

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gustavo Batista Braga

**A ATUAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DE MINAS GERAIS NO COMBATE
AO COVID-19: DESAFIOS E PARADIGMAS**

Belo Horizonte

2020

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gustavo Batista Braga

A ATUAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DE MINAS GERAIS NO COMBATE AO COVID-19: DESAFIOS E PARADIGMAS

Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de especialista.

Orientadora: Prof^a. M.^a Maria Isabel Araújo
Rodrigues

Belo Horizonte

2020

B813a Braga, Gustavo Batista.
A atuação da central de compras de Minas Gerais no combate ao Covid-19 [manuscrito] : desafios e paradigmas / Gustavo Batista Braga. – 2020.
[10], 101 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Bibliografia: f. 96-111

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Compra – Serviço público – Minas Gerais. 3. Epidemia – Covid-19 – Minas Gerais. 4. Saúde pública – Minas Gerais. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU 35(815.1)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao universo por estar vivo, pois as pessoas com potencial que poderiam ter estado aqui no meu lugar, mas que de fato nunca verão a luz do dia, ultrapassam a quantidade de grãos de areia do Saara. Sabemos disso porque as possíveis pessoas permitidas por nosso DNA excedem massivamente o número da população atual. Aqueles desafiando a probabilidade somos eu e você, em nossa trivialidade. Somos os poucos privilegiados que ganhamos na loteria do nascimento contra todas as probabilidades.

Em segundo agradeço a minha mãe e irmã pelo amor incondicional e por compreender minha dedicação ao projeto de pesquisa.

Sou grato a minha orientadora Maria Isabel que apesar da intensa rotina de sua vida acadêmica aceitou me orientar nesta monografia e ainda aceitou a mudança de tema na prorrogação do segundo tempo. As suas valiosas indicações fizeram toda a diferença.

Não poderia deixar de agradecer, ao meu Superintendente, Rafael Mayrink, que além de incentivar que fizesse esta pós graduação, nunca duvidou do meu potencial como profissional e me trouxe para a Central de Compras, onde pude crescer muito profissionalmente.

E por último, mas não menos importante, agradeço à toda minha equipe da Central de Compras, que desde o primeiro dia me recebeu de braços abertos e enfrenta diariamente todos os desafios, perrengues e dores que só quem trabalha com compras públicas no Brasil conhece.

Muito obrigado!

*“Depois de dormir por cem milhões de séculos
Nós finalmente abrimos nossos olhos em um suntuoso
planeta
Brilhante em cores, abundante em vida
Dentro de algumas décadas devemos fechar nossos
olhos novamente
Não é uma maneira nobre e iluminada gastar nosso
breve tempo sob o sol
Trabalhando para entender o universo
E como nós acabamos acordando nele?”
(Richard Dawkins)*

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar por meio do relato de caso quais foram os principais desafios e medos enfrentados pela equipe da Central de Compras da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais durante e após a corrida para as aquisições emergenciais necessárias para o enfrentamento do novo coronavírus no Estado de Minas Gerais, e por meio deste provocar reflexão acerca dos desafios e paradigmas quebrados para que não ocorresse o desabastecimento dos órgãos e entidades que estão na linha de frente da pandemia. Para a fundamentação teórica, realizou-se uma ampla pesquisa bibliográfica associada à experiência profissional do autor, atuante na área de compras e os dados obtidos a partir dos procedimentos licitatórios realizados pela Central de Compras de Minas Gerais durante o período da pandemia, que por meio da centralização das compras obteve resultados satisfatórios na aquisição de equipamentos de proteção individual e equipamentos médicos. Como reflexão ficou notável que todo esse período afetará a construção do futuro das compras públicas em Minas e em todo o país, e que há urgência na modernização e flexibilização do normativo pertinente às licitações e compras públicas, bem como da redução do controle excessivo em cima do gestor público, para que o Estado possa ser realmente efetivo e competitivo na disputa pelos melhores preços e o gestor não tenha medo de exercer suas funções e de buscar inovar, com intuito de atender ao interesse público da melhor maneira possível.

Palavras chave: Pandemia. Coronavírus. Compras públicas. Centralização de compras. Situação de emergência. Calamidade Pública

ABSTRACT

The objective of the present work is to demonstrate through the case report which were the main challenges and fears faced by the central purchasing team of the State of Minas Gerais Planning and Management Department during and after the race for the emergency acquisitions necessary for the confrontation of the new coronavirus in the State of Minas Gerais, and thereby provoke reflection on the challenges and broken paradigms so that the organs and entities that are on the front line of the pandemic would not run out of supply. For the theoretical basis, a wide bibliographic research was carried out associated to the author's professional experience, working in the purchasing area and the data obtained from the bidding procedures carried out by the purchasing department of the Planning and Management Department during the pandemic period, which through centralization of purchases obtained satisfactory results in the acquisition of personal protective equipment and medical equipment. As a reflection, it was notable that this entire period will affect the construction of the future of public procurement in Minas Gerais and throughout the country, and that there is an urgent need to modernize and relax the regulations relevant to public tenders and procurement, as well as to reduce excessive control above. of the public manager, so that the State can be really effective and competitive in the dispute for the best prices and the manager is not afraid to exercise his functions and to seek to innovate, in order to serve the public interest in the best possible way.

Keywords: Pandemic. Coronavirus. Public Purchase. Centralized Purchasing. Emergency Situation. Public Calamity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre o número de órgãos atendidos, as quantidades de registros de preços e o valor total registrado pela Central de Compras entre os anos de 2015 e 2019	63
Tabela 2 – Registros de preços de materiais de saúde adquiridos pela Central de Compras	69
Tabela 3 – Relação de equipamentos de proteção individual adquiridos por processo.....	75
Tabela 4 – Comparativo entre os preços registrados em 2019 e em 2020.....	77
Tabela 5 – Comparativo entre os preços registrados dos EPI's e os preços contratados através de dispensa.....	78
Tabela 6 – Comparativo entre os preços registrados dos cardioversores e os preços contratados por meio de dispensa	80
Tabela 7 – Tempo de disponibilização dos registros de preços emergenciais realizados	81
Tabela 8 – EPIs contratados por meio de dispensa de licitação, conforme artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e o Decreto Estadual nº 113/2020.....	81
Tabela 9 – Equipamentos médicos contratados por meio de dispensa de licitação, conforme artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e o Decreto Estadual nº 113/2020	83
Tabela 10 – Números do Programa Protege Minas	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE: Advocacia Geral do Estado

AGU: Advocacia Geral da União

ANIMASEG: Associação Nacional da Indústria de Material de Segurança e Proteção ao Trabalho

CATMAS: Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais

CBMMG: Corpo de Bombeiros Militares do Estado de Minas Gerais

CCC: Centro de Compras Compartilhadas

CGE: Controladoria Geral do Estado

CGS: *Coronavidaae Study Group*

CGU: Controladoria Geral da União

CNM: Confederação Nacional dos Municípios

CSC: Centro de Serviços Compartilhados

DNA: Ácido Desoxirribonucleico

EPI: Equipamento de Proteção Individual

FHEMIG: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

FUNED: Fundação Ezequiel Dias

GMG: Gabinete Militar do Governador

HEMOMINAS: Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais

HPM: Hospital da Polícia Militar

HUCF: Hospital Universitário Clemente Faria

ICTV: *International Comittee on Taxonomy of Viruses*

IPC: Índice de Percepção da Corrupção

IPSEMG: Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais

LIA: Lei de Improbidade Administrativa

MERS: Síndrome Respiratória do Oriente Médio

MP: Medida Provisória

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OPAS: Organização Pan-Americana da Saúde

