

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EDAP/IDP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ANA PAULA GROSS ALVES

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE
COMPRAS PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO BRASIL**

**BRASÍLIA – DF
DEZEMBRO 2020**

ANA PAULA GROSS ALVES

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE
COMPRAS PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO BRASIL**

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – EDAP/IDP.

Orientador: Professor Alex Cavalcante Alves.

BRASÍLIA – DF
DEZEMBRO 2020

ANA PAULA GROSS ALVES

**“A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE
COMPRAS PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO BRASIL”**

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – EDAP/IDP.

Orientador: Professor Alex Cavalcante Alves.

Brasília – DF, 4 de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. ALEX CAVALCANTE ALVES

Professor Orientador e Membro da Banca

Prof. Me. FELIPE GUIMARÃES CÔRTEZ

Professor do IDP e Membro da Banca

Prof. Me. FELIPE PORTELA BEZERRA

Professor do IDP e Membro da Banca

BRASÍLIA – DF

DEZEMBRO 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, em especial minha mãe Eloisa, e meu pai Paulo (*in memorian*), por terem me dado a oportunidade de vida, e de compartilhá-la com minhas irmãs Gisele, Paloma e Luana, que tanto me apoiaram nessa jornada acadêmica, principalmente na etapa de finalização, suportando noites em claro e fornecendo apoio sempre que necessário. Também à minha madrinha Lorena, que sempre foi a maior incentivadora para que eu seguisse meus estudos.

Gratidão aos queridos professores e equipe multidisciplinar do Galt vestibulares, principalmente ao Rubenilson Cerqueira, idealizador do cursinho voluntário, à minha madrinha Maria Gabriela, e à psicóloga Larissa por me ajudar a encontrar o curso ideal para mim. Além de cursinho preparatório para o Enem, o Galt foi uma instituição de grande valor agregado que me trouxe uma visão de quem eu poderia ser, e que meu futuro só depende da minha capacidade de realizar meus próprios sonhos.

Aos queridos amigos e grandes incentivadores da minha formação acadêmica, Cassiana Devitt, Renata Gorga, Carlos Alberto Pires, que de inúmeras formas me apoiaram durante esses últimos anos, e nunca deixaram que eu desistisse de conquistar meus objetivos.

Às novas e inestimáveis amigadas que o IDP me proporcionou, Géssica Lane, Alexandre Martins e Larissa Amaral, obrigada por serem meu apoio diário dentro e fora da faculdade.

À oportunidade de realizar estágio em uma das instituições mais respeitadas no Brasil, e poder assim realizar o sonho de ter uma experiência profissional no Senado Federal. Lá pude absorver excelentes aprendizados profissionais e agregar pessoas ao meu convívio, as quais sou muito grata por cruzarem meu caminho. Nathália Villela e Nicole Rodrigues, obrigada por tanto.

Ao meu orientador, Alex Cavalcante Alves, por ter aceitado esse desafio de conduzir meu projeto de pesquisa, pelo incentivo, motivação, dedicação e valiosas contribuições durante todo o processo de construção do trabalho de conclusão.

Ao IDP, por proporcionar um corpo docente extremamente qualificado e alinhado aos objetivos dos alunos, por oferecer instalações físicas de qualidade a fim de trazer conforto aos seus discentes.

E finalmente, a Deus, por ser o criador de tudo o que podemos desfrutar nesse universo de infinitas possibilidades.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA NO BRASIL

THE HISTORICAL EVOLUTION OF BIDDINGS AND THE CURRENT PUBLIC PURCHASING PROCESS IN EMERGENCY SITUATION IN BRAZIL

Ana Paula Gross Alves

SUMÁRIO: Introdução; 1. O contexto histórico das contratações públicas no Brasil; 1.1 O Brasil Império (1822 – 1889); 1.2 A República Velha, Era Vargas e República Nova (1889 – 1964); 1.3 Governos Militares (1964 – 1985); 1.4 Redemocratização da República (1986 – 1988); 1.5 O período pós-Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.666/1993 (1988 – atual); 1.6 Lei do Pregão; 2. Contratações emergenciais na legislação brasileira; 3. A pandemia de COVID-19; 4. As contratações emergenciais no cenário de pandemia; 5. Reflexões sobre a real necessidade de um novo regime emergencial de contratações; Considerações finais.

