem:

Contudo, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a modalidade de Licitação Pregão para as contratações de bens e serviços comuns. Outrossim, a Lei 12.462/2011, instaurou uma nova modalidade de Licitação denominada de Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

3.2.1 Concorrência

Em consonância com a afirmação de Mello (2012), a Concorrência configura-se uma modalidade de Licitação genérica, destinada a certames de elevado vulto, a qual deve ser precedida de uma ampla divulgação, que não reserva um número mínimo de interessados, desde que esses atendam aos requisitos impostos pelo Edital.

De acordo com Oliveira (2015), esta modalidade licitatória permite que uma universalidade de licitantes participe da fase inicial de habilitação da Licitação. Contudo, os

interessados devem atender aos critérios definidos no instrumento convocatório para o atendimento do objeto a ser licitado.

Dessa forma, entende-se que, para participarem da Concorrência, os licitantes devem atender as exigências de habilitação definida no Edital, ou seja, eles precisam apresentar toda a documentação comprobatória na data marcada para a entrega dos envelopes das propostas.

O artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, não prescreve limite de valor máximo para a contratação para esta modalidade, ao passo que com a edição do Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, ela pode ser utilizada para Licitações com estimativa acima de R\$ 3.300.000,00, para obras e serviços de engenharia, assim como no valor estimado de R\$ 1.430.000,00, para compras e serviços .

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

Portanto, verifica-se que a Concorrência se trata de uma modalidade que se destina a Licitações vultuosas, especialmente para objetos mais completos e, por essa razão, os prazos mínimos para a sua realização são extensos, exigindo-se ainda que seja amplamente divulgada na imprensa oficial.

3.2.2 Tomada de Preços

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

Dessa maneira, verifica-se que na Tomada de Preços, os interessados devem atender a um requisito específico de sua modalidade, deve se cadastrar previamente até o terceiro dia anterior a abertura das propostas de preço.

Contudo, caso não seja possível que os licitantes compareçam até o endereço da sede do Órgão, ou que não consigam encaminhar a documentação necessária para a realização do

registro cadastral, basta a comprovação de atendimento dos requisitos mínimos exigidos no instrumento convocatório até prazo fatal.

O artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, prescreve limites de valor para contratações nesta modalidade, os quais foram modificados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, ao passo que seu valor estimado não pode ser superior a R\$ 3.300.000,00, para Licitações realizadas para a contratação de obras e serviços de engenharia. Para tanto, para compras e serviços, o valor estimado não pode ser maior que R\$ 1.430.000,00.

Em conformidade com Di Pietro (2018), o prazo mínimo para recebimento das propostas e documentação habilitatória deve ser de trinta dias, quando o tipo da Licitação for melhor técnica ou técnica e preço, ao passo que pode ser de quinze dias quando o certame for do tipo menor preço.

3.2.3 Convite

Por seu turno, a modalidade de Licitação Convite apresenta peculiaridades que a diferem das descritas anteriormente. Pois, nesta modalidade, a Administração precisa convocar no mínimo três participantes, registrados no cadastro administrativo do Órgão ou não e, que demonstrem interesse em participar em até vinte e quatro horas antes da data marcada para a realização do certame (OLIVEIRA, 2015).

A Lei nº 8.666/1993, no seu artigo 23, estabeleceu o limite máximo de valor para as contratações, atualizados pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, ao passo que não podem ultrapassar o valor de R\$ 330.000,00, para obras e serviços de engenharia e de R\$ 176.000,00, para compras e serviços.

De acordo com a elucidação de Di Pietro (2018), essa modalidade não exige a publicação do aviso de Licitação em imprensa oficial, bastando divulgação no quadro de avisos e que a Administração possa encaminhar a Carta Convite para os interessados, em até cinco dias úteis da data estabelecida para de abertura do certame.

Assim, pode-se observar que o Convite é uma modalidade de Licitação que apresenta uma certa simplicidade, quando comparada a Concorrência e a Tomada de Preços, sobretudo pela sua forma de publicidade, bem como pelos prazos reduzidos. Contudo, deve ser utilizada para contratações menos vultuosas, em razão de seus valores máximos serem menores que as demais modalidades.

3.2.4 Concurso

Por sua vez, o Concurso é a modalidade de Licitação destinada para a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico, selecionados através da participação de quaisquer interessados, de maneira que os vencedores do objeto são pagos com a disponibilização de prêmios ou remuneração (MELLO, 2012).

De acordo com Oliveira (2015), o edital do Concurso deve ser divulgado em imprensa oficial com até 45 dias da data agendada para o recebimento dos trabalhos técnicos, científicos ou artísticos. Outrossim, o seu julgamento deve ser efetuado através de comissão especial, constituída por servidores públicos ou não, bastando que seus integrantes tenham reputação ilibada e conhecimento técnico da matéria.

Assim sendo, percebe-se que o Concurso possui diferenças substanciais em detrimento das demais modalidades, que residem na qualidade do objeto que a Administração pretende contrata, qual seja a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. Outra divergência, consiste no prazo mínimo de divulgação do Edital, devendo ser de 45 (quarenta e cinco) dias.

Todavia, o Concurso tratado pela Lei nº 8.666/1993, realizado para a escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, não pode ser confundido com o Concurso Público, destinado a admissão de agentes públicos. Este último tem previsão no artigo 37, inciso II da CRFB/1988.

3.2.5 Leilão

Conforme ensina Mello (2012), a Administração deve utilizar o Leilão, quando pretende vender bens móveis inservíveis, apreendidos ou penhorados em razão da Lei e contraídos por força de execução judicial. Por conseguinte, a audiência de alienação de bens deve ocorrer no prazo mínimo de quinze dias da expedição do edital.

Em via de regra, a alienação de bens imóveis deve acontecer através da modalidade Concorrência. No entanto, excepcionalmente pode ocorrer por meio de Leilão, desde que o mesmo seja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao da avaliação, nos termos do artigo 19 da Lei nº 8.666/1993, bem como que não sejam avaliados em valores superiores a R\$ 650.000,00, de acordo com o artigo 17, §6º, da Lei supramencionada (DI PIETRO, 2018).

A realização do Leilão destina-se as situações em que a Administração deseja alienar bens móveis pertencentes ao seu patrimônio, a medida que estes não tenham mais utilidade. Na maioria dos casos em que o Poder Público deve vender seus bens imóveis, o Ente deve escolher a modalidade Concorrência. Contudo, pode escolher o Leilão nas hipóteses em que o bem imóvel for oriundo de procedimento judicial ou dação em pagamento, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao da avaliação ou que a estimativa da avaliação não supere o valor de R\$ 650.000,00.

3.2.6 Pregão

A Lei nº 8.666/1993, através do artigo 22, prevê as modalidades de Licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. Assim como, explicita no parágrafo 8º do mesmo artigo, a vedação a criação de nova modalidade de Licitação, assim como a não permissão a uma combinação entre as já existentes.

Entretanto, a modalidade de Licitação Pregão foi regulamentada no âmbito da União pelo Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, destinado para as contratações públicas de aquisição de bens e serviços comuns. Outrossim, em 23 de agosto de 2001, foi criada a modalidade de Licitação Pregão através da Medida Provisória nº 2.182/2001, restringindo a sua utilização somente para a esfera da União Federal. Todavia, doravante essa Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.520/2002, expandido o seu uso para Órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (DI PIETRO, 2018).

Em 20 de setembro de 2019, foi regulamentado o Decreto Federal nº 10.024, o qual instituiu o Pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia.

Para Alexandrino e Paulo (2017), o que define a escolha discricionária do agente público, pela realização da Licitação na modalidade Pregão, é sobretudo, a sua destinação de contratação de bens, serviços comuns e serviços comuns de engenharia e, não um limite de valor. Pois, nas modalidades regidas pela Lei nº 8.666/1993 (convite, tomada de preços e concorrência), essa escolha reside na observância de critérios de valor limite.

De acordo com afirmação de Justen Filho (2009), o Pregão tem minúcias que o diferencia das modalidades regidas pela Lei nº 8.666/1993, pois uma das características marcantes trata-se da existência de uma fase competitiva primária, acompanhada da formulação de sucessivas ofertas e uma etapa posterior, reservada para comprovação dos requisitos de habilitação e adjudicação do objeto ao vencedor.

Vale destacar que, nas Licitações regidas pela Lei nº 8.666/1993, atinente as modalidades, convite, concorrência e tomada de preços, os participantes do certame, predomina duas fases, sendo a primeira atribuída para a verificação dos documentos de habilitação exigidos pelo instrumento convocatório e, a segunda, que devem ser apresentadas as propostas de preços pelos interessados contendo as ofertas para o objeto a ser contratado.

Conforme o artigo 4º, da Lei nº 10.520/2002, no Pregão, o prazo para a abertura da sessão pública destinada ao recebimento das propostas, deve ser de no mínimo oito dias úteis, contados a partir da publicação do Edital.

Dessa forma, o Pregão apresenta duas mudanças básicas em detrimento das modalidades tradicionais, de modo que a primeira característica destacada constitui a inversão das fases, pois julga-se a etapa de proposta de preço inicialmente e, encerrada essa fase, a Administração analisa a documentação de habilitação apenas do licitante vencedor. A segunda modificação consiste no surgimento da fase de lances, que no caso do Pregão na forma presencial, deve ocorrer em sessão pública, verbalmente pelos participantes, ao passo que forma eletrônica acontecerá eletronicamente por recurso da internet.