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PCMG: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

PGR: Procuradoria Geral da República
PL: Projeto de Lei
PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RNA: Ácido Ribonucleico
SARS: Síndrome Respiratória Aguda Grave
SCCGOV: Superintendência Central de Compras Governamentais
SEJUSP: Secretaria de Justiça e Segurança Pública
SEPLAG: Secretaria de Planejamento e Gestão
SES-MG: Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Minas Gerais
SINDEC: Sistema Nacional de Defesa Civil
STF: Supremo Tribunal Federal
STJ: Superior Tribunal de Justiça
SUBPAS: Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde
SUBSILS: Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde
SUBVS: Subsecretaria de Vigilância em Saúde
SUS: Sistema Único de Saúde
TCE MG: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU: Tribunal de Contas da União
TNT: Tecido Não Tecido
TRF: Tribunal Regional Federal
USP: Universidade de São Paulo
UTI: Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 PANDEMIA, CORONAVÍRUS E A COVID-19	16
2.1 Epidemiologia e vigilância epidemiológica.....	16
2.2 Epidemia, endemia e pandemia	18
2.3 Virologia.....	20
2.4 Coronavírus e o Sars-CoV-2	24
2.5 Covid-19.....	27
3 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA.....	30
3.1 Estado de emergência	35
3.2 Estado de calamidade pública.....	36
4 COMPRAS PÚBLICAS EMERGÊNCIAIS	39
4.1 Dispensa de licitação	39
5 ORDENAMENTO JURÍDICO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA	48
5.1 Medidas provisórias	50
5.2 Leis, Decretos e Portarias	53
5.3 Inovações jurídicas durante a pandemia	56
6 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS EM MINAS GERAIS.....	60
6.1 Central de compras	62
6.2 Centralização de compras de saúde em Minas Gerais	66
7 ATUAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DE MINAS GERAIS NA PANDEMIA DA COVID-19	70
7.1 Aquisições emergenciais de equipamentos de proteção individual	71
7.2 Aquisições emergenciais de equipamentos e instrumentos médicos	78
7.3 Análise dos resultados obtidos.....	80

8 DESAFIOS E PARADIGMAS	85
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem infectar pessoas, porém em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), que foi identificado na cidade de Wuhan na China e causou a covid-19, doença que em seguida foi disseminada e transmitida pessoa a pessoa.

Aos poucos esse surto local foi se espalhando pela Ásia, entrando na Europa, Estados Unidos e se espalhando por todo o planeta, até que no dia 26 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil noticiou o primeiro caso confirmado do novo coronavírus em São Paulo.

O primeiro caso em Minas Gerais foi o de uma mulher residente na cidade de Divinópolis e foi registrado pelo Laboratório Hermes Pardini no dia 06 de março e comunicado à Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG).

Em 13 de março de 2020, o Governo do Estado de Minas Gerais declarou Situação de Emergência em Saúde Pública no Estado, por meio do Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020, em razão de epidemia de doença infecciosa viral respiratória – covid-19, causada pelo agente Novo Coronavírus – SARS-CoV-2 – 1.5.1.1.0, de importância internacional.

Por meio do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, foi declarado em Minas o Estado de Calamidade Pública que permite ações mais drásticas, para o enfrentamento da pandemia da covid-19, incluindo a suspensão de prazos e dispensação do atingimento de metas administrativas e fiscais.

Os sintomas associados ao coronavírus são semelhantes aos de muitas outras doenças. E além disso, a ocorrência em larga escala de múltiplos casos concomitantes, ocasionada pela introdução súbita de um novo agente epidemiológico, tem enorme potencial de dano à sociedade e de sobrecarga das estruturas do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de uma doença diferente de outras, porque, apesar de alguns sintomas semelhantes, a velocidade de propagação da covid-19 é muito maior, o que pode gerar sobrecarga nas Unidades de Terapia Intensiva do Sistema de Saúde de Minas Gerais. Portanto, todas as medidas a serem tomadas, deveriam ser de forma urgente.

Em resposta ao alerta relativo ao novo Coronavírus, a Secretaria de Estado de Saúde, principalmente por meio da Subsecretaria de Políticas e Ações de Saúde (Subpas), Subsecretaria de Vigilância em Saúde (Subvs) e a Subsecretaria de Inovação e Logística em Saúde (Subsils) iniciaram, em caráter emergencial, o planejamento da aquisição de insumos e equipamentos que iriam auxiliar na contenção, diagnóstico, tratamento e acolhimento dos infectados por essa nova enfermidade, sendo indispensável para minimizar o impacto social e econômico decorrente do evento que justificou a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional.

A Central de Compras da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) é a unidade administrativa da Seplag responsável pela execução das compras consideradas estratégicas pelo Governo.

Por essa razão, desde 2016, SES-MG e Seplag vêm trabalhando em conjunto e as licitações para aquisição de medicamentos, insumos de saúde e outros itens necessários para o cumprimento e atendimento aos cidadãos mineiros nos programas e políticas do SUS, têm sido executadas de forma centralizada pela Central de Compras.

Neste caso do estudo, não foi diferente, a Central de Compras foi acionada desde o início para dar suporte à SES-MG nas atividades de planejamento de compras, pesquisa de preços e execução das aquisições emergenciais necessárias, principalmente para possibilitar a abertura de novos leitos em Unidades de Tratamento Intensivo (UTI's) na rede hospitalar vinculada ao SUS no Estado, equipamentos de segurança para os profissionais de saúde da linha de frente no combate ao vírus e os insumos necessários para a testagem da população.

Enquanto Minas Gerais se organizava para iniciar essas ações, já haviam sido confirmados mais de 800 mil casos, 41 mil mortes e no Brasil já se passava de 8 mil mortes e 94 mil contaminados confirmados.

Diante desse cenário, o mercado de saúde já sofria com o repentino aumento de demanda, equipamentos de proteção individual (EPI) como máscaras, luvas, aventais e toucas, primeiro tiveram aumento de preços. Em seguida, estes insumos esgotaram-se rapidamente. E essa situação se repetiu com os equipamentos de respiração artificial, equipamentos de monitoramento essenciais para a abertura de novos leitos, bem como os insumos e reagentes necessários para diagnóstico laboratorial. Em poucos dias os estoques, inclusive de grandes fabricantes mundiais

se esgotaram e iniciou-se uma corrida e disputa comercial entre os municípios, estados e até entre países.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é demonstrar por meio do relato de caso quais foram os principais desafios e medos enfrentados pela equipe da Central de Compras da Seplag durante e após a corrida para realizar as aquisições emergenciais necessárias para o combate ao coronavírus no Estado de Minas Gerais e por meio deste provocar reflexão acerca dos paradigmas que tiveram que ser quebrados para conseguir adquirir tudo o que era necessário e como todo esse período afetará a construção do futuro das compras públicas em Minas e em todo o país.

