AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA – UMA ABORDAGEM SOBRE ESTRATÉGIA, DESAFIOS E DIFICULDADES

José Tiago Ferreira[1]
Fabiano Soeiro Vieira[2]
Marcelo Vituzzo Perciani[3]

RESUMO

O presente artigo científico tem como objetivo tratar sobre os desafios e dificuldades encontrados pela Administração Pública na realização das contratações durante a pandemia da COVID-19, em especial a atuação da Polícia Militar de São Paulo. A pesquisa é qualitativa, utilizando o método bibliográfico para fazer uma análise dos decretos, leis e orientações jurídicas existentes e editados para garantir o funcionamento da máquina pública no período pandêmico. Observa-se que as dificuldades enfrentadas pela sociedade e as limitações de atuação legal para contratações públicas foram minimizadas através da organização de uma estrutura de crise, capaz de reunir a expertise de algumas de suas diretorias e profissionais, mitigando a exposição de seus profissionais e da população paulista ao vírus do COVID-19.

Palavras-chave: Polícia Militar – Pandemia COVID19 – Dificuldades – Estratégias - Contratações Públicas.

ABSTRACT

This scientific article aims to address the challenges and difficulties encountered by the Public Administration in carrying out contracts during the COVID-19 pandemic, in particular the role of the Military Police of São Paulo. The research is qualitative, using the bibliographic method to analyze existing and edited decrees, laws and legal guidelines to ensure the functioning of the public machine in the pandemic period. It is observed that the difficulties faced by society and the limitations of legal action for public contracts were minimized through the organization of a crisis structure, capable of bringing together the expertise of some of its directors and professionals, mitigating the exposure of its professionals and the population of São Paulo to the COVID-19 virus.

Keywords: Military Police - Pandemic COVID19 – Difficulties – Strategies - Public Procurement.

---

[1] Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mestre em Ciências Policiais e Ordem Pública – PMESP.
[2] Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mestre em Ciências Policiais e Ordem Pública – PMESP.
[3] Capitão da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mestre em Ciências Policiais e Ordem Pública – PMESP.

INTRODUÇÃO

Para que o Estado cumpra com o seu papel diante da sociedade é necessário a utilização de diversos materiais e serviços. As contratações realizadas pela Administração Pública possuem regras específicas a serem seguidas que as diferenciam das contratações realizadas pela iniciativa privada. A legislação estabelece com regra a realização de licitação pública para a efetivação destas contratações, o que se faz necessário, pois os recursos utilizados nestas contratações são públicos.

A Constituição Federal de 1988 prevê no capítulo destinado à Administração Pública, em seu artigo 37, inciso XXI, que a regra para a realização de contratações públicas é a licitação:

> Art. 37. A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da 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).

Regulamentando o disposto na Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instituiu normas para licitações e contratos realizados pela Administração Pública. Além de dispor sobre a regra, a realização de licitações públicas, ela também elencou as hipóteses em que a licitação deve ou pode ser dispensada, além das situações em que a licitação é inexigível. Estas situações excepcionais são encontradas nos incisos I e II, do artigo 17, que trata da licitação dispensada, do artigo 24, que trata da licitação dispensável, e do artigo 25, que prevê os casos de inexigibilidade de licitação.

Destacam-se nas previsões excepcionais as situações em que a licitação é dispensável por haver uma emergência ou calamidade pública que gerem urgência de atendimento da situação ou que possa comprometer a segurança das pessoas ou

outros assuntos de interesse público, conforme disposto no inciso IV, do artigo 24, da Lei Federal Nº 8.666/93:

> Art.24. É dispensável a licitação:
>
> [...]
>
> IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (BRASIL, 1993).

A Lei Federal nº 10.520, de 17 de junho de 2002, criou uma nova modalidade de licitação no Brasil, denominado pregão, cuja finalidade é a aquisição de bens e serviços comuns. Por ser uma norma complementar, utiliza subsidiariamente para a modalidade de pregão as normas da Lei Federal nº 8.666/93.

Por fim, a Lei Federal nº 14.133, de 1 de abril de 2021, que entrou em vigor na data de sua publicação, unificou o regramento das licitações e contratos no Brasil, revogando os artigos 89 a 108 da Lei Federal nº 8.666/93 de imediato, e os demais artigos da mesma lei e a totalidade da Lei Federal nº 10.520/02, após decorridos dois anos de sua entrada em vigor. Importante ressaltar que foi facultado pelo artigo 191 da norma a opção da utilização pela Administração pelo antigo regramento, até que perca sua vigência, ou seja, por mais dois anos contados da publicação da lei.