Assim sendo, o legislador prescreveu duas maneiras de realização do Pregão, primeiro foi instituído no modo presencial por meio da Lei nº 10.520/2002 e posteriormente foi regulamentada a possibilidade eletrônica (Pregão eletrônico), através do Decreto nº 10.024/2019.

a) Pregão Presencial

O Pregão na sua forma presencial, que também se denomina comum, consiste na Licitação que tem como característica a prática de atos não virtuais, em que os Licitantes e os agentes públicos fisicamente, em local predeterminado para a realização da sessão pública. Nesta forma de realização da modalidade de Licitação, seus participantes podem apresentar lances verbais, sendo concluído com a etapa habilitatória onde serão avaliados os documentos impressos do vencedor (JUSTEN FILHO, 2009).

De acordo com o que alude Barreto (2008), o Pregão Presencial constitui a Licitação realizada em audiência pública presencial, podendo a consecução de seus atos serem praticados por sistema eletrônico, possibilitando que a sociedade e os órgãos de controle fiscalizem todas as suas fases.

O artigo 4º, inciso VI, da Lei nº 10.520/2002, dispõe sobre as regras necessárias para o comparecimento dos licitantes na sessão pública de realização do Pregão Presencial:

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

Dessa forma, os Licitantes deverão comparecer na data, horário e local, antecipadamente definidos no instrumento convocatório do Pregão Presencial para a realização do credenciamento por intermédio de representante legal para a apresentação da proposta, formulação de lances verbais e atendimento dos requisitos de habilitação.

b) Pregão na forma eletrônica

Para Justen Filho (2009), o Pregão na forma eletrônica deve ser processado através de recursos eletrônicos na Internet, em que os interessados deverão se credenciar, apresentar proposta, formular lances por meio magnético.

Mediante o que expõe Barreto (2008), o Pregão Eletrônico configura-se a Licitação realizada através da Internet, disponível para Administração Pública adquirir bens e serviços comuns, em que os Licitantes devem disputar o objeto formulando proposta e lances em sessão pública virtual.

Após a regulamentação do Decreto Federal nº 10.024/2019, o qual instituiu o Pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, verifica-se a enorme expansão que conquistou a utilização desta modalidade pelo Estado, visto que os interessados podem obter as informações, credenciar e participar da Licitação em site da web.

3.2.7 Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Aduz Di Pietro (2018), que a Medida Provisória nº 527/2011, instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) como modalidade de Licitação, que logo foi convertida na Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Contudo, preliminarmente, o regulamento previa o RDC somente para as contratações necessárias à promoção de eventos esportivos e das obras e serviços para estruturação dos aeroportos das capitais estaduais. Em seguida, passou a ser adotada para a contratação de obras e serviços de diversos programas do Governo.

De acordo com Oliveira (2015), o RDC trata-se de uma nova modalidade de Licitação, e assim como o Pregão, constitui uma ferramenta inovadora por trazer na sua essência procedimentos próprios, caracterizados para vencer o excesso de formalismo e a morosidade constantes nas modalidades previstas pela Lei nº 8.666/1993.

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

O artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.462/2011, descreve os objetivos do RDC, que são a ampliação da eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, a promoção de troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios, o incentivo à inovação tecnológica e a garantia de tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Todavia, o artigo 39 da Lei nº 12.462/2011 dispõe que os Contratos Administrativos firmados através da modalidade RDC devem reger-se pelas normas da Lei nº 8.666/1993, com exceção das regras específicas previstas na própria Lei 12.462/2011.

Nesse sentido, nota-se que o RDC traz soluções práticas para a Administração na seara das contratações públicas, que podem funcionar como instrumento de simplificação procedimental, possibilitando mais eficiência e celeridade que não eram previstas nas modalidades instituídas pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 10.520/2002.

3.2.8. Licitação Dispensada

A Licitação dispensada faz referência às situações de alienação de bens imóveis ou móveis pertencentes ao patrimônio da Administração Pública, conforme prescreve o artigo 17, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.

Afirma Oliveira (2018) que, geralmente, para a alienação de bens pertencente ao patrimônio do Poder Público, exige-se, a realização de Licitação. Pois, para alienação de bens imóveis deve ser realizada a Concorrência, com exceção das situações descritas no artigo 19 da Lei 8.666/1993. Assim como, para alienação de bens móveis, deve ser utilizado o Leilão.

Vale destacar que, a Licitação Dispensada apenas afasta a exigência de realização de procedimento licitatório, mas não as demais exigências legais para alienação de bens da Administração Pública. Dessa forma, devem ser seguidos os mesmos procedimentos atinentes a alienação pelo Leilão, quanto a avaliação dos bens móveis e imóveis, bem como de autorização legislativa para venda de bens imóveis.

3.2.9. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Com efeito, a Lei de Licitações, também prevê exceções à compulsoriedade de licitar de acordo como dispõe o artigo 37, inciso XXI, da CRFB/1988. Assim, para se chegar a escolha da proposta mais vantajosa, a Administração contrata o terceiro diretamente, em razão de situações excepcionais, previstas na Lei nº 8.666/1993, especialmente, nas hipóteses descritas nos artigos 24 e 25. Nessa esteira, a contratação direta pode ser efetuada de por meio de duas formas procedimentais que recebem a denominação de Dispensa de Licitação e de Inexigibilidade de Licitação.

a) Dispensa de Licitação

Tendo em vista que, o regime jurídico emergencial e provisório instituído para o enfrentamento da COVID-19, trata apenas de duas hipóteses de Dispensa de Licitação, sendo a primeira para as contratações diretas por motivo de emergência ou calamidade pública e, a segunda em razão do valor, este estudo abordará somente a respeito dessas duas formas.

As contratações diretas firmadas por meio de Dispensa de Licitação em razão do valor reduzido, ou Dispensa por valor, devem obedecer ao critério de limite do orçamento estimativo, conforme prescreve o artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993:

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

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

Dessa forma, como o Decreto Federal nº 9.412/2018 atualizou os valores das modalidades de Licitação previstas na Lei nº 8.666/1993, o valor-limite para as contratações de obras e serviços de engenharia, passa a ser R\$ 33.000,00. Contudo, o limite de valor para as hipóteses de contratação de compras e serviços, passa a ser de R\$ 17.600,00.

Outrossim, o Administrador também pode contratar terceiros diretamente, nos casos de emergência ou calamidade pública, conforme dispõe o artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993:

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

De acordo com Fernandes et. al (2020), a redação do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a possibilidade de realização de procedimento de Dispensa de Licitação para contratações públicas em situação emergenciais ou de calamidade pública.

Nota-se que nesse tipo de Dispensa de Licitação, o critério adotado para caracterizar a contratação direta, não é o limite de valor, mas, deve-se verificar a existência da situação calamitosa ou emergencial.

Conforme afirma Oliveira (2015), o Administrador deve escolher a realização de contratação direta em razão de situação emergencial ou de calamidade pública, quando decurso do tempo para a consecução de uma Licitação não seja compatível com a urgência do caso concreto e com o interesse público.

Assim, para o gestor, realizar um procedimento licitatório dispenderia muito tempo, em razão dos prazos legais exigidos para o prosseguimento de cada modalidade. A escolha por uma modalidade Licitatória, poderia causar prejuízos ainda maiores para a sociedade, bem como para o interesse público.

b) Inexigibilidade de Licitação

Mediante o que alega Carvalho (2017), a Administração deve optar pela Inexigibilidade de Licitação sempre que a situação da contratação indicar que não há possibilidade de prestigiar a competição, ou seja, quando não for possível haver competição entre os interessados, nos termos do artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/1993.

Contudo, dispõe o artigo 25, da Lei nº 8.666/1993, sobre as hipóteses em que deve ser adotada a Inexigibilidade de Licitação pela Administração Pública:

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

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

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

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

Dessa maneira, a Inexigibilidade de Licitação pode ser realizada para a aquisição de bens ou serviços oferecidos por particular que detenha a sua exclusividade, assim como para a contratação de serviços técnicos especializados, desde que comprovada a notória especialização e, por fim, para os profissionais da seara artística que apresente características que se destaquem de forma a torná-lo superior ou que evidencie o estilo próprio do participante, que comprovem a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública.

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

No mês de dezembro de 2019, surgiu uma nova espécie de Coronavírus responsável por provocar vários de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, situada na província de Hubei, na China. O vírus recebe a denominação de Sars-CoV-2 ou 2019-nCOV, enquadrando-se na família do Coronavírus, conhecido por causar doenças respiratórias em animais e no ser humano, à medida que é apontado como desencadeador da atual pandemia de COVID-19.

Não obstante, o vírus espalhou-se rapidamente, resultando em uma epidemia em toda a China, seguida por um número crescente de casos em outros países do mundo. A pandemia do Coronavírus provocou consideráveis mudanças no mundo, pois a sua repercussão tem ultrapassado as áreas da saúde, de maneira que os países devem desenvolver de soluções para a redução dos efeitos causados pela doença nas searas econômicas, trabalhistas, tributárias, financeira, entre outras.

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

Nesse cenário, houve a necessidade de alterar e instaurar um regime jurídico provisório, com previsão de procedimentos mais simples e céleres, capazes de diminuir os efeitos causados pela pandemia do coronavírus no Brasil.