A partir do objetivo geral citado, destacam-se os seguintes objetivos específicos a serem alcançados com a pesquisa:

- a) trazer conhecimento sobre o coronavírus e a covid-19; e
- b) gerar reflexão acerca da necessidade da modernização do normativo pertinente às licitações e aquisições públicas, principalmente durante períodos de calamidade pública e emergência.

Para a fundamentação teórica, realizou-se uma pesquisa bibliográfica em páginas da web, portais de comunicação oficial, artigos científicos de revistas e congressos, monografias e repositórios governamentais que disponibilizam trabalhos, discussões, leis e decretos balizadores das compras públicas. Todos estes dados, associados à experiência profissional do autor, atuante na área, foram utilizados para formular os problemas e as discussões propostas neste trabalho, incluindo críticas e sugestões para a solução das dificuldades encontradas.

O trabalho abordará como base teórica indispensável para compreensão dos fatos abordados, o estudo de quatro principais vertentes: primeiro, a conceitualização de pandemia, coronavírus e a nova doença covid-19, em segundo lugar, o estudo conceitual da declaração de situação de emergência e calamidade pública, tratando toda a legislação que norteia as aquisições públicas no Brasil, bem como a explicitação das modalidades de contratação direta e dispensa de licitação, além da análise dos principais instrumentos e procedimentos possíveis no ordenamento jurídico brasileiro que podem ser utilizados nos casos de emergência e calamidade pública.

Em terceiro lugar, será explanada a metodologia utilizada para a centralização das compras de saúde em Minas Gerais, para posteriormente relatar como decorreram as licitações emergenciais.

A quarta e última parte foi dedicada para a discussão dos desafios e medos enfrentados pelos gestores públicos de compras e os principais paradigmas das normas e procedimentos licitatórios levantados e colocados em cheque durante esse período de pandemia.

Para melhor compreensão, a pesquisa foi organizada em capítulos. O capítulo um, esta introdução, é indicativa do conteúdo deste trabalho e apresenta o contexto em que se insere o objeto de estudo.

O capítulo subsequente conceitua cientificamente o que é uma pandemia, o coronavírus e a doença decorrente do mesmo.

No capítulo três há o esclarecimento sobre o que é uma situação de emergência pública e calamidade pública e todas as consequências e possibilidades que as abarcam.

O capítulo quatro aborda conceitos sobre as compras públicas emergenciais na legislação brasileira, discorrendo mais substancialmente sobre a contratação direta e a dispensa de licitação, com o capítulo seguinte levantando as ferramentas do ordenamento jurídico que orientam e regulamentam sobre as situações em discussão neste trabalho.

O capítulo seis traz um levantamento bibliográfico sobre o Centro de Serviços Compartilhados, expondo conceitos e características de sua introdução no setor público, bem como detalha a Central de Compras em como é sua estrutura, organização e fluxo de trabalho, abordando as centralizações de compras realizadas por esta área, apresentando os dados e números alcançados desta área focando na área da saúde.

O capítulo sete apresenta a atuação da Central de Compras durante a pandemia, fazendo uma análise sobre a dinâmica momentânea do mercado de saúde, que levará à discussão dos medos e paradigmas encontrados e superados na área de compras da Seplag ao longo do capítulo oito.

Os dados pesquisados e citados nos capítulos seis e sete, foram identificados no sistema que continha as informações relativas às licitações do Estado de Minas Gerais e que estão organizados no Armazém de Informações da

Administração Pública do Estado de Minas Gerais – Armazém SIAD. Para tratamento dos dados foi utilizado o *software* Microsoft Excel.

No capítulo nove são apresentadas as considerações finais do trabalho após a apresentação das pesquisas, dados e relatos de casos, além da conclusão das observações, identificando os desafios encontrados desde o início do trabalho até a conclusão do mesmo.

2 PANDEMIA, CORONAVÍRUS E A COVID-19

No final de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, foi identificado pela primeira vez um novo vírus em pessoas expostas a um mercado de frutos do mar e úmidos¹. Rapidamente os órgãos públicos, a área médica e a comunidade científica chinesa geraram resposta à essa nova infecção, reconhecendo a doença e possibilitando que todo o mundo tivesse uma compreensão inicial sobre essa nova espécie de vírus, forma de contágio e como se desenvolvia a doença provocada.

Segundo o *Coronaviridae Study Group Of The International Committee On Taxonomy Of Viruses*, após um surto viral, é importante estabelecer rapidamente se o surto é causado por um vírus novo ou previamente conhecido, pois isso ajuda a decidir quais abordagens e ações são mais adequadas para detectar o agente causador, controlar sua transmissão e limitar as consequências potenciais da epidemia. A avaliação da novidade do vírus também tem implicações para a nomeação de vírus e, em uma escala de tempo diferente, ajuda a definir prioridades de pesquisa em virologia e saúde pública (GORBALENYA *et al*, 2020).

O ramo da medicina responsável pelo estudo do surgimento das doenças, como ocorre sua dinâmica de transmissão, evolução, frequência e determinação dos meios de prevenção ou contenção é conhecida como epidemiologia.

Portanto, neste capítulo serão abordados os conceitos básicos necessários de epidemiologia para uma melhor compreensão do que é uma pandemia, quem é o seu agente causador e como é a doença provocada por ele.

2.1 Epidemiologia e vigilância epidemiológica

De acordo com Souto (2009) a palavra epidemiologia tem origem grega e significa estudo sobre a população, levando ao entendimento que essa especialidade busca entender o fator ambiental que determina o bem-estar ou mal-estar físico, mental e social das populações e os impactos causados neste grupo de pessoas.

¹ Os mercados úmidos são aqueles que vendem carnes e animais vivos e são considerados ambientes ideais para transmissão de novas doenças, visto que animais diversos, doentes e estressados são colocados juntos. Além disso, a maioria das pessoas de baixa renda, trabalham e consomem alimentos destes locais.

Dentre esses fatores ambientais, encontram-se as doenças infecciosas causadas pela relação humana com outros animais e com os microrganismos.

Em sua visão, Rouquayrol (1993) definiu epidemiologia como:

"Ciência que estuda o processo saúde-doença em coletividades humanas, analisando a distribuição e os fatores determinantes das enfermidades, danos à saúde e eventos associados à saúde coletiva, propondo medidas específicas de prevenção, controle, ou erradicação de doenças, e fornecendo indicadores que sirvam de suporte ao planejamento, administração e avaliação das ações de saúde."

A epidemiologia é uma ciência que permite identificar e explicar o que causa a distribuição e ocorrência das doenças em grupos populacionais e entender a doença e sua causa como meio imprescindível para a administração e planejamento das ações de saúde (GOLDBAUM, 1996).

Segundo a Associação Internacional de Epidemiologia (IEA), a epidemiologia possui três objetivos principais: apresentar a distribuição e o tamanho dos problemas de saúde das populações humanas; fornecer dados para o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas para prevenção, controle e tratamento das doenças, estabelecendo as prioridades e identificar os fatores causadores das doenças (BONITA, BEAGLEHOLE, KJELLSTORM, 2010).