RESUMO

O objetivo do presente artigo foi apresentar as principais características das leis que regularam os processos licitatórios no Brasil, no período compreendido entre o Brasil Império e os dias atuais. Juntamente, são apresentadas análises da eficiência dos mecanismos atuais no âmbito das contratações emergenciais. Este trabalho também teve como objetivo identificar posicionamentos distintos entre a Lei nº 8.666/1993 e as normas promulgadas no ano de 2020, Lei nº 13.979/2020 e Lei nº 14.035/2020, criadas especificamente para o enfrentamento emergencial à pandemia do novo Coronavírus, causador da doença Covid-19, a fim de reconhecer a real necessidade da promulgação das mesmas. A sanção de uma nova lei tratando de contratações emergenciais era necessária? A Lei nº 8.666/1993 não era completa o suficiente para atender a demanda originada pela pandemia? Essas são as questões que este estudo tentou responder, avaliando se as novas leis trouxeram benefícios efetivos para a legislação brasileira no que diz respeito ao atendimento das necessidades da Administração Pública brasileira no momento da pandemia. Para a realização deste trabalho foi feita uma pesquisa bibliográfica com abordagem exploratória, para desenvolver um estudo descritivo histórico brasileiro no âmbito das licitações e compras públicas, dando ênfase ao estado de pandemia e calamidade pública. Foram analisados dados disponíveis em sítios virtuais, legislações, artigos e livros, acerca das compras emergenciais no período de pandemia causada pelo Coronavírus, a fim de realizar um levantamento de instrumentos aptos a desburocratizar o processo licitatório brasileiro, em especial o emergencial, sem colocar em risco os aspectos referentes à integridade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Licitações. Compras públicas. Pandemia. Covid-19.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the main characteristics of the laws that regulated bidding processes in Brazil, in the period between Brazil Empire and the present days. At the same time, it analyzes the efficiency of the current mechanisms in the context of emergency contracts. This work also aims to identify different positions between Law No. 8,666 / 1993 and the rules enacted in 2020, Law No. 13,979 / 2020 and Law No. 14,035 / 2020, created specifically for the emergency response to the pandemic of the new Coronavirus, which causes Covid-19 disease, in order to recognize the real need for their promulgation. Was the sanction of a new law dealing with emergency contracts necessary? Was Law No. 8.666 / 1993 not complete enough to meet the demand arising from the pandemic? These are the questions that will be answered by this study, assessing whether the new laws brought effective benefits to Brazilian legislation with regard to meeting the needs of the Brazilian Public Administration at the time of the pandemic. To carry out this work, a bibliographic research with an exploratory approach was carried out, to develop a descriptive Brazilian historical study in the scope of public tenders and purchases, emphasizing the state of pandemic and public calamity. Data available on virtual sites, legislation, articles and books about emergency purchases in the pandemic period caused by the Coronavirus were analyzed, in order to carry out a survey of instruments capable of reducing the bureaucracy in the Brazilian bidding process, especially the emergency, without putting aspects of integrity at risk.

KEYWORDS: Public Administration. Biddings. Public purchasing. Pandemic. Covid-19.

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem como um de seus objetivos uma gestão eficiente, buscando atender as necessidades da população com o menor custo possível. Tendo isso em vista, buscou-se o processo licitatório como forma de alcançar tais objetivos.

O processo licitatório é feito de forma a atender às administrações públicas federal, estadual, distrital e municipal, abrangendo as administrações dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, Tribunais de Contas e do Ministério Público. A fim de combater as práticas de corrupção, nepotismo e favorecimentos baseados em interesses pessoais, em geral, este processo prima pelos princípios da legalidade, impessoalidade e igualdade, moralidade e probidade administrativa, publicidade, sigilo das propostas, vinculação ao ato convocatório, julgamento objetivo, competitividade e eficiência (economicidade, vantajosidade e formalismo moderado). Nesse sentido, afirma Rodrigo Krawczyk:

A esse respeito, sem olvidar, lembramos que licitações (...) são ferramentas fruto de um orçamento bem equilibrado, e que por sua vez, só é possível quando há uma administração madura atuante. Para entender como se chega ao aperfeiçoamento dessa gerência é fundamental o bom senso e, sobretudo, a técnica adequada para o manejo da situação. (KRAWCZYK, 2012)

Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta como definição básica para licitação:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2009, p. 519)

No Brasil, os processos licitatórios encontram-se em constante evolução. Iniciando com a época do Império, com o primeiro registro de normas para tal finalidade, passando pelo período republicano, regime militar, redemocratização e até os dias atuais, com a Lei nº 8.666/1993 e a Lei do Pregão nº 10.520/2002, estas ferramentas de gestão pública sofreram mudanças significativas.

O presente artigo teve como objetivo apresentar as principais características das leis que regulamentaram os processos licitatórios no Brasil, no período compreendido entre o Brasil Império e os dias atuais, apresentando ainda os impactos dessas características para as

respectivas sociedades de cada época. Ao mesmo tempo, objetiva abordar mais especificamente a forma de realização de compras públicas em situações emergenciais ou por calamidade pública, realizadas por meio de dispensa de licitação, prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

Os processos licitatórios estão em constante evolução, visando atender aos anseios da sociedade. Sendo assim, é buscada uma gestão eficiente, ou seja, que prima pelo melhor rendimento com o mínimo de erros e gastos na execução de suas tarefas. No intuito de atender às necessidades atuais, foram promulgadas novas leis para dar suporte às contratações emergenciais no período de pandemia causada pelo novo Coronavírus, a Lei nº 13.979/2020 e a Lei nº 14.035/2020, estabelecendo medidas a serem adotadas para o enfrentamento específico da situação de emergência de saúde no Brasil.

Em função da evolução observada nas leis, podemos destacar a busca por transparência e os modelos a serem usados a fim de evitar a corrupção administrativa. Nesse assunto, o Brasil ainda tem avanços a trilhar.

1 O CONTEXTO HISTÓRICO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

1.1 O Brasil Império (1822 – 1889)

A primeira norma com finalidade para licitações e contratos foi editada no Império, datada de 14 de maio de 1862, com a 1ª Constituição de 1824 vigente, e perdurou até 1922, com a 2ª Constituição, já no Brasil República. O Decreto nº 2.926/1862 regulamentava as arrematações de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foi assinado pelo ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricado pelo imperador Pedro II (BRASIL, 2014). A respeito do Decreto supramencionado, Guilherme Rosa Pinho versa:

Com a derrocada do absolutismo, surge uma Administração verdadeiramente pública. Embora a independência não tenha apagado a monarquia do país, e ressalvada a centralidade do Poder Moderador, iniciou-se um governo para o bem da nação, e não para o interesse real. Fala-se em Administração exógena – que administra para outrem – e não mais endógena – administra para si mesma. O termo administrar passa, ao menos, a expressar o sentido pelo qual hoje é conhecido: quem administra, administra algo alheio. (PINHO, 2014)

O Decreto nº 2.926/1862 tinha como principais características orientar quanto aos prazos para apresentação de propostas, definia que o governo deveria expor amostras de objetos e bens que pretendia comprar, em se tratando de serviço de obras, o governo forneceria plantas do projeto a ser executado para consulta pelos interessados. Nestes casos os contratos eram apenas para executar a obra, ficando o trabalho de engenharia a cargo do governo. O processo, em geral, era semelhante com o que hoje é o Pregão Presencial.