Com a decretação do Estado de Calamidade Pública pelo Senado Federal, ocorrida em 20 de março de 2020, por meio da edição do Decreto Legislativo nº 6 de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19[4] declarada pela OMS, a Administração Pública se viu obrigada a tomar medidas de combate e retardamento da transmissão do coronavírus, a fim de abrandar os danos causados pela COVID-19 à saúde da população e, consequentemente, à economia brasileira.

[4] A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China.

As medidas de maior urgência tomadas por todos os órgãos da Administração foram as aquisições de materiais e contratações de serviços que evitassem a propagação do vírus na população brasileira, o que também foi feito pelos particulares, em defesa de suas famílias. Essas aquisições e contratações em um período de calamidade pública geraram diversos problemas para todos, principalmente para o setor público que possui como regra a licitação, e serão melhor debatidos no desenvolvimento deste trabalho.

2 O SURGIMENTO DA COVID-19

O mundo enfrenta hoje a maior crise sanitária da história, a Pandemia da COVID-19. A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), que pode causar desde uma simples dor de cabeça ou tosse fraca, até graves problemas de respiração que podem levar à morte. Algumas pessoas são infectadas, mas apresentam apenas sintomas muito leves, ou até mesmo não apresentam sintomas da doença.

Segundo Rosângela Caetano (2020), a primeira notícia oficial do aumento de casos graves de pneumonia ocorreu em 31 de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. Em 09 de janeiro de 2020 foi identificado um novo coronavírus, o SARS-CoV-2, em um paciente hospitalizado com pneumonia em Wuhan. A Organização Mundial de Saúde (OMS) foi alertada do problema e, após acompanhar a expansão do vírus, inicialmente em território chinês e em seguida para outros países do mundo, declarou em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que corresponde ao mais alto nível de alerta previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Já em 11 de março de 2020 a COVID-19 foi caracterizada como uma pandemia pela expansão expressiva em todas as regiões do mundo, tendo atingido até então, cento e quatorze países.

2.1 A COVID-19 no Brasil

Diante da crise noticiada no mundo, no Brasil, o Presidente da República, requereu em de 18 de março de 2020, o reconhecimento do estado de calamidade pública, justificando que, devido à pandemia, o cumprimento da meta fiscal geraria riscos de paralisação da máquina pública. O requerimento presidencial culminou na decretação do Estado de Calamidade Pública pelo Senado Federal, ocorrida em 20 de março de 2020, por meio da edição do Decreto Legislativo nº 6 de 2020, que teve como consequência a dispensa do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020) e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Os principais acontecimentos relacionados ao COVID-19 no Brasil e no mundo estão relacionados no site do Ministério da Saúde[5]. Os principais destaques no Brasil são os seguintes:

- Em 03 de janeiro de 2020 o Brasil solicita informações à OMS após receber informações sobre "pneumonia de causa desconhecida" na China;
- Em 10 de janeiro de 2020 o Comitê de Monitoramento de Eventos do Ministério da Saúde é acionado;
- Em 16 de janeiro de 2020 o Ministério da Saúde pública a primeira informação sobre o que se sabia sobre a doença;
- Em 22 de janeiro de 2020 o Comitê de Operações de Emergência (COE) é ativado em nível 1 de alerta, sem casos suspeitos;
- Em 27 de janeiro de 2020 houve alteração do COE para nível 2 (perigo iminente) com mudança na definição de caso, após o aparecimento do primeiro caso suspeito;
- Em 30 de janeiro de 2020, após receber as informações das secretarias estaduais de saúde, o Ministério da Saúde divulgou que estavam sendo monitorados 9 casos suspeitos da doença no país;

[5] https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020

- Em 3 de fevereiro de 2020 o Brasil declara Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN);
- Em 07 de fevereiro de 2020 o Presidente da República sanciona Lei de Quarentena;
- Em 26 de fevereiro de 2020 foi confirmado o primeiro caso de coronavírus no Brasil, em São Paulo.

Após a confirmação do primeiro caso no Brasil a quantidade de internações aumentou exponencialmente e a quantidade de mortos também cresceu de forma vertiginosa. Em 20 de abril de 2021 o Brasil já contabilizava 378.003 óbitos pela doença, com uma taxa de mortalidade de 179,9 mortes para cada 100.000 habitantes, conforme mostra a imagem coletada no site do Ministério da Saúde:

Imagem 1: Números do Coronavírus em 20 de abril de 2021

Fonte: Painel Coronavírus do Ministério da Saúde.[6]

Durante a evolução da pandemia, no intuito de preservar a vida dos cidadãos, reduzindo o número de mortes pela doença e provendo os órgãos públicos dos materiais e serviços necessários para que as pessoas não ficassem sem o devido atendimento, o Governo editou diversas normas, que serão estudadas a seguir.