O Guia de Vigilância Epidemiológica (2005) descreve que no Brasil, as primeiras intervenções estatais no campo da prevenção e controle de doenças, desenvolvidas sob bases científicas modernas, datam do início do século XX e foram orientadas pelo avanço da microbiologia e pela descoberta dos ciclos epidemiológicos de algumas doenças infecciosas e parasitárias. Essas intervenções consistiram na organização de grandes campanhas sanitárias com vistas ao controle de doenças que comprometiam a atividade econômica, a exemplo da febre amarela, peste e varíola.

Na década de 50, a expressão vigilância epidemiológica passou a ser aplicada ao controle das doenças transmissíveis para designar uma série de atividades subsequentes à etapa de ataque da campanha de erradicação da malária, vindo a designar uma de suas fases constitutivas (BRASIL, 2005).

Na criação do Sistema Único de Saúde, por meio da Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990, foi incluído que um dos campos de atuação do SUS é a vigilância epidemiológica que foi definida como:

“um conjunto de ações que proporciona o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”.

A vigilância epidemiológica fornece orientação técnica permanente para os profissionais de saúde que têm a responsabilidade de decidir sobre a execução de ações de controle de doenças, tornando disponíveis, para esse fim, informações atualizadas sobre a ocorrência dessas doenças, bem como dos fatores que a condicionam, numa área geográfica ou população definida. Subsidiariamente, a vigilância epidemiológica constitui-se importante instrumento para o planejamento, organização e operacionalização dos serviços de saúde, bem como a normatização das atividades técnicas correlatas.

Portanto, é possível perceber que a epidemiologia é uma ciência antiga, baseada em observação e que se mostra uma eficiente ferramenta para o controle das doenças na população humana e que pelos últimos acontecimentos sanitários de importância mundial, tem ganhado cada vez mais importância e visibilidade, sendo de responsabilidade do SUS a sua atividade.

2.2 Epidemia, endemia e pandemia

Saúde e doença são muito mais valores sociais, historicamente colocados, do que a simples expressão da situação biológica do organismo (em geral), em um meio dado e, portanto, devem ser pensados em termos de sua historicidade (BORUCHOVITCH; FELIX-SOUSA; SCHALL, 1991). Independente da origem ou fonte, uma doença pode representar um dano significativo para os seres humanos.

Uma endemia pode ser conceituada como um agravamento de uma doença dentro de um número esperado de casos para uma determinada região, por um período de tempo, de acordo com a ocorrência em anos anteriores em que sua incidência indicava uma constância. Desta forma, a incidência de uma doença endêmica é relativamente constante, podendo ocorrer variações sazonais no comportamento esperado para o agravo em questão (MOURA; ROCHA, 2012).

A epidemia é caracterizada pela concentração da doença em um determinado local com grande número de infecções por um período repentino ou temporário. Um exemplo expressivo dessa classificação é a dengue, que, embora

afete diversos locais, costuma ter os focos concentrados e atingir bairros ou cidades em um curto espaço de tempo – nas chamadas sazonalidades.

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), a definição de epidemia corresponde à propagação de uma nova doença em um grande número de indivíduos, sem imunização adequada para tal, em uma região específica.

A origem das palavras gregas *endemia* e *epidemia*, remontam à Hipócrates² e tinham, respectivamente, o significado de morador e de visitante. Uma epidemia era um visitante indesejável, a *endemia* era "de casa". (CARVALHEIRO, 2008).

Barata (1987) descreve em seu artigo que ao longo da história humana na Terra, as epidemias sempre estiveram presentes, tendo como ponto em comum, terem um aumento nos períodos de transição entre os sistemas de produção e em épocas de crises sociais.

Inúmeros são os relatos de epidemias durante a Antiguidade e a Idade Média, entretanto, é no período de transição entre o modo de produção feudal e o modo de produção capitalista (mercantilismo) que as "pestes" assumem proporções devastadoras (BARATA, 1987).

A OMS conceitua *pandemia* como a disseminação mundial de uma nova doença, utilizando essa nomenclatura quando uma epidemia que afeta uma determinada região, se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. Para a OMS declarar a existência de uma *pandemia*, países de todos os continentes precisam ter casos confirmados da doença.

Pandemia, é uma palavra de origem grega, formada com o prefixo neutro *pan* e *demos*, povo, foi pela primeira vez empregada por Platão, em seu livro *Das Leis*. Platão usou-a no sentido genérico, referindo-se a qualquer acontecimento capaz de alcançar toda a população. No mesmo sentido foi também utilizada por Aristóteles (REZENDE, 1998).

Ujvari (2011) faz uma análise histórica baseado na perspectiva das infecções e como estas moldaram a vida dos seres humanos e vice-versa. Segundo o autor já não mais é possível compreender as epidemias sem abranger a velocidade

² Conhecido como o "Pai da Medicina Ocidental", Hipócrates foi um ícone ateniense da rejeição a explicações supersticiosas e míticas para os problemas de saúde e como curar doenças. Enquanto muitos pensadores gregos concentravam seus esforços na natureza em geral ou na moral e política, Hipócrates concentraram-se em observar e compreender o funcionamento do organismo humano, na esperança de encontrar explicações racionais, e passíveis de controle e manipulação, para os males que atingem a saúde humana.

dos deslocamentos populacionais, os quais devem ser levados em consideração na rapidez das medidas de controle implementadas, enfatizando que o alastramento e a mobilidade geográfica das epidemias por meio de indivíduos infectados tornam-se facilmente pandemias, generalizadas geograficamente.

Nos últimos tempos, têm-se notado alterações nos padrões de comportamento das doenças infecciosas, além do aparecimento de novos agentes infecciosos ou de modificações nos agentes já existentes, que tornaram mais susceptíveis para gerar epidemias; aumento da capacidade de infectar diferentes espécies animais; desenvolvimento de resistência antimicrobiana; aumento na incidência de doenças infecciosas decorrentes de fatores conhecidos (migrações, mudanças climáticas, relaxamento em medidas de saúde pública) ou mesmo de fatores desconhecidos; introdução de doenças infecciosas em áreas até então sem relato de casos (CARMO; PENNA; OLIVEIRA, 2008).

Com o coronavírus, a OMS declara pela 6ª vez estado de emergência internacional, sendo esta decisão um sistema rápido de resposta a epidemias internacionais desenvolvido em 2009 para a uma macrocoordenação internacional que busque conter eventual emergência pandêmica, resultado de uma trajetória de aprendizado institucional com os problemas derivados de epidemias que surgiram no início do século XXI como gripe aviária, síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS) e síndrome respiratória aguda grave (SARS) (SENHORAS, 2020).

As doenças infecciosas são aquelas causadas por microrganismos, tais como bactérias, vírus, fungos e parasitas. Os vírus são a categoria mais propensa a gerar pandemias, pois estão mais adaptados para migrar de uma espécie para outra e são capazes de burlar os sistemas imunológicos de forma rápida. Por este fato, é importante entender melhor exatamente o que são e como funcionam.

2.3 Virologia

Os vírus podem ser encontrados em todos os ambientes do mundo natural: nos animais, na água do mar, flutuando pela atmosfera e até mesmo em superfícies não orgânicas. Estima-se que existam cerca de dez nonilhões de vírus (10^{31}) no planeta terra, o suficiente para atribuir um a cada estrela do universo 100

milhões de vezes. Formalmente, os virologistas nomearam apenas 6.828 espécies de vírus (WU, 2020).