O anúncio para licitações era publicado em local público, marcando data e horário para que os interessados se encontrassem, então era feito um sorteio, e de acordo com esse sorteio, eram expostas as propostas. Ao final do processo, era escolhido aquele com melhor proposta e fiador.

O Decreto nº 2.926/1862 foi um marco na história das licitações e iniciou o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente. A sociedade se beneficiou porque diversas empresas passaram a participar do processo, tornando-o financeiramente mais vantajoso. Porém, o governo ainda pertencia à monarquia, e assim assegurava todo o poder em suas mãos, dirigindo, comandando e administrando conforme seu arbítrio.

1.2 A República Velha, Era Vargas e República Nova (1889 – 1964)

No período republicano, tivemos o Decreto nº 4.536/1922, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa. Teve início ainda na 2ª Constituição do Brasil República, passando também pela 3ª Constituição da Segunda República, 4ª Constituição do Estado Novo e 5ª Constituição de 1946.

Uma das características deste Decreto foi o estabelecimento de condição para o empenho da despesa, a assinatura de contrato e realização de concorrência pública ou administrativa, instituindo o Código de Contabilidade da União. Cerca de 20 artigos dessa lei diziam respeito a licitações.

Para melhor entendimento da lei, destaca-se o seguinte trecho de texto escrito por Fortes Jr.:

O Artigo 49 obrigava concorrência pública para fornecimentos acima de determinado valor e para obras quando ultrapassasse o dobro do valor estipulado para fornecimento.

Havia uma fase preliminar em que era julgada a idoneidade do proponente no prazo de dez dias findo o qual seria inscrito no certame. Havia obrigatoriedade de publicação em diário oficial com todas as informações necessárias aos interessados. Percebe-se neste caso o que hoje é o princípio

da vinculação ao instrumento convocatório. Nesse ordenamento há outros dispositivos que fazem referência a contratos, mas em termo de inovação na área de licitações não traz muitas novidades. (FORTES JR., 2017).

Tendo em vista o formato do processo licitatório, assegurou-se a transparência para a sociedade, trazendo maior segurança para a população, passando-se, ao menos em tese, a saber para onde estavam indo os gastos da administração pública.

Porém, com o patrimonialismo ainda muito presente na administração pública, as normas descritas no Decreto serviam apenas para formalidades, pois permanecia o favorecimento a amigos e parentes, tornando falhas as licitações e contratos e facilitando o empreguismo e o nepotismo, sem mencionar o alto grau de burocratização que exigiam dos administradores públicos.

1.3 Governos Militares (1964 – 1985)

Com o advento do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foram instituídas as modalidades de licitação, tais quais, concorrência, tomada de preços e convite. Além disso, no artigo 6º do presente Decreto temos, pela primeira vez, a descrição de princípios a serem seguidos pela administração federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Em um recorte do artigo publicado por Beatriz Wahrlich (1974, p.44), pode-se entender perfeitamente a intenção do Decreto Lei nº 200/67 para com a administração pública brasileira:

Foi sugerido ainda pelo Ministro do Planejamento a supressão dos controles meramente formais, a criação de um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e de responsabilidades de seus agentes, a instituição de sistema de acompanhamento da execução dos programas de trabalho, a expedição de normas financeiras que se ajustem aos objetivos visados, o incentivo à intercomunicação administrativa e, finalmente, a valorização da função pública, com a dignificação e profissionalização do funcionário, observância do sistema do mérito e remuneração satisfatória. (WAHRLICH, 1974, p. 44).

Havia a previsão de se manter registros cadastrais, o dever de publicar os editais em imprensa oficial, e de neles constarem informações quanto a local, objeto, habilitação, julgamento, entre outros. Havia ainda previsão, no artigo 131, de que na fase de habilitação, poderia ser exigida do licitante, apresentação de documentos relativos à capacidade técnica, idoneidade financeira e personalidade jurídica.

Em 20 de junho de 1968, foi promulgada a Lei nº 5.456/1968, prevendo que a aplicação do Decreto Lei nº 200/1967 deveria se estender a Estados e Municípios. Antes disso, Estados e Municípios possuíam ampla discricionariedade quanto ao assunto.

O Decreto Lei nº 200/1967, foi, de forma muito simplificada, um esboço para a Lei nº 8.666/1993, percebendo-se nele os primeiros traços que nortearam a construção da lei utilizada atualmente. Vigorou como norma regente das licitações apenas na 6ª Constituição Federal, no Regime Militar, entre os anos de 1967 e 1986.

1.4 Redemocratização da República (1986 – 1988)

Retomada a democracia no país, no governo de José Sarney (15 de março de 1985 – 15 de março de 1990), porém com a 6ª Constituição, do Regime Militar, vigente, o presidente sanciona o Decreto Lei nº 2.300/1986, que por sua vez esteve ativo até 1993 com a 7ª Constituição Federal, a Constituição Cidadã de 1988 em vigor.