3 NORMAS SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA

A pandemia do COVID-19 forçou os governantes brasileiros a tomarem rápidas medidas para garantirem, ou ao menos tentarem, a saúde da população. As

[6] Disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 21 abr. 2021.

contratações públicas são em regra morosas e burocráticas a fim de garantirem transparência e lisura em seus procedimentos. Porém, a velocidade e imprevisibilidade dos acontecimentos, impediram que as contratações fossem realizadas na forma tida como regra pela lei, ou seja, por meio das licitações públicas.

Após as primeiras notícias de que o Coronavírus se espalhava rapidamente pelo mundo e que, invariavelmente, alcançaria o país, os dirigentes iniciaram processos licitatórios para aquisição dos materiais definidos pelas autoridades sanitárias como essenciais para evitar a contaminação das pessoas, como por exemplo álcool em gel e líquido, luvas de procedimento, máscaras e desinfetantes. Estes são os materiais mais simples, usados por todas as categorias. Já na gestão médica foram necessários equipamentos complexos como os respiradores e todos os demais materiais necessários à utilização do aparelho, como tubos e sedativos, além dos materiais de uso geral.

Ocorre que a velocidade que a COVID-19 atingiu o país não permitiu a finalização de tais processos licitatórios, que necessitam do atingimento de prazos legais de publicidade, recursos e entrega dos materiais. Durante o processamento das licitações houve um aumento vertiginoso de casos de COVID-19 no Brasil e, consequentemente, um rápido desabastecimento dos principais materiais de combate à pandemia, em virtude a procura desenfreada dos itens. Cabral et al (2020, p. 4), ao discutir Contribuições e desafios da Atenção Primária à Saúde (APS) frente à pandemia de COVID-19 no Brasil, discorreu sobre o problema da falta de equipamentos:

> [...]
>
> Além de proteger as equipes, o uso adequado dos EPI's evita o contágio dos usuários quando os profissionais que estão na linha de frente no combate ao coronavírus estão contaminados ou assintomáticos. Reconhece-se que, nesta pandemia, a falta dos EPIs é relatada em diversos serviços da Rede de Atenção à Saúde no Brasil. Desta forma, é imprescindível a realização de esforços gerenciais e financeiros para garantir máscaras tipo N95 ou PFF2, óculos ou face shield, luvas, gorro, capote impermeável, álcool gel 70%, bem como sabão para a assistência nas unidades de saúde

A impossibilidade da aquisição dos materiais de consumo, permanentes e serviços por meio das licitações, obrigou os dirigentes públicos a recorrerem aos

métodos alternativos, ou seja, não tidos como regra na Administração, como a utilização de dispensas de licitação e adiantamentos, conhecidos como contratações diretas. As aquisições sem licitação conferem maior celeridade ao processo, pois são dispensados os prazos de publicação, recursos e entrega do material, que normalmente é retirado no momento da compra pelo servidor. Existe também neste procedimento um formalismo necessário a comprovar a lisura do procedimento, como a realização de três orçamentos. Por outro lado, as contratações sem licitação realizadas por um servidor mal-intencionado podem ser direcionadas a uma determinada empresa que não apresentou a melhor proposta para a Administração.

Apesar das vantagens e desvantagens das contratações sem licitação, os dirigentes não puderam escolher outra forma de contratar senão as dispensas de licitação, já que os adiantamentos possuem uma restrição de valor que impossibilita a aquisição de grandes quantidades. Além da escassez de produtos no mercado, a Administração e os particulares também tiveram que enfrentar a alta nos preços dos produtos e serviços devido à grande procura. O mercado de vendas de equipamentos de proteção individual (EPI) no Brasil foi drasticamente afetado pela demanda de produtos semelhantes em outros países, já que a grande parte desses materiais é importada.

Por essa razão, a utilização de bancos de preços para a formação do valor referencial da contratação foi inviabilizada, pois tratam de valores de contratações realizadas, na sua maior parte, previamente ao advento da situação de calamidade pública. A realização de pesquisa nesses sítios eletrônicos para a formação de preço de referência mostrou-se ineficaz para a realização das despesas pretendidas.

3.1 Normas no âmbito Federal

Inicialmente, antes do Governo Federal inaugurar o embasamento jurídico a fim de regulamentar as relações decorrentes das restrições que a doença exigiu, algumas poucas contratações foram realizadas por meio de empenhamento de Atas de Registro de Preços já existentes e a grande maioria por meio de dispensa de licitação. Muitas das contratações realizadas pelas Atas de Registro de Preços não

foram entregues, pois as empresas não conseguiram manter os preços avançados devido ao aumento dos insumos.