De acordo com o jornal O Globo, o termo vírus nunca foi tão pesquisado no Brasil como em março de 2020. As ferramentas de pesquisa do Google indicavam que houve um aumento de 285% na busca pela palavra vírus e 2.250% pelo termo pandemia. Este aumento é justificado pelo avanço da pandemia causada pelo novo coronavírus que faz as pessoas buscarem entender melhor o que está acontecendo. (MAZZI, 2020).

A palavra vírus vem do Latim *vírus* que significa fluido venenoso ou toxina. Atualmente é utilizada para descrever os vírus biológicos, além de designar, metaforicamente, qualquer coisa que se reproduza de forma parasitária, como ideias. O termo vírus de computador nasceu por analogia (VÍRUS...,2020).

Os vírus são seres microscópicos muito simples e pequenos (medem menos de 0,2 micrômetros) constituídos de DNA³ ou RNA⁴ e protegidos por uma capa formada de proteínas, sendo que a comunidade científica ainda não tem um consenso acerca dos vírus poderem ser classificados como seres vivos ou não (STEPHENS *et al*, 2009).

Castrignano (2016) relata em seu artigo que a discussão sobre a origem e evolução dos vírus tem estado em alta no meio acadêmico e que grandes pesquisadores da área realizaram vastas revisões dos conceitos e encontraram indicativos de que ainda não se pode afirmar ao certo a origem dos vírus e que eles podem ter vários tipos e gêneses hereditárias.

Até o momento, não existe uma explicação clara para a origem dos vírus, eles podem ter surgido de elementos genéticos móveis que ganharam a capacidade de se mover entre as células, podem ser descendentes de organismos de vida livre que adaptaram uma estratégia de replicação parasitária ou talvez os vírus existissem antes, e levaram à evolução da vida celular. (WESSNER, 2010).

³ DNA (ácido desoxirribonucleico) é o material genômico das células, ou seja, ele contém as informações genéticas usadas no desenvolvimento e funcionamento de todos os organismos vivos conhecidos, são a codificação das informações hereditárias de um organismo.

⁴ RNA é um ácido nucleico, no caso, ácido ribonucleico. Essa molécula é crucial na síntese de proteínas, já que ela funciona como uma mediadora capaz de expressar as informações presentes no DNA. A molécula de RNA é formada a partir da molécula de DNA, no processo chamado de transcrição.

Compreender a causa de uma doença específica que se espalha entre indivíduos da mesma espécie hospedeira foi a principal força motriz para a descoberta do primeiro vírus nas plantas, e, posteriormente, muitas outras em todas as formas de vida, incluindo os humanos. Historicamente, a gama de doenças e hospedeiros com os quais vírus específicos estão associados têm sido as duas características-chaves utilizadas para definir vírus, uma vez que eles são invisíveis a olho nu (GORBALENYA *et al*, 2020).

Os vírus foram isolados pela primeira vez em 1892, mas apenas no meio da década de 60 que foram separados da classificação utilizada para as células. (SILVA, 2020).

O que a ciência sabe até o presente momento é que por não terem qualquer atividade metabólica fora da célula, por não captarem nenhum nutriente, nem utilizar energia ou realizar qualquer atividade biossintética fora da célula hospedeira, não poderiam ser considerados como um ser vivo (CARNEIRO; JUNQUEIRA, 2012).

Segundo Stephens *et al* (2009) os vírus diferem de outros microrganismos devido ao seu tamanho, são os menores existentes e só podem ser visualizados utilizando microscópicos eletrônicos⁵. Como forma de comparação, as hemácias e bactérias podem ser de 10 a 15 vezes maiores que um vírus, o que possibilita a visualização por meio de microscópio óptico.

Stephens *et al* (2009) aponta outra característica que distingue os vírus de outros seres vivos:

[...] ele é capaz de se replicar, formando seus componentes separadamente, sendo o ácido nucleico uma das primeiras moléculas a ser formada. Como mencionado anteriormente, o vírus precisa necessariamente de uma célula viva para realizar seu ciclo. Dessa forma, tratam-se de parasitas estritos, não possuindo atividade metabólica fora das células hospedeiras. Estas células podem ser de animais, vegetais ou microrganismos.

Portanto, de maneira muito simplista, os vírus são partes de material genético (DNA ou RNA), denominadas partícula viral, protegidas por uma capa de proteína (capsídeo) que em alguns casos pode estar envelopada por moléculas de gordura (lipídeos) e que para sobreviverem e se replicar, precisam invadir uma célula

⁵ Os microscópios eletrônicos permitem um aumento de 5 mil a 500 mil vezes, enquanto os microscópios ópticos aumentam de 100 a 1.000 vezes.

para que ela forneça o que eles necessitam e ainda realizem o trabalho de criar novas cópias daquele vírus (PIRULA; LOPES, 2020).

Por esta razão os vírus são classificados como parasitas intracelulares obrigatórios, pois como não possuem metabolismo próprio, utilizam do aparato das células para gerarem seus descendentes. Eles entram no interior da célula invadida e iniciam a síntese de todas as moléculas necessárias para a geração de novas unidades descendentes. Essa atividade é chamada de replicação viral (NOGUEIRA; PONCE, 2019).

Novos vírus e novas informações sobre os já conhecidos são constantemente descobertas, o que torna a classificação deles dinâmica, sendo que já fazem parte de um grupo que se mostra extenso e muito diverso (ROECHE, 2015).

Os vírus são classificados em famílias com base em muitas características. Uma característica básica é o tipo de ácido nucléico (DNA ou RNA) e a morfologia, ou seja, o tamanho e forma, assim como a presença ou não do envelope. O espectro de hospedeiros e as propriedades imunológicas (sorotipos) também são utilizados. Propriedades físico-químicas como massa molecular; densidade, inativação térmica, estabilidade ao pH e sensibilidade a solventes também são utilizados na classificação viral (ROECHE, 2015).

A taxonomia é a ciência que lida com a descrição, identificação e classificação dos organismos, individualmente ou em grupo. Atualmente, é considerada um ramo da biologia. (CALISHER, 2010).

Segundo Nessimian, Sampaio e Dumas (2014) o primeiro relato de uma taxonomia vem de um sistema básico criado por Aristóteles, no século IV a.C., mas a origem moderna é de 1.735, quando um cientista chamado Karl Von Linné, organizou os organismos conhecidos da época, porém o termo só começou a ser utilizado em 1.813 por meio do botânico suíço Augustin Pyramus de Candolle.

É evidente a importância da taxonomia para estudos de biologia teórica e aplicada -agricultura e silvicultura, controle biológico, saúde pública, manejo de fauna, problemas ambientais, fertilidade do solo, entre outros, pois abordagens direcionadas são mais eficientes e econômicas (NESSIMIAN; SAMPAIO; DUMAS, 2014).

No caso dos vírus, a classificação taxinômica é supervisionada desde 1.973 pelo *Committee on Taxonomy of Viruses* (ICTV), instituído na edição de 1.966 do Congresso Internacional de Microbiologia, realizado em Moscou (ICTV, 2018).