O Decreto Lei nº 2.300/1986 teve 90 artigos descritos, sendo que apenas cinco deles abordavam o tema de licitações e contratos: Artigos 3º, 45, 48, 51 e 85. A respeito dessa norma, assinala Fortes Jr.:

Denominado no primeiro Artigo de Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, o Decreto Lei 2300/86 trouxe 90 Artigos divididos em seis capítulos, os quais eram pertinentes ao âmbito da Administração Federal. O capítulo I subdividido em seis seções trazia em sua primeira seção os princípios básicos da igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e de princípios correlatos. (FORTES JR., 2017)

Um dos pontos relevantes do decreto é o que assinalava caber privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e aos Estados e Municípios legislar sobre as demais, tendo assim liberdade para adaptação às suas realidades.

Ainda que tenha dado um grande salto com relação ao Decreto Lei nº 200/1967, buscando a tentativa de moralização e organização, o regime militar se fazia presente ao ter inibido a fiscalização de corrupção administrativa durante o período em que esteve no poder. Mas, por outro lado, foi de grande valia como um esboço, não perfeito, da Lei nº 8.666/1993, nortearando seus legisladores.

1.5 O período pós-Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.666/1993 (1988 – atual)

Promulgada a Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, após 20 meses de Assembleia Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987, a fim de confeccionar e aprovar o texto da nova constituição, deu-se início a uma nova etapa da história do País, representando a esperança do povo brasileiro, como apresenta Alex Cavalcante Alves:

Após período de vinte e um anos de ditadura militar ostensiva e três anos de um governo civil que realizou a transição institucional, num total de vinte e quatro anos sem exercício pleno das faculdades democráticas, o advento da Constituição Federal de 1988 foi ao encontro de anseios da sociedade por um Estado que assegurasse a democracia e a cidadania. (ALVES, 2017, p. 530)

Pela primeira vez se falou em licitações e contratos em uma Constituição Federal no Brasil, já definindo que a União teria competência para legislar sobre as normas gerais para todos os entes da federação.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

(...)

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

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Em 21 de junho de 1993, foi promulgada a Lei nº 8.666/1993, com a perspectiva de ser um firme instrumento para combater os problemas de corrupção enfrentados pela administração pública brasileira até aquele momento, tendo em vista que foi elaborada logo após o primeiro processo de impeachment sofrido por um Presidente da República no Brasil, o Presidente Fernando Collor de Mello. Teve como base seu antecessor, o Decreto nº 2.300/1986, que já era um grande avanço, mas ainda possuía lacunas, então surgiu a nova Lei Geral de Licitações (LGL), que era mais rigorosa e extensa que o Decreto que a antecedeu, contando com 126 artigos.

Os princípios básicos foram descritos na 1ª edição da LGL:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da 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. (BRASIL, 1993).

Esse dispositivo foi posteriormente alterado, com a redação da Lei nº 12.349/2010, para passar a contemplar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2010, grifo próprio).

O art. 22 da Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Concorrência se trata da licitação em que na fase inicial de habilitação, os interessados precisam comprovar os requisitos mínimos exigidos no edital. A tomada de preços prevê um cadastro prévio dos interessados, que ocorre até o terceiro dia anterior a data do recebimento das propostas. A modalidade convite, consiste em um certame que não exige publicação, pois são realizados ao menos três convites pela Administração, e destinado a contratos de menor valor econômico.

Já a modalidade concurso é utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com instituição de prêmios ou remuneração previamente estipulada em edital, e como bem lembra AMORIM (2017, p. 70), “não deve, portanto, ser confundido com o concurso de provas e títulos necessários à seleção de candidatos para investidura em cargos e empregos públicos”. Enquanto o leilão tem como objeto a venda ou alienação de bens móveis inservíveis para a Administração, indo em direção contrária às outras modalidades, o leilão vende enquanto concorrência, tomada de preços, convite e concurso são utilizadas a fim de adquirir bens e serviços.

De acordo com AMORIM (2017, p. 25), a LGL regulamenta o processo licitatório em âmbito federal, porém poderão constituir objeto de normatização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que respeitadas as normas gerais e os princípios fixados por lei

da União. Tendo então, estes entes federativos, discricionariedade para legislar de acordo com suas realidades, mas respeitando a lei federal.

Contudo, mesmo endurecendo regras e tendo a obrigação em seguir princípios, depois de alguns anos já havia indícios de corrupção nos processos licitatórios da Administração Pública Brasileira. A respeito disso, Fortes Jr. relata:

A princípio acreditou-se que a Lei 8666/93 inibiu a prática de corrupção, assim como inibiu a participação de empresas idôneas e que não estavam adaptadas às novas exigências. Como acontece em qualquer ramo de atividade, os profissionais vão se especializando na matéria e o que era antes algo indecifrável e impossível de ser burlado, passa a ser respaldo para novas formas de corrupção. (FORTES Jr., 2017).

Atualmente, existe o Projeto de Lei nº 6.814/2017, ainda em tramitação nas Casas Legislativas Federais, que propõe a revogação das Leis nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 (Lei que institui o pregão como modalidade de licitação), e Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações), e criação da nova lei de licitações, na tentativa de aproximar a contratação pública da privada, prometendo agilidade e maior segurança jurídica. Ao incluir o pregão como modalidade e torná-lo obrigatório para contratação de bens ou serviços comuns (exceto os de engenharia), fará com que o processo licitatório seja mais célere, diminuindo tempo e custos.