Em 7 de fevereiro de 2020 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei Federal Nº 13.979/20, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019". Esta lei posteriormente foi alterada pelas Medidas Provisórias 926, de 20 de março de 2020; 927, de 22 de março de 2020; 928, de 23 de março de 2020 e 951, de 15 de abril de 2020. Por ser uma lei mais específica que a Lei Federal Nº 8.666/93, é aplicada em detrimento desta durante o período de pandemia.

O artigo 4º da Lei Federal Nº 13.979/20 trata especificamente das aquisições durante a pandemia do COVID-19, onde há específica previsão de dispensa de licitação, para aquisições (bens e insumos) e contratações de serviços, inclusive de engenharia, nos casos em que o objeto a ser contratado tiver como finalidade o combate ao coronavírus, sendo destacados os principais trechos que dispõem sobre as contratações por dispensa de licitação:

> [...]
>
> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
> § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
> § 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 , com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
> I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020)
§ 3º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
§ 3º-A. No caso de que trata o § 3º deste artigo, é obrigatória a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

[...]

Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
I – ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

[...]

Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.
§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores

> decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
> II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Desse modo, a partir de sua publicação, a fundamentação legal passou a ser apenas no artigo 4º da Lei 13.979/2020, haja vista a nova dispensa de licitação ser específica e temporária, que não se confunde, por conseguinte, com a dispensa emergencial do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993.

A Lei Federal Nº 13.979/20 também previu um regime simplificado para a modalidade "pregão", destinado à contratação de serviços comuns e aquisição de bens exclusivamente necessários ao enfrentamento do COVID-19. As principais alterações na modalidade pregão foram as reduções dos prazos de publicidade pela metade, arredondando-se o resultado para baixo, apresentação de memoriais e contrarrazões recursais para um dia, e comprovação de regularidade fiscal para microempresa e empresa de pequeno porte (ME/EPP) em situação irregular para dois dias. A redução dos prazos possibilitou a realização dos pregões com maior celeridade.

Destaca-se do texto legal algumas alterações que procuraram contornar os transtornos trazidos às contratações públicas pela COVID-19, desburocratizando alguns procedimentos, prevendo apenas um planejamento mínimo acerca da demanda, que contenha os meios de atendimento e as regras sobre as suas condições, além da declaração do objeto, da correta identificação da necessidade, da definição resumida da solução, dos critérios de medição e pagamento, da adequação orçamentária e da pesquisa de preços, que, mediante justificativa da autoridade competente, pode, inclusive, ser dispensada.

3.1 Normas no Estado de São Paulo

Em 13 de março de 2020, o governador do Estado de São Paulo editou o Decreto Estadual Nº 64.862, que dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração

Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19, bem como sobre recomendações no setor privado estadual. O objetivo do decreto foi a suspensão de eventos públicos com mais de 500 pessoas, das aulas nos órgãos estaduais e do gozo de férias dos servidores da saúde.

Logo após, reconheceu o estado de calamidade pública, decorrente do COVID-19, por meio do Decreto nº 64.789, de 20 de março de 2020, mesma data do reconhecimento do estado de calamidade pelo Governo Federal, onde consignou a diferenciação de serviços essenciais e não essenciais ao enfrentamento da pandemia e determinou a suspensão de outras atividades, como o atendimento presencial dos Programas Poupatempo[7].

Durante o período em que as ações governamentais tentavam barrar o avanço da pandemia, leis como a Lei Federal Nº 13.979/2020, que inaugurou novos regramentos e simplificou procedimentos no campo das licitações e contratos públicos, precisaram ser regulamentadas e esclarecidas nos Estados.

Em São Paulo, consolidando o entendimento das consultorias jurídicas, a Subprocuradoria Geral do Estado de São Paulo emitiu a Nota Técnica SubG Nº 05/2020, em 24 de março de 2020, quatro dias após a decretação do estado de calamidade pública, tratando dos efeitos de medidas de prevenção de contágio pelo COVID-19 sobre a execução de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, direta e autárquica, do Estado de São Paulo, com fundamento na Lei Federal 8.666/93. Em suma, esta Nota Técnica trouxe orientações quanto à permanência de servidores públicos nas repartições, concessão de férias a servidores e, principalmente, os reflexos das normas nos contratos administrativos com a diminuição de servidores nas repartições, os quais deveriam ser suspensos, reduzidos quantitativamente em seus objetos, alterados na forma de execução, ou extintos, dependendo de cada caso.