4.1 Considerações sobre o coronavírus

No final de dezembro de 2019, autoridades de saúde da China relataram a ocorrência de uma pneumonia não conhecida, cujas causas possuíam ligações com mercado de frutos do mar, na cidade chinesa de Wuhan. Por conseguinte, a doença foi identificada por hospitais da China a partir de uma metodologia de vigilância para uma pneumonia de etiologia desconhecida, a mesma que foi aplicada em 2003, quando o país enfrentava um surto de SARS, com o objetivo de possibilitar a identificação de novas doenças (WU et al., 2020).

Mediante o que ensina Lima (2020), os Coronavírus são considerados RNA vírus que provocam infecções no sistema respiratório em uma diversidade de animais. Os tipos de coronavírus que podem causar infecções e desencadear doenças nos seres humanos são: alfa coronavírus HCoV-229E e alfa coronavírus HCoV-NL63, beta coronavírus HCoV-OC43 e beta coronavírus HCoV-HKU1, SARS-CoV (causador da síndrome respiratória aguda grave ou SARS), MERS-CoV (causador da síndrome respiratória do Oriente Médio ou MERS) e SARS-CoV-2, esse último trata-se de um novo Coronavírus.

De acordo com Mcintosh (2020) a disseminação da COVID-19 de pessoa para pessoa acontece de maneira semelhante à transmissão da influenza, que ocorre essencialmente através de gotículas respiratórias. Dessa forma, quando uma pessoa fala, espirra ou tosse, ela libera secreções respiratórias, incorrendo no risco de infectar outras pessoas, caso essas secreções tenham contato direto com os olhos, boca e nariz. Ademais, se uma pessoa tocar em uma superfície que esteja infectada, essa pode também se contaminar, na hipótese de tocar depois nas partes do corpo, já mencionadas.

Em que pese o diagnóstico clínico da doença, segundo o Ministério da Saúde (2020), pode ser identificado através da percepção de características de síndrome gripal, apresentando sintomas iniciais leves como febre e coriza. No entanto, o paciente pode evoluir para um quadro clínico mais grave, com febre persistente além de três ou quatro dias, a partir daí, recomenda-se investigar se o paciente manteve contato com pessoa contaminada pelo Coronavírus.

Assim, diante da progressão do estado gravoso do paciente realiza-se o diagnóstico laboratorial para identificação do Coronavírus através de testes imunológicos para detectar os níveis de anticorpos em amostra de sangue do paciente. Com a confirmação de quadro viral por meio da detecção de anticorpos reagentes, o profissional de medicina deve avaliar a evolução clínica do paciente para a realização de mais exames.

Para tanto, faz-se necessária a confirmação de diagnóstico definitivo do Coronavírus, por meio da coleta de materiais respiratórios. Dessa maneira, as amostras de secreções são coletadas através da introdução de um cotonete especial (SWAB) nas narinas e na garganta do paciente, atingindo a Nasofaringe, parte posterior da cavidade nasal. Nesse sentido essas amostras são submetidas a uma técnica laboratorial conhecida como PCR/RT (LIMA, 2020).

Outrossim, a COVID-19 alcançou uma dimensão global, causando efeitos negativos, conforme vemos (WU et al., 2020, p.2):

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

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

Conforme a divulgação de dados do Ministério da Saúde por meio da página do Sistema Único de Saúde, em 15 de outubro de 2020, no Brasil, já foram computados 5.140.863 (cinco milhões, cento e quarenta mil, oitocentos e sessenta e três) casos acumulados de COVID-19, entre o período de 27 de março à 14 de outubro de 2020. De forma que, no mesmo período, ocorrem 151.747 (cento e cinquenta e um mil, setecentos e quarenta e sete) óbitos tendo como causa morte o Coronavírus. Todavia, 4.568.813 (quatro milhões, quinhentos e sessenta e oito mil, oitocentos e treze) pessoas já se recuperaram da doença (BRASIL, 2020).

4.2 Principais atos normativos que ensejaram a instituição de um direito provisório atinente às contratações públicas

A Organização Mundial de Saúde, em 30 de janeiro de 2020, declarou estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em razão da disseminação do coronavírus. Naquele momento, a transmissão entre humanos já havia atingido 19 (dezenove) países, entre eles China, Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América.

No mesmo sentido, no Brasil, o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo

Coronavírus (2019-nCoV), por intermédio da Portaria GAB/MS nº 188/2020. Dentre as providências elencadas para o combate à pandemia da COVID-19, a portaria de criação de um Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública como mecanismo nacional da gestão coordenada para dar resposta à emergência no âmbito nacional. Nessa conjuntura, no dia 06 de fevereiro de 2020, Presidente da República sancionou a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da ESPII decorrente do coronavírus.

Com o agravamento da pandemia do coronavírus em diversos países do mundo, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, por meio da Mensagem Presidencial nº 93, de 18 de março de 2020. Ademais, justificou o pedido de reconhecimento de estado de calamidade pública com base art. 65 c/c o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, requerendo a desconsideração ao cumprimento de resultados fiscais conforme aduz a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como a dispensa a limitação de empenhos, respectivamente.

Para tanto, em 20 de março de 2020, o Senado Federal reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública através da edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, concedendo à União, um maior espaço fiscal para a celebração de investimentos necessários para a adoção de providências de enfrentamento da pandemia do COVID-19.

No entanto, a Lei nº 13.979/2020 não trata apenas de normas destinadas às contratações públicas que guardam relação com o enfrentamento do Coronavírus, uma vez que se destina, também, edição de medidas de saúde pública, tais como isolamento social, quarentena, realização obrigatória de exames, entrada e saída de aeroportos, entre outras.

Assim, verifica-se que o texto original da Lei nº 13.979/2020, datado de 06 de fevereiro de 2020, não trouxe uma discriminação de procedimentos específicos a serem adotados nas contratações realizadas durante à pandemia da COVID-19, ao passo que o artigo 4º, limitou-se apenas a autorizar a Dispensa de Licitação para “[...] aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus [...]”, o período de utilização e a forma de divulgação dos atos em site oficial, nos termos dos §§1º e 2º, do dispositivo supramencionado, respectivamente.

Contudo, em 20 de março de 2020, foi publicada a Medida Provisória nº 926/2020, que modificou o texto original da Lei nº 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Em vista disto, a referida Medida Provisória nº 926/2020 acrescentou à Lei nº 13.979/2020 os artigos de 4º A até o 4º I. Desta feita, a Medida Provisória nº 926/2020 foi convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.

Em 15 de abril de 2020, a Lei nº 13.979/2020 recebeu uma nova alteração, desta vez através da Medida Provisória nº 951/2020, que instituiu a possibilidade de realização de Dispensa de Licitação por intermédio do Sistema de Registro de Preços. Vale ressaltar que, até o presente, esta não foi convertida em lei.

Todavia, em 06 de maio de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 961/2020, para novamente alterar a Lei nº 13.979/2020, com o objetivo de dispor acerca da autorização pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos; para adequar os limites de dispensa de Licitação; e ampliar o uso do RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020. A Medida Provisória nº 961/2020 acrescentou a referida Lei, os artigos 4º J e 4º K. A Medida Provisória nº 961 de 2020 foi convertida na Lei nº 14.065 de 30 de setembro de 2020.

4.3 Aspectos material e temporal do regime emergencial de contratações públicas para o combate à COVID-19

Quando uma sociedade livre e democrática passa por períodos excepcionais, como guerras, estado de defesa e emergência, pode criar um regime jurídico provisório ou de rompimento com o sistema normativo anterior, através da edição normas ou da criação de um conjunto normativo necessário para o enfrentamento dessas anormalidades e amadurecimento de suas instituições (FERNANDES, et al., 2020).

Nesse contexto, a tarefa de interpretar esse direito provisório apresenta-se como um considerável desafio para a sociedade e os Órgão de Controle da Administração Pública. Nessa esteira, Niebuhr (2020, p.24) expõe que:

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

Assim, torna-se imperativo compreender que o país atravessa por um período extraordinário de uma pandemia global que vem criando dificuldades para todas as nações. Para tanto, tais desafios exigem que sejam demandadas soluções normativas excepcionais, capazes de diminuir os impactos causados pela pandemia do Coronavírus. Dessa maneira, quando a situação calamitosa e emergencial encerrar, a interpretação dos atos normativos constituídos para superar os problemas desse período, pelos órgãos de controle, devem ser interpretados com um olhar especial que o cenário caótico exige.

Isto posto, as normas jurídicas editadas para o combate à pandemia da COVID-19, não podem ser interpretadas com a mesma percepção do ordenamento jurídico preexistente ao período de normalidade. Assim sendo, a jurisprudência correspondente à época de normalidade não pode decidir a respeito da regularidade ou não de atos praticados durante a situação de emergência ou estado de calamidade pública (FERNANDES, et al., 2020).

Nesse sentido, o artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, dispõe que o Gestor Público deve ser julgado de acordo com as circunstâncias correspondentes ao período que praticou o ato:

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

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

Dessa forma, o julgador não pode cometer o erro de interpretar o novo ordenamento jurídico provisório, com a mesma compreensão que analisava o ordenamento jurídico anterior, pois caso insista nesse entendimento, tanto pode prejudicar a desenvolvimento da matéria, quanto pode barrar a evolução legislativa almejada pelo Poder Legislativo.