Também como novidade trazida pela nova lei de licitações, ainda em tramitação, teremos a instituição do agente de licitação, que seria um servidor do quadro permanente do órgão público, que estaria responsabilizado por todas as etapas da licitação e contratação pública, tendo assim de quem cobrar caso aconteçam quaisquer atos ilícitos no decorrer do procedimento, trazendo, então, maior estabilidade ao processo licitatório, pois terão responsáveis à serem cobrados.

1.6 Lei do Pregão

No ano de 2002, visando maior celeridade e eficiência nos processos licitatórios, foi criada a Lei nº 10.520/2002, trazendo uma nova modalidade de licitação. Tendo por objetivo, a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade admitam definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado, de acordo com o Artigo 1º, parágrafo único, da própria Lei. Não se aplicando à obras e serviços de engenharia.

O autor Victor Amorim destaca as características à que o pregão é destinado:

O que caracteriza os *bens e serviços comuns* é a sua *padronização*, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência, que possam ser *objetivamente definidos pelo edital*, por meio de *especificações usuais no mercado*.

(...)

Com efeito, o enquadramento de um bem ou serviço *comum* dependerá do caso concreto, não se tratando de uma lista taxativa, (...). Ocorrendo tal configuração, poderá ser adotada a modalidade pregão, independente do valor estimado para a contratação. (AMORIM, 2017, p.72 e 73, grifo do autor).

Tendo em vista que o Pregão ainda pode ser feito de forma eletrônica, essa modalidade vem sendo utilizada com ótimos resultados, pois dá maior autonomia à Administração Pública, conferindo redução de gastos e maior celeridade no processo licitatório. Pode-se, então, afirmar que estamos evoluindo de forma positiva ao adotar a nova modalidade.

2 CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Atualmente, a Lei nº 8.666/1993 aborda o afastamento excepcional do dever de licitar nos Artigos 17, 24 e 25, tendo respaldo pelo Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal Brasileira:

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

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas em condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, grifo próprio).

No que tange a situações emergenciais que dispensam o dever de licitar, a previsão específica se encontra no Artigo 24, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, transcrito a seguir.

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para 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 (BRASIL, 1993).

Dispensa, em sua acepção jurídica, significa permissão para deixar de cumprir uma obrigação ou um dever, ou cessação de um dever feita por autoridade competente ou por lei. O ato de não licitar em caso de emergência ou calamidade pública, sendo resultante do imprevisível, ou seja, não havia conhecimento da possibilidade de acontecer, leva a Administração Pública a tomar decisões em curto espaço de tempo para resolver problemas inesperados tendo previsão legal, amparo jurídico e constitucional.

Destarte, há de se observar a conduta do administrador ao realizar ato licitatório nesses cenários, visto que pode haver brechas com potencial de levar a condutas desonestas, dada a necessidade de que a contratação seja realizada em curto espaço de tempo, e ao mesmo tempo sendo possível deixar de cumprir etapas necessárias da licitação habitual. Quanto a isso o Manual de Compras Diretas do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca:

Considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência. Dessa forma, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem a situação.

Não se pode olvidar a exigência de que, além da caracterização da emergência, seja comprovada a compatibilidade dos preços praticados no mercado. (TCU, 2017, p. 5)

Desse modo, percebe-se que a dispensa de licitação motivada emergencialmente está amparada legalmente, tendo parcimônia em seu uso e seguindo as devidas orientações dos órgãos de controle. No entanto, caso sejam identificadas irregularidades os responsáveis serão devidamente cobrados pelos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos, em observância à transparência e moralidade.

3 A PANDEMIA DE COVID-19

Em 30 de janeiro de 2020, foi declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), surto de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus, detectada pela primeira vez em Wuhan, em dezembro de 2019, cidade mais populosa e capital da província Chinesa de Hubei, localizada na China Central. Posteriormente, em 11 de março de 2020, decretada pandemia global, devido à extensa contaminação pelo vírus que foi detectado em todos os continentes, constituindo o mais alto nível de alerta da Organização, de acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS).

Tendo em vista o decreto de pandemia pela OMS, o mundo todo entrou em alerta e alguns países iniciaram distanciamento social severo, fechamento de comércios não essenciais, aeroportos, e assim suas fronteiras também foram fechadas, a fim de evitar maior contaminação pelo vírus que já se mostrava extremamente eficiente em contágio. Em anúncio realizado pela OMS em 11 de março de 2020, o diretor da organização afirmou que, “atualmente, existem mais de 118 mil casos em 114 países e 4,2 mil pessoas perderam a vida. Outras milhares estão lutando por suas vidas em hospitais.” (GHEBREYESUS, 2020).

No Brasil, os casos de COVID-19 cresceram de forma acelerada e descontrolada, devido à sua vasta extensão territorial, onde os Estados possuem discricionariedade na tomada de decisões, e ainda o país enfrentando uma instabilidade política e econômica de âmbito federal, que se agravou em consequência da grave crise de saúde pública enfrentada. A esse respeito, Werneck e Carvalho relatam:

No Brasil, o panorama é incerto e as estimativas válidas e confiáveis do número de casos e óbitos por COVID-19 esbarram na ausência de dados confiáveis, seja dos casos ou da implantação efetiva das medidas de supressão, frente às recomendações contraditórias das autoridades em cada nível de governo. (WERNECK, CARVALHO, 2020, p. 3)

Diante de tamanha oscilação, houve indícios de colapso na saúde pública e setores da economia caso a Administração Pública não tomasse medidas protetivas. Em decorrência disso, a necessidade de apoiar e regulamentar as ações em todas as áreas no país se tornou iminente.