Ainda na mesma data, a Subprocuradoria Geral elaborou a Nota Técnica SubG Nº 6/2020, onde veiculou orientações jurídicas gerais para instrução de

[7] O Programa Poupatempo foi implantado em 1997 para facilitar o acesso do cidadão às informações e serviços públicos. O programa reúne em um único local órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública, realizando atendimento sem discriminação ou privilégios com eficiência e cortesia.

expedientes visando a celebração, pelos órgãos e entidades do Estado de São Paulo, de contratações diretas fundadas no artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/20, que dispensa a licitação para os casos de aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19. Nesta nota a PGE manifestou-se sobre a possibilidade de edição de resolução dispensando as Consultorias Jurídicas de emitir pareceres relacionados ao tema, de forma que os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de São Paulo poderiam se valer diretamente das orientações jurídicas consignadas na Nota Técnica para aplicar a dispensa prevista na Lei Federal nº 13.979/2020, encaminhando às Consultorias Jurídicas apenas casos especiais e dúvidas remanescentes, desde que utilizassem o roteiro e modelos dispostos na Nota. Por fim, interpretou o artigo 4º, da Lei Federal nº 13.979/20, disciplinando alguns temas relacionados à realização da dispensa de licitação prevista pelas hipóteses dessa lei.

Acompanhando a evolução das normas que regulam as licitações e contratos nos âmbitos federal e estadual, podemos notar que elas traçaram estratégias alternativas para facilitar as contratações diante de um cenário excepcional trazido pela pandemia do COVID-19, que gerou diversos problemas nas aquisições de bens e serviços.

4 PRINCIPAIS DIFICULDADES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As primeiras notícias de que um novo vírus surgido na China se espelhava pelo mundo causou diversas consequências na economia. Com a divulgação dos primeiros métodos de prevenção, iniciou-se uma corrida atrás dos materiais e equipamentos necessários à prevenção e tratamento da doença. Materiais como álcool em gel e líquido, luvas de procedimento, máscaras e desinfetantes desapareceram das lojas e a cada reposição os preços subiam vertiginosamente.

A falta dos equipamentos de proteção individual no mercado expôs diversos profissionais a COVID-19, especialmente aqueles que não puderam parar de trabalhar. Os profissionais da saúde e os policiais se enquadram nesta categoria e não

deixaram de realizar suas atividades. Os profissionais da saúde inclusive aumentaram suas cargas de trabalho em virtude da falta de pessoal para o atendimento da grande quantidade de casos que chegam diariamente aos hospitais. A falta dos EPI, aliada à grande procura fez com que o preço dos materiais e suas matérias primas subisse, o que afetou diretamente as contratações públicas. Adota-se atualmente na Administração pública a utilização dos bancos de preços para se fixar o valor referencial de uma contratação. O valor referencial é composto pela média das últimas contratações do mesmo material ou serviço realizada pela Administração.

O aumento súbito dos preços inviabilizou a utilização dos referenciais obtidos nos bancos de preços, pois tratam de valores de contratações realizadas, na sua maior parte, previamente ao advento da situação de calamidade pública, quando os valores dos produtos e serviços ainda não tinham sido afetados.

O prazo exíguo foi outro problema encontrado pela Administração nas contratações. Mesmo com a redução dos prazos do pregão para aquisição de bens e serviços comuns destinados ao combate ao COVID-19, não era razoável que a Administração aguardasse a realização do certame e expusesse tanto os particulares atendidos quanto os servidores à doença. Além disso, apenas alguns comerciantes possuíam os materiais em estoque, que se esgotavam sem reposição. Após a realização das primeiras aquisições através de dispensa de licitação foi possível a retomada dos certames para a aquisição dos materiais como EPI.

5 O CASO POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) possui um efetivo de aproximadamente oitenta e cinco mil homens e tem sua missão descrita no § 5º, do art. 144, da Constituição Federal de 1988: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. O conceito de preservação da ordem é amplo e compreende a segurança, a salubridade e a tranquilidade pública. Neste contexto, o atendimento à população do Estado realizado pela Polícia Militar é integral, ou seja, em ocorrências criminais e, principalmente, não criminais. Condução de gestantes em trabalho de

parto ao hospital, resolução de conflitos domésticos e orientações ao público fazem parte dos atendimentos não criminais. Durante a pandemia, estes atendimentos mais próximos da população continuaram ocorrendo normalmente e houve a necessidade da utilização dos EPI de prevenção ao COVID-19 pelos policiais militares a fim de preservar suas vidas e de toda a população atendida.

Inicialmente, como ainda não havia um planejamento para as aquisições, houve a tentativa da contratação dos EPI por todas as Unidades Gestoras Executoras (UGE) da Polícia Militar. Algumas dessas tentativas foram bem-sucedidas, porém, muitas unidades enfrentaram dificuldades na escolha dos melhores materiais, na escassez de materiais em determinadas regiões e na cobrança abusiva de preços.