Outrossim, cabe destacar que a vigência das normas inerentes ao direito provisório está restrita ao período de enfrentamento da pandemia de COVID-19, ou seja, as normas do regime jurídico emergencial aplicáveis as contratações públicas têm abrangência temporal limitada a duração da emergência de saúde pública. Por essa razão, prevê a Lei nº 13.979/2020, em seu artigo 1º, §2º, que o Ministro de Estado da Saúde deve instituir ato que estabeleça o período de durabilidade da ESPIN. Todavia, conforme o §3º do artigo supracitado, a definição do prazo de vigência da emergência de saúde pública não pode ser superior ao prazo declarado pela Organização Mundial de Saúde.

Contudo, deve-se considerar que a Lei nº 13.979/2020, destinada nortear contratações públicas para enfrentamento da pandemia do Coronavírus configura-se normal geral. Entretanto, o regime emergencial de contratações públicas instituído pela Lei nº 13.979/2020 não possui uma estruturação completa para a formalização de processos licitatórios realizados para o enfrentamento da COVID-19, sendo necessária aplicação subsidiária do regime normal de contratações da Administração Pública, especialmente os designados na Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002.

4.4 A Simplificação de procedimentos licitatórios nos termos da Lei nº 13.979/2020

Em que pese o estado de incertezas vivenciado pela população mundial, decorrente da pandemia da COVID-19, requer que o Poder Público tenha uma atuação cada vez mais célere e eficiente, a fim de desburocratizar os procedimentos de contratações a serem realizados no combate a essa doença.

Outrossim, no Brasil, a disfunção da burocracia imposta pelas legislações vigentes, das quais alguns gestores interpretam como sinônimo de morosidade, excesso de formalismo e descontinuidade administrativa, configura-se como uma das principais dificuldades para dar respostas rápidas em situações emergenciais com a eficiência esperada (PALAVÉRI, 2005).

Vale ressaltar que, devido aos compromissos assumidos para a realização da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 no Brasil, foi disciplinado também outro regime especial, o RDC, regido pela Lei nº 12.462/2011. Esse regime comprometeu-se a oferecer instrumentos céleres para Administração Pública, objetivando a realização de contratações de obras, bens e serviços para a estruturação mínima (construção de estádios de futebol, vias públicas, entre outros) para a promoção de tais eventos (NIEBUHR, 2020).

Em que pesem as alterações legislativas, merece destaque edição da Lei nº 13.979/2020, dispondo sobre medidas de enfrentamento a emergência de saúde pública de importância internacional, sobretudo que disciplina os procedimentos de contratação pública para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao combate a COVID-19.

Assim, a Lei nº 13.979/2020 dispõem de dispositivos exclusivos para a formalização de processos licitatórios destinados aquisição ou contratação de bens e serviços, inclusive de engenharia para o enfrentamento do coronavírus, com alterações incorporadas pelas Lei nº 14.035/2020 e Lei nº 14.065/2020, especialmente nos artigos de 4º até o 4º-K.

4.4.1 Não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares

Os estudos técnicos preliminares configuram-se uma exigência antecedente à elaboração do Projeto Básico, conforme disposto no inciso IX, do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993. Outrossim, o inciso I, do §2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/1993 estabelece que nos certames licitatórios para a contratação de obras e serviços deve-se preceder a aprovação de Projeto Básico pela autoridade competente, que por sua vez, deve ser garantido o acesso do seu teor aos pretensos licitantes (NIEBUHR, 2020).

Nesse mesmo sentido, o inciso I, do artigo 14, do Decreto Federal nº 10.024/2019, impõe a elaboração de estudos técnicos preliminares como etapa preparatória das licitações realizadas no âmbito da Administração Pública Federal, na modalidade Pregão.

Nessa esteira, a Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, que dispõe sobre o processo de terceirização de mão de obra na esfera federal, através do artigo 20, inciso I, prescreve que os Estudos Preliminares constituem etapas do Planejamento da Contratação. A elaboração de estudos técnicos preliminares deve ser observada, também, nas hipóteses de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, nos termos do §1º do referido artigo.

Não obstante, o TCU entende que o estudo técnico preliminar apresenta-se como procedimento primordial para efetivação da qualidade e da adequação às necessidades da Administração, pois tem o objetivo de encontrar a solução mais oportuna, em detrimento das diversas possibilidades que o mercado oferece (BRASIL, 2017).

Para tanto, afirma Fernandes (2020) que, embora seja considerada uma medida de planejamento fundamental para o sucesso das contratações, a imposição de elaboração de estudos técnicos preliminares pode atrasar a marcha procedimental das Licitações destinadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, tendo em vista o tempo empregado para a sua formalização.

Nesse contexto, visando simplificar os procedimentos de contratações de bens, serviços e insumos voltadas ao enfrentamento do Coronavírus, sobretudo de bens e serviços comuns, o artigo 4º-C da Lei nº 13.979/2020, desobriga a elaboração de estudos técnicos preliminares.

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

4.4.2 Elaboração simplificada de projeto básico e termo de referência

Conforme aconselha Justen Filho et. al (2020), na fase preparatória dos procedimentos de contratação pública, deve-se observar a elaboração de Projeto Básico e do Termo de Referência com a finalidade de proporcionar a mensuração do valor da contratação, assim como da verificação de elementos técnicos necessários e suficientes para a caracterização, de forma precisa, do objeto a ser contratado, e assim nortear a execução e fiscalização do contrato administrativo.

De acordo com o artigo 7º, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração de Projeto Básico nas contratações de obras e serviços de engenharia. Nesse contexto, o artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, prevê que o projeto básico deve conter:

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

Por sua vez, o artigo 8º, inciso II, do Decreto Federal nº. 3.555/2000, trouxe uma terminologia divergente para a elaboração de Projeto Básico, à medida que estabelece a denominação de Termo de Referência, conceituando-o da seguinte maneira:

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

[...]

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

No mesmo sentido, conforme o disposto no artigo 8º, inciso II, o Decreto Federal nº 10.024/2019, estabelece que para licitações na modalidade Pregão, na sua forma eletrônica, deve-se elaborar o Termo de Referência.

Isto posto, verifica-se que a terminologia Projeto Básico foi utilizada pela Lei nº 8.666/1993, imprescindível para a contratação de obras e serviços de engenharia, ao passo que Termo de Referência foi a nomenclatura trazida, num primeiro, pelo Decreto Federal nº 3.555/2000 e, a posteriori, foi adotada, também pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, deve ser empregada nas aquisições de bens e serviços comuns.

Assim, firmada a diferença de conceitos entre Projeto Básico e Termo de Referência, observa-se que ambos possuem a mesma finalidade, qual seja a de buscar a definição do objeto da contratação por meio de um documento formal e escrito, capaz de determinar de forma suficiente e clara, todas as informações primordiais para a continuidade do processo licitatórios.

Não obstante, com a finalidade de tornar os procedimentos de contratações públicas que se destinam para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 mais céleres, a Lei nº 13.979/2020, através do seu artigo 4º-E, autoriza a Administração a elaborar Projeto Básico ou Termo de Referência de forma simplificada.

Segundo o que afirma Fernandes (2020), considerando o drama da Administração para a formação do preço base das contratações, imprescindível para a elaboração do Termo de Referência e Projeto Básico, uma vez que a pandemia ocasionou uma enorme variação dos preços de produtos, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da COVID-19, a Lei nº 13.979/2020, por meio do artigo 4º-E, §3º, possibilita a realização de contratação por preços superiores aos estimados.

Contudo, para que seja dispensada essa exigência, faz-se necessário o cumprimento de duas condições, devidamente descritas nos incisos I e II, do artigo 4º-E, §3º da Lei nº 13.979/2020:

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

Dessa maneira, a Administração deve negociar previamente com os demais proponentes para buscar a proposta mais vantajosa, observada a ordem de classificação.

Assim como, efetivar nos autos do procedimento de contratação, a fundamentação por motivo superveniente, da variação de preços obtida através de pesquisa de mercado.

Dessa forma, há a necessidade de demonstrar que os preços contratados, embora superiores aos valores praticados no mercado em tempos de normalidade, são vantajosos para Administração, levando as circunstâncias do caso concreto (JUSTEN FILHO et. al, 2020).

4.4.3 Possibilidade de prorrogação de prazos contratuais

Inicialmente, de acordo com o caput do artigo 57 da Lei 8.666/1993, os prazos de duração dos contratos devem ficar restritos à vigência dos seus respectivos créditos orçamentários, assim definidos no direito brasileiro pela lei orçamentária anual. Assim, para atendimento da previsão orçamentária, a vigência dos contratos regidos pela Lei de Licitações deve vigor até final do exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro de cada ano (CARVALHO, 2017).

Para tanto, o artigo 57 da Lei 8.666/1993 dispõe sobre algumas exceções, a regra do caput, os quais não se aplicam as contratações realizadas para sanar situações emergenciais, de calamidade pública ou de guerra, portanto, não são objeto de estudo desse tópico.

No que se refere a vigência dos contratos e possibilidade de prorrogação contratuais em situações de emergência ou de calamidade pública, a Lei nº 8.666/1993, através do artigo 24, inciso IV, prescreve o seguinte:

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

Nesse sentido, aduz Di Pietro (2018) que, o prazo contratual estabelecido para situações calamitosas ou emergenciais deve estar ao período de cento e oitenta dias, não sendo admitida a prorrogação dos respectivos prazos. Assim, além de estar ligada ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, o prazo do contrato não pode ultrapassar esse período. Na hipótese em que, o caso concreto exija que a contratação continue, deve ser realizada uma Licitação, sendo vedada a dilatação do período de vigência do acordo primitivo.