Então, em 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei nº 13.979/2020, a fim de propiciar aos agentes públicos subsídios de ordem prático-jurídica na tomada de decisões, à medida que forem instados a atuar diante de situações inéditas, como aborda Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões (2020, p. 1). A Lei nº 13.979/2020 foi sancionada com o intuito de

auxiliar o enfrentamento e combate ao Coronavírus, causador da doença COVID-19, que por sua vez se tornou uma emergência de saúde pública internacional. Como bem pontua o Professor Marçal Justen Filho em recente obra colaborativa:

A pandemia exigirá dos administradores públicos a adoção das providências para enfrentar as dimensões dramáticas de uma crise sem precedentes. Nesse contexto, deve prevalecer o entendimento de que a atuação dos agentes será norteada especificamente pela dimensão da proporcionalidade. Isso significa legitimar a adoção de medidas concretas que se configurem, em vista das circunstâncias da realidade, como adequadas para enfrentar as exigências necessárias para evitar danos irreparáveis à saúde individual e coletiva. (JUSTEN FILHO, 2020, p. 18)

Apesar de o mundo já ter enfrentado fato semelhante no século XXI, no ano de 2009 com a pandemia do vírus denominado Influenza A (H1N1), no Brasil a autoridade legislativa foi procrastinadora ao não elaborar eficiente aparato jurídico que daria respaldo às ações de contenção em virtude de emergências sanitárias. Não obstante, o Presidente da República em exercício, Sr. José Alencar Gomes da Silva, editou a Medida Provisória nº 463/2009 abrindo crédito extraordinário em favor de órgãos do Poder Executivo. O que não gerou grande impacto sobre as licitações e compras públicas federais.

4 AS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO CENÁRIO DE PANDEMIA

Declarada a pandemia pela OMS (Organização Mundial da Saúde), decorrente da doença causada pelo Coronavírus, o Presidente da República decretou situação de emergência no mês de fevereiro de 2020. Dado o cenário totalmente atípico, uma nova norma foi proposta pelo Poder Executivo federal, aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada e publicada pelo Presidente da República com grande celeridade: a Lei nº 13.979/2020, que dispõe de medidas para enfrentamento de saúde pública no país.

Em seguida, a Lei nº 13.979/2020 foi alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, no mês de março, a fim de regulamentar procedimentos de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, flexibilizando as contratações em âmbito nacional. A Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei nº 14.035/2020 de 11 de agosto de 2020.

A respeito dessa norma, Tatiana Camarão e Cristiana Fortini afirmam:

O reconhecimento da inadequação das regras jurídicas existentes se materializa na avalanche de Leis, Medidas Provisórias, Decretos e outros atos normativos, todos deflagrados pela imperiosa necessidade de municiar o Estado e os particulares de ferramentas moldadas para o cenário de caos. Dentre tais modificações, não podem passar despercebidas a criação de uma nova modelagem de dispensa de licitação e a flexibilização litúrgica do pregão, sem embargo de outras medidas consideradas estratégicas para o enfrentamento da crise. (CAMARÃO; FORTINI, 2020, p. 37)

A Lei nº 13.979/2020 teve seu Artigo 4º destinado a tratar da dispensa de licitação para compras públicas no período de enfrentamento à pandemia resultante da disseminação do novo Coronavírus, descrito em seu *caput*, transcrito a seguir:

Art. 4º Fica dispensada de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinado ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus de que trata esta Lei. (BRASIL, 2020).

Em pouco tempo de vigência notou-se a carência de maior detalhamento do procedimento a ser adotado nas licitações, a fim de trazer segurança jurídica à Administração Pública. Então, em 20 de março de 2020, a Medida Provisória nº 926 alterou a Lei nº 13.979/2020 acrescentando ao Artigo 4º o § 3º e acrescentando os Artigos 4º-A a 4º-I.

Verificando-se as alterações promovidas pela MPV, constatou-se, ao longo do Artigo 4º, incluindo a dispensa de licitação serviços de engenharia, e a dispensa de alguns requisitos necessários à contratação pelas vias tradicionais, regulamentada previamente pela Lei nº 8.666/1993, como se pode observar em extrato do texto original da Medida Provisória:

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o caput do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

(...)

Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. (BRASIL, 2020)

Além das medidas mencionadas anteriormente, não pretendendo exaurir todas as alterações realizadas pela MPV, observou-se também insistência em frisar a importância de limitar o uso de tal norma ao atendimento da situação de emergência causada pela pandemia, a licença de elaboração de estudos preliminares para contratação de bens e serviços comuns, bem como a apresentação de termo de referência ou de projeto simplificados, e excepcionalmente sendo dispensada a estimativa de preços mediante justificativa de autoridade competente.

Também foram incluídos no texto legal a redução de prazos pela metade nos casos de licitação na modalidade pregão presencial ou eletrônico, assim como a fixação do tempo de duração de até seis meses aos contratos firmados regidos pela Lei nº 13.979/2020, podendo ser prorrogados por iguais períodos enquanto durar o período pandêmico.

De acordo com o apresentado no Quadro 1, foi elencado na primeira coluna o que foi acrescentado pela MPV nº 926/2020, na segunda coluna a redação final que resultou na conversão em Lei nº 14.035/2020, e na terceira coluna a análise sobre cada item.