Com a estratégia de contornar os problemas encontrados e prover toda a instituição com os melhores EPIs, necessários ao atendimento da comunidade com segurança, a UGE 180.378 – Centro Integrado de Apoio Financeiro (CIAF) foi instituída como "Unidade Gestora Executora de Crise", para atuar durante o período em que perdurar a situação calamitosa, realizando quaisquer despesas que atendam a toda a Instituição para o alcance do indisponível interesse público, com a finalidade de viabilizar a racionalização, padronização e eficiência das aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito da PMESP.

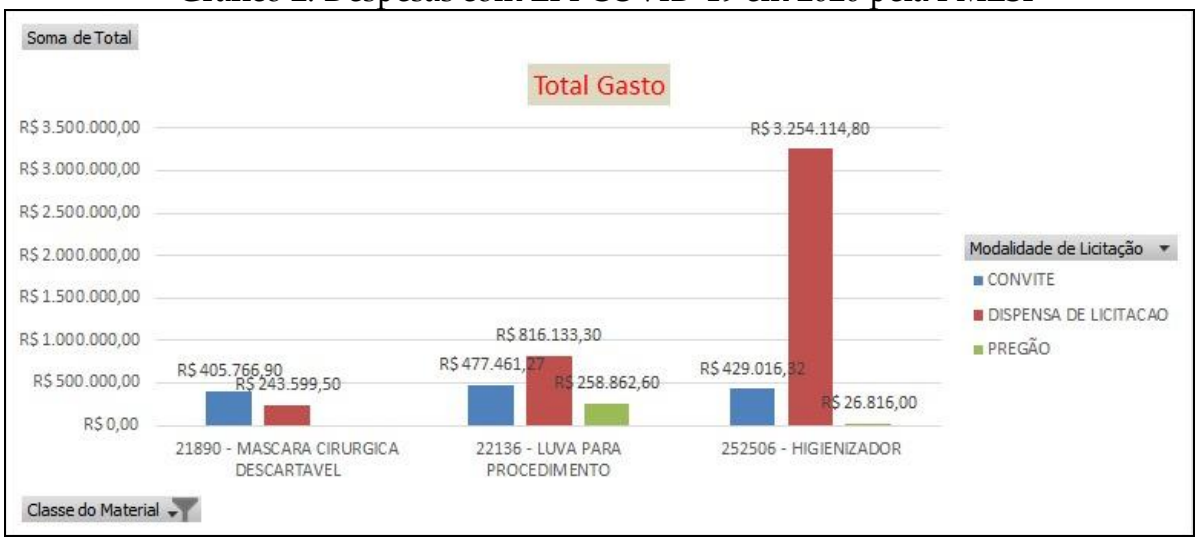
A instalação de UGE de crise estabeleceu um canal técnico entre a Diretoria de Saúde (DS), Diretoria de Finanças (DF) e Diretoria de Logística (DL), reunindo a expertise de todos, o que resolveu os problemas havidos, até então, de escolha dos melhores materiais. A cobrança abusiva de preços foi mitigada pelas aquisições realizadas em grandes quantidades, para toda a instituição, o que é conhecido como economia em escala. E o problema da escassez de recursos também foi reduzido, uma vez que as aquisições em grande escala, para prover todo o efetivo da instituição, chamou a atenção de grandes empresas que passaram a participar dos certames. Importante ressaltar que apesar da centralização das aquisições de bens e contratações de serviços necessários à contenção do avanço da COVID-19 na UGE 180.378, no período de 30 de março a 02 de julho de 2020, não houve vedação de que outras UGE realizassem suas aquisições regionalmente.

Além das contratações destinadas à prevenção primária do efetivo operacional, a PMESP também teve que realizar a preparação de infraestrutura de retaguarda, para os policiais militares que eventualmente precisassem de internação regular e intensiva. Em sua estrutura, a instituição possui um hospital denominado Centro Médico, que faz os atendimentos dos policiais militares em todos os níveis de atenção. O Centro Médico possui uma UGE própria, a 180220, que trabalhou em conjunto com a UGE de crise durante o período considerado mais crítico para as contratações públicas na pandemia. Ambas concentraram esforços nas aquisições para a prevenção primária e infraestrutura do Centro Médico, que preparou uma ala só para atendimento dos policiais com COVID-19, conforme disposto por Almeida, Tamanaha e Nery (2020, p. 15):

> Para tanto, duas UGE foram intensamente empregadas, a UGE 180378 e a UGE 180220 do Centro Médico da Polícia Militar, ambas com foco em duas grandes frentes: Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e instrumentalização de ambientes de retaguarda hospitalar. Foram utilizados recursos financeiros das seguintes fontes: Tesouro (001001001), Fundo Especial de Despesa da Polícia Militar (FEPOM - 003001060) e Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP - 005003632 - 045003632). Uma série de alterações orçamentárias foi realizada por meio da Secretaria da Fazenda para atender as necessidades, com realocação de valores entre os Programas de Trabalho.