No entanto, o artigo 4º-H, da Lei nº 13.979/2020, dispõe que os contratos realizados para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 podem ter vigência de até seis meses, bem como, podem ter seus prazos prorrogados por períodos sucessivos, enquanto o Decreto Legislativo nº 06/2020, estiver em vigor.

Nas contratações efetivadas com base no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, cabe apenas a formalização de Dispensa de Licitação. Entretanto, nas contratações firmadas para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus, com fundamento no artigo 4º-H, da Lei nº 13.979/2020, há a possibilidade de realização tanto por Dispensa de Licitação, quanto por Pregão. Em ambos os dispositivos, os contratos decorrentes devem respeitar o prazo máximo de até cento e oitenta dias ou seis meses.

Todavia, de acordo com Niebuhr (2020), o artigo 4º-H da Lei nº 13.979/2020, traz uma interessante inovação legislativa em face do disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, a medida que estabelece que o prazo seja contado a partir da data da contratação, e não do acontecimento da situação calamitosa ou emergencial, como prevê o dispositivo da legislação normal.

Outrossim, na concepção de Fernandes et. al, (2020), o artigo 4º-H da Lei nº 13.979/2020, estabelece ainda, a inclusão da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência dos contratos por sucessivos períodos, enquanto perdurar a situação emergencial, respeitada a vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020. Dessa forma, de acordo com o artigo 1º do decreto em comento, a duração dos contratos deve sujeitar-se ao período de até 31 de dezembro de 2020.

4.4.4 Possibilidade de realização de pagamentos antecipados

O artigo 40, inciso XIV, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, preconiza que a previsão dos prazos de pagamentos em Edital de Licitação não pode ser superior a trinta dias, contados a partir da data final do adimplemento de cada parcela.

Nesse sentido, verifica-se que a Administração deve realizar os pagamentos em até trinta dias da data do recebimento de bens, da prestação de serviços ou da execução de parcela de serviço de engenharia.

Contudo, prevê o artigo 15, inciso III da Lei nº 8.666/1993, que as aquisições e pagamento devem ser submetidas as condições semelhantes às aplicáveis ao setor privado.

Sem embargos, no campo das contratações, verifica-se que a Administração Pública pode valer-se de mecanismos empregados no setor privado.

Conquanto, dadas as inúmeras dificuldades geradas pela pandemia da COVID-19, surge a necessidade de adaptação da norma jurídica para o enfrentamento da ESPIN. Assim, o artigo 1º, inciso II, prescreve acerca da possibilidade de pagamento antecipado, deve-se atender, porém, a duas condições: “a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos.”

De acordo com Fernandes et. al (2020), a possibilidade de pagamentos antecipados pode aumentar a oferta de possíveis fornecedores, assim como gerar mais economicidade para o Poder Público nas contratações administrativas destinadas ao combate do Coronavírus.

Vale ressaltar que, para a consagração do pagamento antecipado, deve-se prever expressamente essa possibilidade no instrumento convocatório ou no ato de Adjudicação, bem como exigir que caso o ocorra inexecução do objeto, o contratado deve devolver integralmente o valor recebido à Administração, devidamente atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, conforme dispõe o artigo 1º, §1º, da Lei nº 14.065/2020.

4.4.5 Possibilidade de não exigência de requisitos habilitatórios nas contratações

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

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

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

De acordo com a definição de Oliveira (2015), a habilitação constitui uma fase licitatória na qual o Poder Público realiza a verificação se os proponentes possuem a aptidão necessária para celebração contrato correspondente ao objeto licitado.

Dessa forma, a possibilidade de não exigência de requisitos habilitatórios, trata-se de mais uma medida de simplificação para aplicação nas contratações administrativas realizadas para o enfrentamento da COVID-19, instaurada pela Lei nº 13.979/2020, em seu artigo 4º-G:

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

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

Entretanto, continua mantida a exigência de apresentação da certidão negativa de débitos trabalhistas, por força da Lei nº 12.440, de 07 de julho de 2011. Devendo apresentar, também, a declaração de que a pessoa jurídica não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, bem como de que não admite para o trabalho os menores de dezesseis anos, ressalvadas a hipótese de contratação de maior de quatorze anos na condição de aprendiz, nos termos do artigo 7º, inciso XXXIII da CRFB/1988.

Conforme afirma Niebuhr (2020), a Administração pode dispensar as exigências nas contratações realizadas tanto através da modalidade Pregão, quanto nas hipóteses de Dispensa de Licitação, devendo justificar no processo administrativo.

Dessa forma, devido à grave situação pandêmica, a não exigência das disposições habilitatórias representa uma garantia da preservação do interesse da coletividade, uma vez que se trata de mais uma medida de desburocratização dos procedimentos de contratação. Pois, naquela situação em que apenas um fornecedor ou prestador de serviços pode atender a Administração, em razão da urgência que o caso requer, pode-se contratar o terceiro, mesmo que ele apresente restrição os requisitos de habilitação.

4.5 Dispensa de Licitação como medida de enfrentamento a pandemia da COVID-19

A Lei 8.666/1993 possui previsão expressa a respeito da possibilidade de realizar contratações públicas sem Licitação nas situações de emergência ou calamidade pública, conforme dispõe o artigo 24, inciso IV:

É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a

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

De acordo com Oliveira (2015), para proceder uma contratação emergencial e de calamidade pública, de Dispensa de Licitação com fundamentação no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, deve ser precedido de procedimento formal para motivar a decisão administrativa, conforme prescreve o art. 26, da mesma lei.

Não obstante, o momento de dificuldade enfrentado no mundo inteiro, provocado pela situação de emergência de saúde pública em razão da pandemia da COVID-19, exigiu do Poder Público brasileiro, a adoção de rápidas providências legislativas provisórias (FERNANDES et. al, 2020).

Todavia, para enfrentar os danos causados pelo Coronavírus no Brasil, foi editada a Lei nº 14.065/2020, para alteração de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, para disciplinar as contratações públicas, procedimentos especiais de realização de Dispensa de Licitação.

Sem embargo, o regime jurídico provisório de contratações públicas trouxe inovações procedimentais que impactam substancialmente em face do regime normal, quanto a sua caracterização, aos limites de valores, entre outros.

4.5.1 Presunção da caracterização da emergência e da necessidade da contratação

Antes de adentrar ao tema da necessidade de justificar os atos de Dispensa de Licitação, faz-se necessário ponderar acerca dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da motivação.

Alega, Alexandrino e Paulo (2018) que, o princípio da indisponibilidade do interesse público tem o objetivo de impor sujeições administrativas ao Poder Público, evitando que ele atue de maneira lesiva aos interesses da sociedade ou que ofenda os direitos fundamentais dos administrados.

Outrossim, deve-se levar em conta que o interesse público se sobrepõe aos interesses particulares, de modo que nem o agente que atua em nome do Estado, tampouco a própria Administração Pública tem disponibilidade sobre o interesse público. Com efeito, a Administração tem o caráter de poder-dever, de maneira que por imposição da lei, não pode deixar de exercer suas competências administrativas (DI PIETRO, 2018).

Dessa forma, mediante o que afirma Carvalho (2017), a indisponibilidade do interesse público sucede do fato de que a impossibilidade de renunciar do interesse público deve exigir critérios de conduta ao administrador, a medida que estabelece limitações para a sua atuação administrativa.

Por conseguinte, em se tratando de uma situação emergencial ou calamitosa, o agente público não pode deixar de atuar ou exercer a sua função administrativa, devendo agir de acordo com o interesse público. No caso da situação de ESPIN que passamos, a demora em realizar uma contratação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a Licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter à contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Todavia, a Administração também está impedida de transferir os direitos inerentes aos interesses públicos para os particulares, uma vez que a lei lhe encarregou de defender de defendê-los (ALEXANDRINO E PAULO, 2017).

Assim, de acordo com o pensamento de Mazza (2018), por não dispor do interesse público, os agentes da Administração devem descrever os motivos que determinaram a prática do ato administrativo, ou seja, tem o dever de demonstrar, de forma escrita, quais pressupostos ensejaram a decisão administrativa.

Contudo, conforme assegura Oliveira (2018), o princípio da motivação impõe que os Órgãos Públicos estão obrigados a justificar a prática de seus atos, devendo apresentar as razões de direito que fizeram agir a respeito dos fatos.

Dessa maneira, a imposição de motivar os atos administrativos, sobretudo os procedimentos licitatórios realizados para enfrentar situações calamitosas ou de emergência, são necessárias para evitar que os administradores criem ou provoquem essas dificuldades, correndo risco de não atendimento ao interesse coletivo.

Para tanto, a respeito da motivação das contratações emergenciais realizadas através de Dispensa de Licitação, a Lei nº 13.979/2020, por meio do artigo 4º-B prescreve que:

Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de:

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

Não obstante, nas contratações efetuadas através de processo de Dispensa de Licitação, cujo objeto tenha destinação para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, o artigo 4º-B da Lei nº 13.979/2020, estabelece a presunção de justificativa amparada por situação emergencial ou calamitosa (FERNANDES et. al, 2020).

Sendo assim, através do dispositivo supracitado, o legislador considera como presumida a motivação da contratação em face da ocorrência de situação de ESPIN, a medida que afasta a obrigatoriedade de comprovar a existência, a imprescindibilidade de pronto atendimento, a limitação de parcela necessária ao seu atendimento, à contratação da situação emergencial.