Quadro 1 – Análise sobre a Lei nº 14.035/2020

	MPV nº 926/2020	Lei nº 14.035/2020	Análise
TRANSPARÊNCIA	Art. 4º §2º - disponibilização imediata de todas as contratações ou aquisições realizadas, em site oficial.	Art. 4º §2º - prazo de 5 (cinco) dias úteis para disponibilização de informações sobre as contratações e aquisições, em site oficial.	Trouxe maior clareza quanto ao tempo máximo para inserção de informações em site oficial, dando maior transparência aos processos.
IMPEDIMENTO DE LICITAR	Art. 4º §3º - possibilidade de contratação de empresa inidônea, ou com suspensão do direito de licitar, quando for única fornecedora.	Art. 4º §3º - ao ser comprovado haver uma única fornecedora, será possível contratar independentemente de existir sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público. §3º A – apresentar garantia de até 10% (dez por cento) do valor total do contrato.	Retirou a possibilidade de licitar com empresa declarada inidônea, e acrescentou a oportunidade para empresas com impedimento de licitar, de forma excepcional e devidamente justificada. Tendo então, que apresentar garantia de 10% do valor do contrato, diferentemente do que exige a Lei nº 8.666/1993, que exige o valor de 5% do valor do contrato

ESTUDOS PRELIMINARES	Art. 4º-C – Dispensou a exigência de estudo preliminares para contratação de bens e serviços comuns.	Incluiu a dispensa de estudos preliminares para bens e serviços de engenharia.	Trouxe celeridade ao processo dada gravidade da situação.
PRAZO DOS CONTRATOS	Art. 4º-H – Regulamentou o prazo de até seis meses aos contratos, podendo ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a emergência de saúde pública.	Vinculou o prazo máximo das contratações emergenciais ao Decreto Legislativo nº 6/2020.	Ao vincular os prazos das contratações regidas pela Lei nº 14.035/2020, trouxe maior clareza, e deu-se como prazo máximo de duração dos contratos a data de 31 de dezembro.

Fonte: Elaborado pela autora.

Certamente as intenções dos legisladores foram de desmistificar e acelerar o processo licitatório durante a pandemia, e com isso houve preocupação no sentido de que a MPV nº 926/2020 não viesse a ser convertida em lei em tempo hábil em face isolamento social vigente em território nacional, o que poderia dificultar a deliberação no Congresso Nacional. Entretanto, o Parlamento se mostrou eficiente ao instituir sistema de votação remota enquanto perdurar a situação de pandemia. Com isso, não houve impedimentos para que a MPV fosse convertida tempestivamente na Lei nº 14.035/2020, fixando as alterações realizadas.

5 REFLEXÕES SOBRE A REAL NECESSIDADE DE UM NOVO REGIME EMERGENCIAL DE CONTRATAÇÕES

Ao se verificar os principais pontos propostos pela Lei nº 14.035/2020 proveniente da MPV nº 926/2020, ficou demonstrada a preocupação do legislador em trazer respaldo e segurança jurídica ao administrador público, dando liberdade e orientação para realizar licitações e compras públicas com amparo legal, ao mesmo tempo pensando em sanar as dificuldades enfrentadas pelo serviço sanitário nacional, que por sua vez teve suas fragilidades expostas ante tamanha complexidade de ação exigida pela pandemia causada pelo Coronavírus.

Como pontuado em capítulos anteriores, há previsão expressa constitucional e legal para realização de dispensa de licitação em casos de emergência e calamidade pública, no entanto, essas normas não tiveram o propósito de esgotar as possibilidades de enfrentamento principalmente no âmbito da saúde pública. Apesar de a Administração Pública já ter passado

por situações desafiadoras recentemente com as pandemias de gripe, sendo a mais recente a pandemia de gripe suína (H1N1), que ocorreu entre os anos de 2009 e 2010, período em que o Congresso Nacional encontrava-se em pleno exercício de suas funções, não houve iniciativas legais expressivas nesse sentido.

A respeito da produção legislativa quanto às pandemias supramencionadas, os autores Luiz Carlos Romero e Maria Célia Delduque pontuam:

A produção legislativa de iniciativa parlamentar foi quase nula em todos os casos, limitando-se a aprovar proposições sobre matéria orçamentária de iniciativa do Executivo e a propor projetos de lei tratando de questões periféricas ao problema, que de qualquer forma, não prosperaram. Em apenas um dos episódios estudados chegou a ser apresentado projeto de lei para atribuir competência aos agentes públicos de saúde para implementar algumas ações de limitação de direitos individuais, voltadas para conter e mitigar epidemias. Essa proposição, no entanto, foi rejeitada e arquivada. (ROMERO; DELDUQUE, 2017, p. 251)

Desse modo, a necessidade de um posicionamento efetivo do Poder Legislativo foi aguardada com grande expectativa, e correspondida à altura com a edição da Lei nº 14.035/2020 em tempo hábil mesmo diante de tantas adversidades encaradas. Apesar de ter sido iniciativa do Poder Executivo a Lei nº 13.979/2020, a Medida Provisória nº 926/2020 que a alterou, necessitava de apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para se converter em lei.

A sanção excepcional de um regime de contratações emergenciais teve também um papel social, facilitando e dando maior fluidez às compras da administração pública, bem como às empresas que fornecem ao poder público, fazendo com que muitas dessas empresas não demitissem funcionários e assim mantendo o funcionamento da economia em seu segmento.

Ao mesmo tempo, entretanto, acende-se uma luz amarela quando o assunto é transparência dos gastos públicos em face a simplificação das regras. Traz-se à luz, dessa forma, a necessidade de reflexão quanto ao sistema de licitação que o Brasil adota, pensando em um projeto de reforma do regime jurídico dos contratos administrativos, reduzindo as medidas burocráticas existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou, inicialmente, uma linha do tempo na história da administração pública brasileira, a luz das leis referentes aos processos licitatórios. Com isso, desenvolveu-se uma perspectiva sobre os impactos gerados para a sociedade e para a Administração Pública de nosso país.