Pouco tempo após o início da pandemia do COVID-19, com a instituição da UGE de Crise e a manutenção das aquisições pelas UGE subordinadas à PMESP, a instituição conseguiu adquirir os materiais necessários à proteção dos policiais militares a fim de manter o atendimento à população. A evolução da legislação no período contribuiu para que as contratações públicas em um período tão conturbado continuassem ocorrendo, e que a velocidade imposta pela necessidade fosse atendida. O gráfico baixo demonstra as despesas realizadas pela PMESP, no ano de 2020, especificando os valores gastos nas modalidades de licitação convite e pregão, e nas despesas de licitação, com os materiais mais importantes para a manutenção do policiamento:

Gráfico 2: Despesas com EPI COVID-19 em 2020 pela PMESP



Fonte: os autores, 2021[8].

Em análise aos dados do gráfico, observa-se que poucas foram as aquisições realizadas por meio da modalidade pregão, mesmo com a alteração dos prazos do pregão estabelecida pela Lei Federal Nº 13.979/20, pois a urgência da necessidade dos materiais não permitiu a espera. As aquisições na modalidade convite, por serem mais simples, foram mantidas, porém, a prática demonstrou que não foram eficientes. Por apresentarem uma maior margem de valor para as aquisições, deveria ter uma maior expressão no estudo, porém, a mesma urgência que impediu as aquisições por meio do pregão, tornou a modalidade convite pouco eficiente. Já as dispensas de licitação tiveram importante papel nas aquisições de urgência, ficando claro no gráfico sua supremacia nos valores gastos no procedimento em relação às modalidades pregão e convite, principalmente na aquisição de higienizador ou álcool gel. Por fim, o gráfico mostra a importância da criação da nova forma de aquisição de dispensa de licitação instituída pela Lei Federal Nº 13.979/20, amplamente utilizada pelos órgãos públicos.

Por meio das estratégias traçadas, a PMESP superou as dificuldades apresentadas pela pandemia para as contratações públicas, principalmente no período em que a disponibilidade e valores dos materiais foram afetados, colocando em risco a saúde dos militares e da população paulista.

[8] Dados obtidos no Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO), da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

7 CONCLUSÃO

A pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) impactou negativamente diversos setores da sociedade. A área da saúde, inegavelmente, foi a mais afetada, ocasionando até o mês de abril de 2021, mais de três milhões de mortes no mundo. A velocidade que o vírus foi disseminado impediu que os órgãos públicos se estruturassem para dar o devido atendimento à população. Essa estruturação é realizada pela Administração Pública por meio da contratação de insumos e serviços, mediante licitação. Os processos de contratações públicas foram diretamente afetados pela falta de produtos e serviços no mercado, aumento demasiado dos preços e pelas incertezas de quais materiais seriam eficazes no combate ao COVID-19.

Os governantes de todas as esferas editaram normas no intento de viabilizar essas contratações, que efetivamente surtiram efeitos. Apesar da exposição dos servidores ocorrida no início da pandemia, em um breve período, os órgãos públicos conseguiram suprir as necessidades tidas como essenciais para evitar a expansão da doença de uma forma ainda mais devastadora. Logicamente, assim como ocorreu em outros países do mundo, a pandemia causou um grande trauma na sociedade, tolhendo a vida de diversos cidadãos de forma precoce.

Portanto, como demonstrado ao longo do artigo, os desafios e dificuldades apresentados pela pandemia do COVID-19, dentro das limitações impostas ao Estado, especificamente aqueles relacionados às contratações públicas, foram combatidos pelos órgãos públicos com estratégias de mitigação dos problemas, apoiados pela legislação excepcional, editada pontualmente para facilitar e dar celeridade aos processos de aquisição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. R. B.; TAMANAHA, M.; NERY, L. C. C. **As Contratações Públicas em Tempos de Pandemia - uma abordagem sobre estratégia, desafios e dificuldades**. Artigo apresentado no Curso de Mestrado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e de Ordem Pública. Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

_____. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Reconhece, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maior de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Senado Federal, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ l8666cons.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

____. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

____. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

____. **Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020.** Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

____. **Medida Provisória nº 962, de 6 de maio de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e das Relações Exteriores, no valor de R$ 418.800.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv962.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

CABRAL, E. R. M. et al. Contribuições e desafios da Atenção Primária à Saúde frente à pandemia de COVID-19. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**. Vol. 3. 2020. Disponível em: https://iajmh.emnuvens.com.br/iajmh/article/view/87/130. Acesso em: 26 abr. 2021.