Contudo, embora o artigo 4º-B da Lei nº 13.979/2020 libere o administrador de comprovar a existência de situação emergencial, tal medida não implica dizer que deixe de observar os procedimentos exigidos no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993.

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

Assim, o procedimento de contratação formalizado de acordo com o artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, não configura uma nova espécie de Dispensa de Licitação, a medida que deve ser realizada para o tratamento de situação emergencial e calamitosa, conforme mandamento disposto no artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, que na hipótese da modificação instituída pelo regime jurídico especial, estabeleceu medidas de simplificação procedimental que destina-se ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

4.5.2 Alteração dos limites de valores

A Lei nº 8.666/1993 prevê as hipóteses de contratação, sem Licitação, que se enquadrem em limites de valores previstos nos incisos I e II do seu artigo 24:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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

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

Vale ressaltar, que os valores-limite estimados para contratações através de Dispensa de Licitação tiveram alterações promovidas pelo Decreto Federal nº 9.412/2018 nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8666/1993. Desse modo, as contratações de obras e serviços de engenharia podem ser realizadas por meio de Dispensa de Licitação, desde que seus valores estimados não ultrapassem R\$ 33.000,00. Da mesma forma, as contratações de compras e serviços, que as suas estimativas não podem exceder o valor de R\$ 17.300,00.

Outrossim, o inciso I do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993 dispõe que possibilita a contratação estabelecendo a condição de que não se faça parte de parcelas de uma mesma obra ou serviço, da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas de forma conjunta e ao simultaneamente.

No mesmo sentido, estabelece o inciso II do artigo 24, da Lei nº 8.666/1993, a medida que preconiza que pode ser realizada Dispensa de Licitação pelo critério do valor, desde que não se trate de partes de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Nesses termos, orienta o TCU, através do Acórdão nº 3.412/2013 dispõe que “[...] a ausência de planejamento e a utilização do art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/93 para justificar a Dispensa de Licitação, nesses casos, caracterizam fracionamento indevido de despesa”.

O fracionamento de despesas de que trata o TCU, trata-se de conduta veda pelo § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, sendo caracterizado pela adoção de modalidade de Licitação mais simples quando, na verdade seria exigida uma modalidade mais complexa. Pois, para se utilizar de tal manobra, o agente reduz os quantitativos, fazendo com que o valor estimado se encaixe no que limite de valor exigido para a realização de Dispensa de Licitação, repetindo-se o procedimento em curto espaço de tempo.

Assim, o objetivo do legislador, ao fixar baixos limites para Dispensa de Licitação, foi atender aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa, para evitar que os gastos com o processo de Licitação não sejam maiores que a economia a ser obtida com a futura contratação (OLIVEIRA, 2018).

No entanto, com o advento da Medida Provisória nº 961 de 2020, que foi convertida na Lei nº 14.065/2020, foram fixados novos limites de valores para as contratações diretas cujos objetos sejam destinados ao combate a pandemia do Coronavírus. Tais alterações tem a

duração limitada a vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou enquanto perdurar a ESPIN.

Dessa forma, o artigo 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.065/2020 estabelece que as obras e os serviços de engenharia, com estimativa de até R\$ 100.000,00, podem ser contratados sem a realização de procedimento licitatório. Ademais, há também a possibilidade da contratação de compras e serviços com valor estimado até R\$ 50.000,00, por Dispensa de Licitação realizada pelo critério de valor reduzido.

Portanto, embora a regra seja licitar, as alterações instauradas pelo o artigo 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.065/2020, representam um importante mecanismo de celeridade nas contratações públicas de baixo valor, uma vez que a pandemia da COVID-19 exige soluções rápidas da Administração Pública, de forma que, a realização de um processo de Licitação requer tempo, tendo em vista os prazos que devem ser respeitados.

Assim, a demora na tomada de decisões por parte do gestor público pode amplificar ainda mais o momento de calamidade pública causado pela pandemia do Coronavírus, ao passo que a escolha pela contratação através de Dispensa de Licitação, por valor, apresenta-se como necessária para atendimento do interesse público, inclusive, pode servir como alento enquanto a Administração realiza um certame licitatório.

4.5.3 Contratação de pessoas declaradas inidôneas e suspensas

Preliminarmente, mediante o que define Oliveira (2015), o artigo 58 inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, estabelece que a Administração pode aplicar penalidades ao particular, quando esse não executar total ou parcialmente o contrato administrativo, desde que seja ofertada a ampla defesa e o contraditório e apurado em procedimento administrativo regular.

Com efeito, as penalidades que podem ser aplicadas ao contratado, conforme dispõe o artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 dividem-se em quatro, porém, só fazem parte desse estudo apenas sanções previstas nos incisos III e IV, denominadas de “suspensão temporária de participação em Licitação e impedimento de contratar com a Administração[...]” e “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública [...]”.

De acordo com Carvalho (2017), por força do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, na vigência do contrato administrativo, as penas de suspensão e declaração de inidoneidade poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, tenham em sido condenados definitivamente por se utilizarem de meios dolos, fraude fiscal. Assim como, aos

que cometeram atos ilícitos com a intenção de frustrar os objetivos da Licitação. Por derradeiro, para os particulares que demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Não obstante, a duração das penalidades de suspensão temporária de participação em Licitação e impedimento de contratar com a Administração e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública não pode ser superior a dois anos (FERNANDES et. al, 2020).

Consoante o que afirma Di Pietro (2018), cabe destacar que, a terminologia empregada para Administração Pública, pelos incisos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, tem sentidos diferentes no que se refere ao alcance das duas penalidades. Pois, a sanção prevista no inciso III, utiliza a expressão Administração, no sentido de que o contratado está impedido de participação em Licitação e de contratar apenas com o Ente Federativo que o penalizou, nos termos do conceito previsto no artigo 6º, XII, da mesma Lei. Todavia, o inciso III do artigo 87, usa a expressão Administração Pública, estendendo os efeitos da penalidade para todos os Órgãos da Administração Pública, conforme definição constante no artigo 6º, inciso XI da Lei supramencionada.

Para tanto, o direito provisório instituído para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, promoveu uma importante mudança que impacta diretamente no regramento normal de contratações, especialmente, quanto a possibilidade de contratação de empresas penalizadas com fundamento incisos nos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993.

Por conseguinte, a inovação foi convencionada pelo disposto no artigo 4º, §3º da Lei nº 13.979/2020, evidenciando que, excepcionalmente, a Administração pode contratar empresa declarada inidônea ou suspensa de contratar com o poder público, desde que esta seja a única fornecedora do bem ou prestadora do serviço. Contudo, o Ente deve comprovar a situação excepcional (FERNANDES et. al, 2020).

Isto posto, de acordo com Niebuhr (2020), o gestor pode contratar tanto com o fabricante exclusivo, quanto com fornecedor que seja o único que disponha de bem ou serviço para atendimento da demanda pretendida pela Administração para o enfrentamento da situação emergencial. Destarte, a contratação prevista no artigo 4º, §3º da Lei nº 13.979/2020 deve ser formalizada por Dispensa de Licitação.

Assim sendo, o regramento disposto no artigo 4º, §3º da Lei nº 13.979/2020 configura uma relevante medida para o combate à pandemia da COVID-19, uma vez que possibilita a contratação de empresas declaradas inidôneas e suspensas de contratar com a Administração, abrindo assim mais um leque de opções para atendimento do interesse público.

4.5.4 Dispensa de licitação para aquisição de bens usados

Outra modificação instaurada pelo regime jurídico provisório para o tratamento da pandemia da COVID-19, trata-se da faculdade de aquisição de bens usados introduzida inicialmente pela Medida Provisória nº 926, transformada na Lei nº 14.035/2020, que incluiu o disposto no artigo 4º-A na Lei nº 13.979/2020.

Pois, de acordo com o que assevera Fernandes et. al (2020), para que seja possível processar Dispensa de Licitação para a contratação de equipamento usado, faz-se necessário realizar uma avaliação técnica mediante os critérios de durabilidade, garantia, despesas com manutenção, considerando a conveniência e oportunidade do administrador.

Assim, o artigo 4º-A da Lei nº 13.979/2020 estabelece um requisito para a realização de Dispensa de Licitação para aquisição de equipamento que não seja novo como medida de enfrentamento ao Coronavírus, qual seja a compulsoriedade do fornecedor se responsabilizar pelas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Segundo Niebuhr (2020), essa medida configura uma importante mudança para ajudar no enfrentamento da ESPIN, uma vez que num cenário de escassez na oferta de determinado equipamento no mercado, a possibilidade de compra de bem usado pode ser a única alternativa para Administração Pública, devendo-se analisar cada caso.

4.6 Pregão para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Lei nº 13.979/2020 x Lei nº 10.520/2002)

Conforme já fora tratado no item 3.2.6, o Pregão configura-se a modalidade de Licitação regida pela Lei nº 10.520/2002, destinado a aquisição de bens e serviços comuns e, de acordo com o artigo 1º, do Decreto Federal nº 10.024/2019, cabe a contratação de serviços comuns de engenharia.