Esse comitê teve o encargo de desenvolver um único sistema de classificação e nomenclatura para todos os vírus (LOVATO, 2007).

Desde então, os vírus são classificados de acordo com suas propriedades físico, químicas e biológicas, bem como das células que infectam, sendo organizados hierarquicamente em ordens, famílias, e em alguns casos, em subfamílias, espécies e cepas (STEPHENS *et al*, 2009).

Segundo Lovato (2007), não há um consenso entre os virologistas sobre as classificações abaixo de família:

A classificação em espécies, subespécies, cepas, variantes e isolados não existe de forma oficial, embora seja reconhecida a sua importância para o diagnóstico, para estudos biológicos e moleculares e também para a produção de vacinas.

O sistema de classificação universal de vírus utiliza os níveis hierárquicos de ordem, família, subfamília, gênero e espécie. Os nomes de gênero e acima de gênero são escritos em latim; no entanto, o nome científico da espécie do vírus é em inglês. Mesmo assim, há casos em que pode haver palavras em latim (quando se inclui, no nome do vírus, a espécie de organismo que ele infecta) (BRASÍLIA, 2019).

A nomenclatura oficial dos vírus utiliza abreviaturas, que são constituídas pelas iniciais do nome da espécie viral na língua inglesa.

Gorbalenya *et al* (2020) alerta que além da doença, a geografia e o organismo do qual um determinado vírus foi isolado também dominam a nomenclatura, ocasionalmente gravando conexões que podem ser acidentais (ao invés de típicas) ou até estigmatizantes.

2.4 Coronavírus e o Sars-CoV-2

O Boletim Epidemiológico nº 2 emitido pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde informou que o primeiro coronavírus foi identificado pela primeira vez em 1937, mas apenas em 1965 que um vírus parecendo uma coroa foi descrito e observado em microscopia, fazendo com que se sugerisse a criação de um novo gênero de vírus (BRASIL, 2020).

Os coronavírus são vírus da família *Coronaviridae*, que é composta por outros 14 tipos e recebem esta nomenclatura por apresentarem uma forma similar a uma coroa quando observados no microscópio eletrônico.

Belasco e Fonseca (2020) afirmam que existem seis espécies de Coronavírus capazes de causar enfermidades em humanos, destas, quatro causam sintomas comuns de gripe em pessoas que estejam com o sistema imunológico saudável e apenas duas espécies (SARS-CoV e MERS-CoV) podem provocar a síndrome respiratória aguda grave (SARS).

Lana *et al* (2020) descreve que os coronavírus são causadores de infecções respiratórias em uma variedade de animais, o que inclui as aves e mamíferos, mas que geralmente estão vinculados a gripes e resfriados.

Eles não foram considerados altamente patogênicos para humanos até o surto de SARS em 2002 e 2003 na província de Guangdong na China já que os coronavírus que circularam antes desse tempo em humanos causaram principalmente infecções leves em pessoas imunocompetentes (CUI; LI; SHI, 2019).

Nos últimos 20 anos, dois deles foram responsáveis por epidemias mais virulentas de síndrome respiratória aguda grave (SRAG). A epidemia de SARS que emergiu em Hong Kong (China), em 2003, com letalidade de aproximadamente 10% e a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS) que emergiu na Arábia Saudita em 2012 com letalidade de cerca de 30%. Ambos fazem parte da lista de doenças prioritárias para pesquisa e desenvolvimento no contexto de emergência (LANA *et al*, 2020).

A epidemia do SARS-CoV, ocorrida entre 2002 e 2004, atingiu mais de 20 países e levou à 754 mortes. Em 2012 a epidemia do MERS-CoV, iniciada na Arábia Saudita, matou 858 pessoas e percorreu por 27 países. Apesar disso, a letalidade⁶ do SARS-CoV foi em torno de 10% e 35% nos casos de MERS-CoV, o que levava à necessidade de uso de ventiladores mecânicos⁷ entre 50% e 80% dos eventos (RAFAEL *et al.*, 2020) para auxiliar os pacientes com a insuficiência respiratória (capacidade de respirar sozinho) dos pacientes acometidos com o vírus.

⁶ Taxa de letalidade ou coeficiente de letalidade é a proporção entre os números de mortes por uma doença e o número total de doentes que sofrem dessa doença, ao longo de um determinado período de tempo.

⁷ Ventilador mecânico ou pulmonar ou artificial é um equipamento médico que administra a quantidade de entrada de ar e saída do pulmão, controlando a mistura de gases e a quantidade de oxigênio.

Pela terceira vez em décadas, outro coronavírus passou por meio de espécies animais até infectar os humanos. Os primeiros relatórios indicavam que a transmissão humano-humano era limitada ou inexistente, mas agora é sabido que tal transmissão ocorre, embora permaneça pouco conhecido os seus limites. Assim como os surtos causados por dois outros coronavírus respiratórios humanos patogênicos: SARS-CoV (coronavírus de síndrome respiratória aguda grave) e o MERS-CoV (síndrome respiratória do Oriente Médio coronavírus), o SARS-CoV-2 também causa doença respiratória que em muitos casos tem sido grave (PERLMAN, 2020).

Este novo coronavírus havia sido batizado provisoriamente como 2019-nCoV até que o *Coronaviridae Study Group* (CSG) do ICTV reconheceu que ele era um irmão biológico dos vírus SARS-CoVs, designando de forma oficial como SARS-CoV-2 (GORBALENYA *et al*, 2020).

Segundo Pereira (2019) as zoonoses são as doenças infecciosas transmitidas naturalmente dos animais para os seres humanos e estima-se que 75% das doenças emergentes sejam de origem zoonótica.

A família coronavírus tem causado doenças zoonóticas como a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS). Embora um ancestral direto do SARS-CoV-2 seja desconhecido, ele está intimamente relacionado com β -coronavírus em morcegos e pangolins, que são provavelmente seu reservatório original. SARS-CoV-2 poderia ter aumentado por seleção no hospedeiro animal seguido de transferência zoonótica e aquisição de novas mutações em humanos (RIGGIONI *et al.*, 2020).

De acordo com Pearlman (2020):

Dada a sua semelhança próxima com os coronavírus morcegos, é provável que os morcegos sejam o reservatório primário para o vírus. Sars-CoV foi transmitido para humanos de animais exóticos em mercados molhados [...]. Se o 2019-nCoV é transmitido diretamente de morcegos ou por meio de hospedeiros intermediários é importante entender e ajudará a definir padrões de transmissão zoonótica.

As doenças associadas aos morcegos surgiram devido à perda de habitat por conta do desmatamento e da expansão agrícola. Esses mamíferos desempenham papéis importantes nos ecossistemas, sendo polinizadores noturnos e predadores de insetos.

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), publicado em 2016, já apontava o surgimento de uma nova doença

infecciosa a cada quatro meses, em média e levantava como fatores determinantes para o surgimento de zoonoses as transformações do meio ambiente resultantes das atividades humanas, que vão desde a alteração no uso da terra até a mudança climática, que provoca mudanças nos hospedeiros animais e humanos e nos patógenos que estão constante evolução para explorar novos hospedeiros.

Há evidências que demonstram que a manutenção da integridade do ecossistema também ajuda a controlar as doenças, apoiando a diversidade biológica e dificultando a disseminação, a ampliação e a dominação dos patógenos⁸ (RANDOLPH *et al*, 2020).