Em função da evolução observada nas leis, podemos destacar a busca por transparência e, modelos a serem usados a fim de evitar a corrupção administrativa, assunto no qual ainda trilhamos a caminhada de sua redução. Do observado no processo licitatório, pode-se dizer que a evolução se deu sempre em busca de burocratização, endurecimento nas regras, acrescentando normas, com objetivo de dificultar a corrupção, que é algo ainda presente na cultura público-administrativa brasileira.

A dispensa de licitação para situações emergenciais tem previsão constitucional mediante Artigo 37, inciso XXI, e legal pela Lei nº 8.666/1993 em seu Artigo 24, inciso IV. No entanto, percebemos que a Constituição Federal Brasileira é datada do ano de 1988, e a Lei nº 8.666 do ano de 1993, sendo assim, a legislação sobre o tema está há 27 anos sem uma reformulação substancial, e nesse transcurso de tempo, diversas inovações aconteceram, enquanto a Lei Geral de Licitações segue estacionada, com ritos que ignoram as ferramentas tecnológicas que se apresentam no século XXI, e que permitem renovar o modelo de compras públicas.

Com a chegada da pandemia de COVID-19 no Brasil, a preocupação geral com a rapidez com que o vírus se espalhou contaminando grande parte da população local, expôs fragilidades do sistema sanitário público e privado do país. Observou-se então, a necessidade de tomar atitudes inovadoras em relação a problemas semelhantes já enfrentados nos últimos 20 anos.

Ao tomar a decisão de promulgar a Lei nº 13.979/2020, em que direitos de liberdade individuais foram limitados em face de se preservar a saúde coletiva, o Poder Executivo pode perceber a carência de legislação que atendesse a situação de pandemia. Situação essa totalmente imprevisível, mas que já vinha sendo alertada pela Organização Mundial da Saúde devido a globalização das viagens, tendo assim grande potencial de disseminação. A Lei nº 13.979/2020, e sua alteração pela MPV nº 926/2020, que posteriormente foi convertida em Lei nº 14.035/2020, foram essenciais para o enfrentamento dessa grave crise de saúde pública, e podem auxiliar no desdobramento das contratações públicas e, por consequência, contribuir para fomentar a economia do país.

O Projeto de Lei nº 6.814/2017, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que propõe a revogação das Leis nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011, põe em diálogo o quão ultrapassado é o arcabouço legal brasileiro no âmbito das licitações e contratos. Esse PL põe em questão não somente o regime emergencial de contratações como toda a legislação de contratações. Espera-se que esse contexto de pandemia sirva de incentivo aos legisladores para revisarem o texto do projeto supramencionado e retomarem o andamento célere a esse processo.

Referências Bibliográficas

ALVES, Alex Cavalcante. *A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988*. BDA – Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano 33, n. 6, p. 530-546, junho de 2017.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2002.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 2010.

_____. Lei nº 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, 7 de fevereiro de 2020.

_____. Medida Provisória nº 926/2020, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, 21 de março de 2020.

_____. Senado Federal. *Primeira norma de licitações foi editada no Império*. 10 de julho de 2014. Agência Senado. Disponível em:<
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de compras diretas*. Brasília, 2017. Disponível em:< <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/manuais-e-orientacoes/>>. Acesso em 14 de novembro de 2020.

CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana. Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas: As lições aprendidas com a pandemia de COVID-19. In: Perguntas e Respostas. *Fórum de Debates Online*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p 37-46, 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Prefácio. In. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência*. Brasília: Senado Federal, 2017.

FORTES Jr., Cléo Oliveira. *Breve história das licitações no Brasil*, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em :< <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. *OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia*. 11 de março de 2020. Disponível em:< https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812 >. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal ... (et al.). *Covid-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

KRAWCZYK, Rodrigo. *Discussões sobre licitações aumentam em ano eleitoral*, 17 de julho de 2012. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2012-jul-17/rodrigo-krawczyk-discussoes-licitacoes-aumentam-ano-eleitoral>> Acesso em 17 de maio de 2018.

MALACHIAS, Eduardo. *Licitações pelo mundo*, 22 de julho de 2011. Disponível em: <<http://licitacoescontratospublicos.blogspot.com/2011/07/licitacoes-pelo-mundo.html>>. Acesso em 02 de junho de 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

PINHO, Guilherme Rosa. *Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira*, novembro de 2014. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/34343/um->

breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-da-administracao-publica-brasileira>. Acesso em 31 de maio de 2018.

ROMERO, Luiz Carlos P.; DELDUQUE, Maria Célia. O Congresso Nacional e as emergências de saúde pública. *Saúde Soc.* São Paulo, v.26, n.1, p.240-255, 2017.

SIMÕES, Luiz Felipe Bezerra Almeida; FRANCA, Erivan Pereira de. *Contratações Públicas em tempos de pandemia: visão contextualizada da Lei 13.979/2020 e análise dos prováveis impactos da pandemia da COVID-19 nos contratos administrativos em execução*. Disponível em:<https://www.tce.to.gov.br/coronavirus/images/documentos/REFLEXOS_DA_LEI_13979-2020_NAS_CONTRATACOES_PUBLICAS_Texto_Final_Consolidado.pdf>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, p. 27-75, abr./jun. 1974.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marília Sá. A pandemia de COVID-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. *Cafajeste. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, e00068820, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000500101&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 de setembro de 2020. Epub em 08 de maio de 2020.