O Pregão, ficou conhecida por dar mais celeridade nos procedimentos, quando comparada as modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/1993, em razão da sua principal característica configurada inversão das fases, mediante prescrição constante no inciso XII do artigo 4º da Lei nº 10.520/2002. Outra peculiaridade, disposta no inciso XII do artigo 4º, da Lei ora mencionada, que difere o Pregão das demais modalidades preexistentes, trata-se da possibilidade de apresentação de recurso administrativo em um único momento. No mesmo

sentido, a particularidade de ter seus prazos, em geral, reduzidos, em detrimento das modalidades normais.

Contudo, mediante o que afirma Niebuhr (2020), em razão da ESPIN, foi estabelecida uma simplificação ainda maior para o Pregão pela Lei nº 13.979/2020, que pode ser identificada em três relevantes medidas, quais sejam: a) redução dos prazos procedimentais de Licitação pela metade, nos termos do caput do artigo 4º-G; b) atribuição de apenas efeito devolutivo aos recursos administrativos, conforme disposto no §2º do artigo 4º-G; e c) desnecessidade de realização de audiência pública, de acordo com o §3º do artigo 4º-G.

4.6.1 Pregão eletrônico é a regra

Com o desencadeamento da pandemia da COVID-19, surgiu a necessidade de adoção de medidas de prevenção ao contágio da doença, especialmente, o isolamento ou distanciamento social. O artigo 2º, incisos I e II, da Lei 13.979/2020, trouxe as definições dos termos isolamento e quarentena.

Mediante o ensinamento de Justen Filho et. al (2020), as providências do artigo 2º, incisos I e II, da Lei 13.979/2020, exigem que as pessoas possam trabalhar remotamente em suas casas, por meio da internet e, tanto para os servidores públicos responsáveis pela prática de atos licitatórios, quanto os fornecedores. Diante disso, o Pregão, na sua forma eletrônica, ou simplesmente, Pregão Eletrônico, apresenta-se como ferramenta necessária para dar celeridade às contratações administrativas formalizadas para o combate ao Coronavírus.

O Decreto Federal nº 10.024/2019, através do §1º do artigo 1º, dispõe sobre a compulsoriedade na utilização do Pregão Eletrônico, pelas entidades da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais. Por conseguinte, o §3º do artigo supracitado, estabelece que, na hipótese de transferências voluntárias de recursos financeiros da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, tais entes federativos devem realizar os processos de contratações por meio do Pregão Eletrônico (NIEBUHR, 2020).

Por outro lado, há a possibilidade de realização de Pregão, na sua forma presencial, nas situações excepcionais que resultem na inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública na utilização do Pregão Eletrônico, devidamente justificadas pela autoridade competente, nos termos do §4º, do artigo 1º, do Decreto Federal nº 10.024/2019.

Todavia, o caput do artigo 4º-G da Lei nº 13.979/2020, dispõe sobre a formalização de licitações da modalidade Pregão, nas formas eletrônica ou presencial, para aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da ESPIL.

Portanto, verifica-se que o regime jurídico provisório estabelecido para as contratações administrativas realizadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, sobretudo, a Lei nº 13.979/2020, não alterou os dispositivos do Decreto Federal nº 10.024/2019 que tratam da compulsoriedade de utilização do Pregão Eletrônico.

Em vista disso, deve ser mantida a exigência contida no artigo 1º da Lei de regulamentação do Pregão Eletrônico, bem como, continua em vigor a exceção que permite a utilização do Pregão Presencial.

4.6.2 Redução dos prazos pela metade

O artigo 4º-G, caput, da Lei nº 13.979/2020, prevê que os prazos pertinentes a Licitação na modalidade Pregão para contratações administrativas realizadas para o combate a COVID-19, devem ser diminuídos pela metade.

Conforme explica Justen Filho et. al (2020), a Lei nº 10.520/2002, em seu artigo 4º, inciso V, determina que o prazo entre a publicação do aviso e o recebimento das propostas deve ser de no mínimo de oito dias úteis. Assim, com a alteração instaurada pelo 4º-G, caput, da Lei nº 13.979/2020, o prazo mínimo do Pregão passa a ser de quatro dias úteis.

Contudo, o §1º do artigo 4º-G da Lei nº 13.979/2020, dispõe que quando o prazo tiver numeração ímpar, esse deve ser arredondado para o número inteiro anterior. Ademais, essa alteração afeta diretamente o disposto no artigo 4º, inciso XVIII da Lei nº 10.520/2002, o qual estabelece que o prazo para apresentação das razões de recurso e as respectivas contra-razões devem ser de três dias. Dessa maneira, com a inovação em face do dispositivo supra, esse prazo passa a ser de um dia (NIEBUHR, 2020).

Não obstante, atinente aos prazos para solicitação de esclarecimentos e para impugnação ao instrumento convocatório, nos certames realizados na modalidade Pregão, determinam os artigos 23 e 24, do Decreto Federal nº 10.024/2019, respectivamente, que tais manifestações devem ser encaminhadas ao Pregoeiro Oficial em até três dias úteis anteriores à data marcada para abertura da sessão pública. Sem embargo, com a medida instituída pelo artigo 4º-G da Lei nº 13.979/2020, os licitantes devem fazer esses requerimentos em até um dia útil antecedente a data de realização do certame.

Para tanto, os artigos 23 e 24 do Decreto Federal nº 10.024/2019 prescrevem o prazo de até dois dias úteis para as respostas do Pregoeiro aos pedidos de esclarecimentos e para impugnações do Edital de Licitação. Com a inovação determinada pelo caput do artigo 4º-G da Lei nº 13.979/2020, esse prazo passa a ser de até um dia útil.

Para Fernandes et. al (2020), a alteração promovida pelo 4º-G, da Lei nº 13.979/2020, de redução dos prazos pela metade, tem o objetivo de prover maior rapidez na realização de Licitações processadas na modalidade Pregão, independente da sua forma de realização, se eletrônica ou presencial, para o combate a pandemia da COVID-19.

Assim, o objetivo da medida de diminuição dos prazos processuais das Licitações realizadas na modalidade Pregão, pela metade, é dar celeridade nas contratações de bens e serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia, para assim atenuar os impactos causados pela pandemia do Coronavírus.

4.6.3 Efeito devolutivo dos recursos administrativos

O artigo 4º, inciso XXI, da Lei nº 10.520/2002 dispõe que, no Pregão, a autoridade competente só pode adjudicar o objeto da Licitação ao vencedor, após o julgamento dos recursos administrativos, ou seja, antes de decidir o recurso, não se pode dar consecução ao certame. Notadamente, isso quer dizer que, a fase recursal na modalidade Pregão tem efeito suspensivo (JUSTEN FILHO, 2009).

No mesmo sentido, prevê o artigo 45 do Decreto Federal nº 10.024/2019, sobre o efeito suspensivo dos recursos administrativos no Pregão: “Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório [...]”.

Aduz Niebuhr (2020) que, o artigo 4º-G, §2º, da Lei nº 13.979/2020 estabelece que, os recursos administrativos interpostos na modalidade de Licitação Pregão, realizados para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus tem apenas efeito devolutivo. Dessa forma, o recurso deve ser devolvido para a autoridade competente processar o julgamento, porém, sem qualquer impedimento quanto a continuidade do certame, podendo ser adjudicado o seu objeto ao licitante vencedor, bem como homologando o seu resultado e, por fim, concretizada a contratação.

Assim, em razão da situação emergencial provocada pela pandemia da COVID-19, um possível prejuízo aos princípios constitucionais da ampla defesa e o contraditório na fase

recursal do Pregão, pode ser plenamente justificado pela necessidade de formalizar as contratações no prazo mais rápido possível, uma vez que a medida tem o objetivo de atribuir celeridade aos certames licitatórios durante a ESPIN.

4.6.4 Desnecessidade de realização de audiência pública

Inicialmente, o artigo 39 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a necessidade de início do processo licitatório com a realização de audiência pública, quando a estimativa da contratação for superior 100 vezes o valor limite previsto para a adoção da modalidade de Licitação Concorrência, para obras e serviços de engenharia, conforme aduz o artigo 23, inciso I, alínea “c” da mesma Lei.

Não obstante, considerando a alteração das estimativas de cifras das licitações instauradas pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, o valor base adotado para a utilização de Concorrência para obras e serviços de engenharia, passou a ser R\$ 3.300.000,00. Assim, o faz-se necessária a promoção de audiência pública para começar as Licitações cujos valores estimados sejam maiores que R\$ 330.000.000,00.

Todavia, com a modificação instituída pelo artigo 4º-G, §3º da Lei nº 13.979/2020, como uma medida de simplificação das licitações processadas na modalidade Pregão, destinadas ao combate da ESPIN, deve ser dispensada a exigência de realização de audiência como requisito de início de procedimentos de contratações, conforme disposição prevista no artigo 39 da Lei nº 8.666/1993 (NIEBUHR, 2020).

Assim, nas contratações de grande vulto, efetuadas para o combate a COVID-19 e, processadas por intermédio da modalidade Pregão, não há a necessidade de realização de audiência pública para começar o procedimento correspondente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID-19 impôs inúmeras dificuldades para a Administração Pública, sobretudo, no cenário das contratações administrativas, exigindo soluções eficientes, simples e céleres para a diminuição de seus efeitos. A crise de saúde pública expôs problemas de morosidade e excesso de formalismo presentes no direito normal de contratações, que não se demonstrava adequado para o enfrentamento da situação emergencial e calamitosa.