Portanto, o consenso científico é que o vírus SARS-CoV-2 seja o patógeno de uma doença zoonótica, ou seja, que passou de um animal para um humano.

2.5 Covid-19

Desde o início de fevereiro, a Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a chamar oficialmente a doença causada pelo novo coronavírus de covid-19. COVID é a abreviatura da expressão *Corona Virus Disease* (Doença do Coronavírus, em tradução literal), enquanto “19” se refere a 2019, quando os primeiros casos em Wuhan, na China, foram divulgados publicamente pelo governo chinês no final de dezembro (THULER; MELO, 2020).

A denominação é importante para evitar casos de xenofobia⁹ e preconceito, além de confusões com outras doenças de sintomas e patógenos parecidos.

Silva, Santos e Melo (2020) relatam que a covid-19 é uma doença respiratória aguda que na maioria dos casos é assintomática tendo como os principais sintomas febre, tosse seca, fadiga e falta de ar, além de outros de menor frequência, tais como corrimento nasal, mal estar, expectoração, fadiga, náusea, vômito, diarreia, convulsão, conjuntivite, cefaleia, mialgia e dores na garganta, peito e abdome. Porém nos casos graves o paciente desenvolve os sintomas relacionados à Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) ou SARS que é a sigla em inglês para *Severe Acute Respiratory Syndrome*.

⁸ Patógeno é a denominação dada para os organismos que são capazes de causar doenças em um hospedeiro.

⁹ Xenofobia é o medo, aversão ou a profunda antipatia em relação aos estrangeiros, a desconfiança em relação a pessoas que vêm de fora do seu país com uma cultura, hábito, raça ou religião diferente.

A SARS foi primeiramente detectada na China no fim de 2002. Houve um surto mundial que resultou em mais de oito mil casos no mundo todo, inclusive Canadá e Estados Unidos, e mais de oitocentas mortes em meados de 2003. Como não haviam casos confirmados desde 2004, acreditava-se que a doença estava erradicada, porém no final de 2019 casos voltaram a ser relatados na China e se espalharam pelo mundo todo (TESINI, 2020).

O Ministério da Saúde considera como SARS, todo paciente internado com síndrome gripal, ou seja, com febre de início repentino, acompanhada de tosse ou dor de garganta e com pelo menos cefaleia (dor de cabeça), mialgia (dor muscular) ou artralgia (dor nas articulações), de qualquer faixa etária, e que apresenta sintomas de falta de ar (dispneia) ou esteja com a saturação de oxigênio menor que 95% ou tenha algum desconforto respiratório (MONTEIRO; DEZANET; FRANÇA, 2016).

No caso do surto de SARS do final de 2002, inicialmente havia sido interpretado como um surto atípico de pneumonia e apenas três meses depois as autoridades chinesas começaram a dar uma maior importância ao detectarem casos iguais em Hong Kong, Hanói, Vietnã, Cingapura e Canadá, porém todos haviam sido transmitidos apenas dentro do ambiente hospitalar (MORALTO *et al*, 2020).

A principal diferença da covid-19, em relação às outras síndromes anteriores, é o fato da sua capacidade de transmissibilidade ir além do ambiente hospitalar, conforme relatado por Moralto *et al*, 2020:

o SARS-COV-2 é transmitido de humano para humano e capaz de causar doença respiratória grave, entretanto, ele se distingue pela capacidade de transmissão a partir de casos assintomáticos não restritos ao âmbito hospitalar, pois grande parte dos casos de SARS-CoV e MERS-CoV foi associada à transmissão dentro de hospitais.

A covid-19 é uma doença infecciosa respiratória aguda emergente, altamente transmissível entre seres humanos, se alocando no trato respiratório e espalhando por gotículas, secreções respiratórias e contato direto (THULER; MELO, 2020).

Senhoras (2020) também indica que a escala de difusão do vírus é muito alta, apesar da sua baixa letalidade, e se mostra preocupado com os impactos principalmente financeiros provocados pela contenção dos fluxos humanos que leva a uma forte desaceleração econômica.

Assim sendo, pode-se concluir que coronavírus é uma família formada por vários vírus que possuem em comum o formato de coroa e por causarem doenças que afetam principalmente o sistema respiratório, sendo que o SARS-Cov-2 é o nome do novo coronavírus detectado no final de 2019 na China e que tem provocado a doença covid-19, que se tornou uma pandemia.

No próximo capítulo serão apresentados os conceitos relativos à situação de emergência e calamidade pública a partir de uma breve construção teórica acerca de suas principais características e casos de uso.

3 SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

Com comportamento errático e de rápida disseminação pelo mundo, a pandemia de covid-19 tornou-se uma emergência de saúde pública, sendo responsável até 12 de setembro de 2020 por 28.530.904 casos confirmados e 916.478

mortes pelo mundo e por mais de quatro milhões de casos confirmados e mais de cento e trinta mil mortes apenas no Brasil (OPAS/OMS, 2020).

Quanto ao cenário de pandemia, Rafael *et al.* (2020) afirma que novos desafios são adicionados à vigilância epidemiológica, às relações internacionais e à programação de políticas públicas, principalmente naquelas voltadas para os sistemas de saúde.

A OMS declarou a emergência de Saúde Pública Internacional em 20 de janeiro de 2020. O diretor-geral da organização, Tedros Adhanom afirmou na ocasião que a maior preocupação não era o que estava ocorrendo na China, mas com o potencial do vírus em se espalhar por países pouco preparados para o enfrentamento e com sistemas de saúde precários (OPAS/OMS, 2020).

A preocupação da OMS em declarar tão rapidamente estado de emergência de segurança pública global acontece justamente por não estar ainda clara a magnitude de risco da epidemia de coronavírus se espalhar para o país com a maior população no mundo e eventualmente se tornar em uma pandemia internacional, razão pela qual busca construir uma cooperação funcional para o desenvolvimento da saúde pública internacional (SENHORAS, 2020).

Deisy Ventura, professora da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), disse para Agência Brasil em 2016 que para a OMS decretar uma situação de emergência em saúde pública de importância internacional, antes ela considera a necessidade de ação coordenada entre os países e analisa se a situação apresenta risco à saúde global. “A OMS tem que combater a propagação internacional da doença, causando o mínimo possível de danos à circulação de pessoas, de bens e mercadorias”. (LEAL, 2016).

Quando a OMS usa esse recurso, ela deixa todo mundo em estado de alerta, então reforça a importância daquela ameaça dentro dos Estados-Membros. Ela ajuda os ministérios da Saúde a receberem mais peso internamente. Ajuda a captar recursos internacionais e dá uma orientação para os Estados - o que se quer é que todos andem no mesmo sentido. Por outro lado, a repercussão tem impacto sobre o turismo, sobre a compra de produtos, o que é natural quando o mundo toma conhecimento de uma situação de risco em alguns países. (LEAL, 2016).

Em 06 de fevereiro de 2020, o Congresso Nacional decretou e sancionou a Lei nº 13.979, que dispôs sobre as medidas que poderiam ser adotadas para o

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto do novo coronavírus.