CAETANO, Rosângela et al. **Desafios e oportunidades para telessaúde em tempos da pandemia pela COVID-19**: uma reflexão sobre os espaços e iniciativas no contexto brasileiro. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, e00088920, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000503001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAUDE. **Boletins Epidemiológicos.** 2020. Disponível em: www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/boletins-epidemiologicos-1. Acesso em: 21 abr. 2021.

____. **Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus.** 2020. Disponível em: coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo. Acesso em: 20 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa COVID-19 – Escritórios da OPAS e da OMS no Brasil.** 2020. Disponível em: www.paho.org/pt/covid19. Acesso em: 20 abr. 2021.

POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portaria nº DF-007/10/18 de 21NOV18.** Fixa as atribuições e encargos às Unidades Gestoras Executoras (UGE), no âmbito da Unidade orçamentária da Polícia Militar do Estado de São Paulo (U.O. – 180.04). São Paulo: PMESP, 2018. Disponível em: http://boletim.dp.intranet.policiamilitar.sp.gov.br/boletins/bcmdo2018/bg18214.pdf Acesso em: 23 abr. 2021.

____. **Portaria nº DF-001/10/20 de 23 de março de 2020.** Estabelecimento de medidas a serem adotadas pelas Unidades Gestoras Executoras, no âmbito da Unidade Orçamentária 180.04 – PMESP, em face do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto Estadual 64.879, de 20 de março de 2020, decorrente da pandemia do COVID-19, para fins de aquisição de bens e contratação de serviços destinados ao enfrentamento da calamidade pública. São Paulo: PMESP, 2020. Disponível em: http://www.bg.polmil.sp.gov.br/boletim/htdocs/bcmdo2020/bg20058.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

____. **Portaria nº DF-002/10/20 de 31 de março de 2020.** Estabelecimento de novas orientações a serem adotadas pelas Unidades Gestoras Executoras, no âmbito da Unidade Orçamentária 180.04 – PMESP, em face do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo governo do estado de São Paulo, por meio do Decreto Estadual 64.879, de 20 de março de 2020, decorrente da pandemia do COVID-19, bem como, em razão da edição da Resolução PGE-11, de 26 de março de 2020, para fins de aquisição de bens e contratação de serviços destinados ao enfrentamento da calamidade pública, e revogação da Portaria DF-1/10/20, de 23MAR20. São Paulo: PMESP, 2020. Disponível em: http://www.bg.polmil.sp.gov.br/boletim/htdocs/bcmdo2020/bg20065.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

____. **Mensagem Notes nº DF-022/10/20, de 23 de março de 2020.** Encaminha o Parecer Referencial nº CJ/PM 01/2020 – Contratação direta-dispensa de licitação-artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, visando à aquisição de bens destinados exclusivamente ao enfrentamento do estado de calamidade pública, da pandemia do COVID-19. Destinatário: UGE de toda a PMESP, 23 mar. 20. 1 mensagem eletrônica.

____. **Mensagem Notes nº DF-024/10/20, de 27 de março de 2020.** Encaminha a Nota Técnica SubG nº 5/2020 – Efeitos de medidas de prevenção de contágio pelo COVID-19 sobre a execução de contratos administrativos. Destinatário: UGE de toda a PMESP, 27 mar. 20. 1 mensagem eletrônica.

SÃO PAULO. **Bolsa Eletrônica de Preços**. 2020. Disponível em: www.bec.sp.gov.br/becsp/Noticias/UI_Noticia.aspx?chave=&ID_NOTICIA=1326&ID_Perfil=1. Acesso em: 20 abr. 2021.

____. **Decreto nº 64.862 de 13 de março de 2020.** Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção e contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2020]. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html. Acesso em: 20 abr. 2021.

____. **Decreto nº 64.879 de 20 de março de 2020.** Reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia do COVID-19, que atinge o Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2020]. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64879-20.03.2020.html. Acesso em: 24 abr. 2021.

____. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Resolução PGE-11, de 26 de março de 2020.** Dispensa de parecer jurídico para aquisição de bens destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19), contratados por dispensa de licitação, fundada no artigo 4º, caput, da Lei Federal nº 13.979/20. Disponível em: https://www.bec.sp.gov.br/becsp/Aspx/Minutas.aspx?chave= Acesso em: 20 abr. 2021.