Para isso, houve a necessidade de instaurar um regime jurídico emergencial e provisório para o tratamento da crise de saúde pública, necessário para a simplificação de procedimentos de contratação pública, tais como a edição de leis, medidas provisórias, decretos, decretos legislativos, portarias, resoluções, instruções normativas, assim como emendas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse sentido, quanto às alterações legislativas, foi instituída a Lei nº 13.979/2020, que dispõe de medidas de enfrentamento a ESPII, especialmente atinentes aos procedimentos de contratação pública para aquisição de bens, insumos e serviços, inclusive serviços de engenharia, destinados ao combate da COVID-19.

Face ao exposto, a presente pesquisa se dispôs a analisar as modificações legislativas incorporadas pelo direito emergencial e temporário referentes as contratações públicas para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus, a partir da comparação entre os dispositivos instituídos pela Lei nº 13.979/2020, em detrimento do regime normal de Licitações firmado pela Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002.

Outrossim, quanto ao aspecto temporal do direito provisório, entende-se que as regras instituídas para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus, têm sua duração limitada ao período de situação emergencial e calamitosa. A respeito do aspecto material, nota-se que a Lei nº 13.979/2020 não contém uma estrutura suficiente para nortear a formalização de processos licitatórios realizados para o combate da COVID-19, sendo necessária aplicação subsidiária do regime normal de contratações, especialmente os designados na Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002.

Em que pesem as regras de desburocratização de procedimentos de contratação pública introduzidas pelo regime emergencial, merece destaque a não exigência ou apresentação de forma simplificada de atos licitatórios. Dessa forma, o direito provisório dispõe que não é obrigatória a elaboração de estudos técnicos preliminares nos processos de Licitação destinados ao combate da COVID-19. Assim como, estabeleceu que a

Administração pode apresentar o projeto básico e o termo de referência de forma simplificada.

Ainda sobre a simplificação de procedimentos, o regime emergencial prevê que os contratos administrativos formalizados para enfrentar a pandemia, podem ter seus prazos prorrogados enquanto o Decreto Legislativo nº 06/2020, estiver em vigor.

Por conseguinte, outra medida legislativa disposta para diminuir a burocracia nos procedimentos de contratação é a possibilidade de realização de pagamentos antecipados pela Administração. Essa providência objetiva aumentar a oferta de possíveis fornecedores, assim como gerar mais economicidade para o Poder Público.

Como providência de desburocratização dos procedimentos, também inserida no regime provisório, constitui a não obrigatoriedade de apresentação de exigências habilitatórias de regularidade fiscal, podendo ainda, ser dispensada a apresentação de mais um requisito de habilitação, nas situações em que o terceiro contenha alguma restrição em sua documentação. Essa medida deve ser aplicada excepcionalmente e devidamente justificada em procedimento administrativo.

Ademais, o direito provisório somente promoveu alterações legislativas nos procedimentos da Dispensa de Licitação e do Pregão, de modo que não contemplou as demais modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993.

Assim sendo, na hipótese de Dispensa de Licitação, com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, o legislador considera como presumida a motivação da contratação em face da ocorrência de situação de ESPIN, a medida que afasta a obrigatoriedade de comprovar a existência. Todavia, essa medida não libera o Administrador de motivar os atos de Dispensa, em face dos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público.

Todavia, no caso de Dispensa de Licitação em razão de valor reduzido, com fundamento no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, foram alterados os limites de valores. Desse modo, para a contratação de obras e serviços de engenharia, a estimativa passa a ser até R\$ 100.000,00, assim como, para compras e serviços, o valor estimado limite passa a ser de R\$ 50.000,00.

Não obstante, como medida de simplificação nos procedimentos de Dispensa de Licitação, o Poder Público pode realizar contratação de pessoas jurídicas declaradas inidôneas ou suspensas de contratar com órgãos da Administração. Para isto, o Ente Público deve comprovar que a empresa é a única fornecedora do bem ou prestadora do serviço.

No mesmo sentido, é facultado a Administração Pública adquirir, por meio de Dispensa de Licitação, bens usados, a medida que será exigido do fornecedor, que se responsabilize pelas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

No que diz respeito às contratações efetuadas através da modalidade Pregão, devem ser realizadas, obrigatoriamente, na forma eletrônica. No entanto, há a possibilidade de realizar por intermédio da forma presencial, nas situações excepcionais que resultem na inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração Pública na utilização do Pregão Eletrônico.

Ainda pertinente ao Pregão, o legislador promoveu alterações legislativas para imprimir celeridade nos procedimentos em razão da emergência de saúde pública. Assim, nas contratações administrativas realizadas para o combate a COVID-19, efetuadas na modalidade Pregão, os prazos devem ser diminuídos pela metade.

Neste mesmo sentido, os recursos administrativos interpostos no Pregão, passaram a ter efeito devolutivo, podendo a autoridade competente realizar a contratação sem a suspensão dos prazos processuais.

Por fim, o regime provisório também liberou a Administração da necessidade de realização de audiência pública nas Licitações de grande vulto, ou seja, nos procedimentos licitatórios cujos valores estimados ultrapassem a estimativa de R\$ 330.000.000,00, deve ser dispensada a exigência de promoção de audiência pública.

Portanto, as alterações legislativas que resultaram na adoção do regime provisório de contratações públicas, sobretudo as instituídas pela Lei nº 13.979/2020 e suas alterações posteriores, representam em benefícios para a Administração Pública, uma vez que proporcionam maior celeridade e simplicidade aos processos licitatórios de aquisições de bens, insumos e serviços, incluindo os serviços de engenharia destinados ao combate da pandemia do Coronavírus.

Contudo, a presente pesquisa apresenta um relevante contexto para a tomada de decisão da Administração Pública, já que demonstrou quais foram as alterações legislativas instituídas pelo regime emergencial de contratações públicas, permitindo aos Gestores Públicos uma melhor compreensão sobre a matéria, para que possam selecionar a proposta mais vantajosa, necessária para o enfrentamento à pandemia da COVID-19, com segurança jurídica, observada a conveniência e oportunidade para atuar em cada caso.

REFERÊNCIAS

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

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

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

BEUREN, Ilse Maria (Org.) et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Decreto-Lei sobre a organização da Administração Federal**. Presidência da República: Brasília, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>> Acesso em: 15 de mai. de 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Decreto que disciplina às formas de aplicação e interpretação das leis brasileiras em geral**. Presidência da República: Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm#:~:text=Del4657&text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%204.657%2C%20DE%204%20DE%20SETEMBRO%20DE%201942.&text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C%20usando,artigo%20180%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20decreta%3A&text=1o%20Salvo%20disposi%C3%A7%C3%A3o%20contr%C3%A1ria,dias%20depois%20de%20oficialmente%20publicada. Acesso em: 21 de out. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Decreto que regulamenta a modalidade Pregão no âmbito da União**. Presidência da República: Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 14 de mai. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000. Dá nova redação a dispositivos do regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. **Decreto que dá nova redação ao regulamento da modalidade Pregão no âmbito da União**. Presidência da República: Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3693.htm>. Acesso em: 14 de mai. de 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. **Decreto que regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000 que trata do Pregão Eletrônico no âmbito da União.** Presidência da República: Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm>. Acesso em: 14 de mai. de 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. **Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.** Presidência da República: Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Lei da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.** Presidência da República: Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudências. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde Analítico.** Brasília, 2020. Disponível em: https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 15 out. 2020.

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

CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. **Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob à ótica da Lei 13.979/2020.** Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/coronavirus-covid-19-e-dispensa-de-licitacao-analise-sob-a-otica-da-lei-13-979-2020/#_ftn3. Acesso em: 7 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31. ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.62.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência. 4. ed. d. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Maurílio Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles L. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus:**

ESPIN – COVID-19; critérios e fundamentos; direito administrativo, financeiro (responsabilidade fiscal), trabalhista e tributário; um mundo diferente após a COVID-19. 1 ed. 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

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

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

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

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

LIMA, Claudio Márcio Amaral de Oliveira. **Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19)**. Radiologia Brasileira. São Paulo, vol.53, nº 2, abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0100-3984.2020.53.2e1>. Acesso em: 05 out. 2020.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

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

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

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

MCINTOSH, Kenneth. **Doença de coronavírus 2019 (COVID-19)**. Tradução de Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. [s.l.] atual. 31 mar. 2020. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/1688403/5111980/4.pdf/49227786-d768-470e-9ea2-7e021aa96cc9>. Acesso em: 21 set. 2020.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações & contratos**: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, Pregão e parcerias público-privadas. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

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

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

OPAS/OMS Brasil. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. Institucional: Organização Pan-Americana de Saúde, 2020. Disponível em:

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812. Acesso em 06 out. 2020.

OPAS/OMS Brasil. **Brasil confirma primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus.** Institucional: Organização Pan-Americana de Saúde, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6113:brasil-confirma-primeiro-caso-de-infeccao-pelo-novo-coronavirus&Itemid=812. Acesso em 06 out. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativo: teoria e prática.** 4. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Método, 2015.

OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. **Metodologia da Pesquisa Científica: guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos.** 3. ed. Florianópolis: Visual Books, 2008. p.33.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas Licitações municipais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

WU, D. et al. **O surto do SARS-CoV-2: o que nós sabemos.** International Journal of Infectious Diseases. Tradução de Universidade Federal do Paraná. [s.l.] 12 mar. 2020. Disponível em: <http://www.toledo.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/03/O-surto-da-SARS-CoV-2-o-que-no%CC%81s-sabemos.pdf.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.