Posteriormente, o Brasil decretou estado de calamidade pública no dia 20 de março de 2020, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020 e na sua sequência, em 22 de março, o atual governador de Minas Gerais, Romeu Zema, decretou calamidade pública no Estado em função do coronavírus, por meio do Decreto Estadual nº 47.891/2020.

Mas, afinal, o que significa um estado de emergência e qual a diferença para estado de calamidade pública?

Para responder estas questões, é necessário trazer à luz os princípios fundamentais da constituição brasileira de 1988 e da Lei Federal nº 8.666 de 1993 que instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Com fulcro no artigo 1º, III, da Constituição Federal, que traz dentre os fundamentos da república a dignidade da pessoa humana e o artigo 3º, I, que elenca como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre justa e solidária, é que se firma o presente entendimento, abrandando o rigor formal, com o objetivo de permitir uma ação mais célere por parte dos entes públicos, tanto em relação aos atingidos pelas intempéries, quanto àqueles que pretendam prestar auxílio na superação das dificuldades delas decorrentes.

Há que se relembrar que desde o preâmbulo, a carta magna impõe ao Estado a finalidade de assegurar o bem-estar da sociedade:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

Segundo Kfoury e Knoerr (2020) a lei maior concede à União Federal a missão de afiançar a defesa nacional, por meio do estado de sítio, defesa ou da intervenção federal.

Canotilho (2003) afirma que os estados de exceção são uma situação atípica, breve e com objetivo de mitigar as inquietações ou situações que não possam ser combatidas pelos caminhos constitucionais regulares.

Estado de defesa é um mecanismo jurídico adotado quando a paz do Estado é perturbada por instabilidade institucional ou desastres, naturais ou não. É decretado para reestabelecer a paz em determinada região. Esse status permite que o Estado adote medidas coercitivas¹⁰, meios relativamente violentos que violariam os direitos do cidadão em outros contextos. Por exemplo: restrições de sigilo de comunicação e correspondência, tal como restrições aos direitos de reunião (MORAES, 2003).

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (BRASIL, 1988).

O estado de sítio é o uso de medidas excepcionais que resultam na suspensão temporária das garantias fundamentais, com o intuito de se proteger o Estado e as garantias constitucionais, sendo um regime jurídico de exceção na qual um território fica sujeito por um período de tempo por causa de uma situação de perigo para a ordem pública. Seu embasamento é encontrado no artigo 137 da Constituição Federal e é prerrogativa do Presidente da República solicitá-lo ao Congresso Nacional (MORAES, 2003). O estado de sítio é decretado quando o estado de defesa não resolveu o problema, quando o problema atinge todo o país, ou em casos de guerra.

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

¹⁰ Execução, por parte de autoridade, de meios relativamente violentos, voltados a terceiros no sentido de obrigar a fazer ou deixar de fazer. Importante dizer que o Estado é quem detém esses poderes, portanto, quanto às medidas coercitivas, somente o Estado poderá promovê-las, devendo ser utilizadas exclusivamente para garantir, legitimamente, a efetivação de seus interesses. Assim, logo se deduz que o Estado, possuindo o dever de zelar para que a sociedade não seja prejudicada nos seus direitos, as aplica, na justa medida das necessidades de efetivação da ordem pública.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

Portanto, fica claro que o estado de defesa e sítio são mecanismos jurídicos excepcionais no âmbito da esfera federal para possibilitar o retorno das condições normais de uma determinada região ou do país e envolvem mais situações nas quais as estruturas democráticas e normais não conseguem sozinhas manter a ordem. O estado de defesa e o estado de sítio exsurtem, assim, como vigorosos mecanismos de estabilização constitucional.

No Brasil, a república é constituída por entes federativos que possuem uma certa autonomia e liberdade legislativa para se organizar e editar normas locais, na qual “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” (CF, art.25, caput).

Apesar dessa separação, em 04 de agosto de 2010 o Decreto nº 7.257 foi publicado criando o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), com o objetivo de planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional. O SINDEC é composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem.

Conforme o seu artigo sétimo:

“o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.”

Posto isto, apesar dos Estados e municípios também legislarem acerca de procedimentos excepcionais que podem ser acionados em situações críticas, com a criação do SINDEC o governo federal passou a possuir mecanismos para o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, realizar as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, o restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre.

Por fim, a norma conceitua os termos e traz como desastre “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema

vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.”

A Instrução Normativa nº 2 de 20 de dezembro de 2016 publicada pelo Ministério da Integração Nacional estabeleceu quais são procedimentos e os critérios para a decretação e reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, Estados e Distrito Federal, além de classificar os níveis de desastres.

Art. 2º. Quanto à intensidade os desastres são classificados em três níveis:

- a) nível I - desastres de pequena intensidade
- b) nível II - desastres de média intensidade
- c) nível III - desastres de grande intensidade

§ 1º São desastres de nível I aqueles em que há somente danos humanos consideráveis e que a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais.

§ 2º São desastres de nível II aqueles em que os danos e prejuízos são suportáveis e superáveis pelos governos locais e a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local ou complementados com o aporte de recursos estaduais e federais;

§ 3º São desastres de nível III aqueles em que os danos e prejuízos não são superáveis e suportáveis pelos governos locais e o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e, em alguns casos, de ajuda internacional.

Portanto, o que distingue os dois estados é a diferença da intensidade, mas ambos são mecanismos excepcionais que os governantes dos estados e municípios podem fazer uso nos casos destas situações críticas e precisam ser reconhecidos pela União, a fim de que recursos federais sejam alocados para o ente afetado. Uma vez reconhecida a emergência ou calamidade, o governo também define o montante de recursos que destinará ao ente afetado.

Diferente do estado de defesa e do estado de sítio, que são instrumentos constitucionais de uso exclusivo do presidente da República, na qualidade de chefe de Estado, o estado de calamidade pública e a situação de emergência são institutos jurídicos, infraconstitucionais, que podem ser acionados pelos chefes de governo, seja federal, estadual ou municipal, diante de ocasiões de grave anormalidade, que

comprometem a continuidade, o cotidiano e a incolumidade da população regional e local.

3.1 Estado de emergência

A Situação de Emergência é o reconhecimento legal, pelo município ou Estado atingido, de uma situação anormal provocada por desastres. Neste caso, os danos são suportáveis e superáveis pela comunidade afetada. No caso de um município, o prefeito é quem decreta a situação de emergência no momento que achar importante.

A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade. (MEIRELLES, 2016).

Segundo o ilustre administrativista Jacoby Fernandes (2012), sobre o tema “emergência”, relata:

A noção de uma situação de emergência deve coadunar-se com o tema em questão, pouco aproveitando a noção coloquial do termo, dissociada da sede de licitação e contratos. Conforme entendimento do TCU, a situação de emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, como demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados, estando, aí sim, fundamentados os argumentos que permitirão a adoção do instituto da dispensa de licitação.

Geralmente, a regulamentação para a sua declaração está na Constituição de cada Estado ou na Lei Orgânica¹¹ do município, sendo declarado em casos de desastres naturais, crises financeiras ou econômicas, ou epidemias, como é o caso do novo coronavírus.

Ao declarar estado de emergência, o governo pode suspender algumas das suas funções básicas e colocar em prática planos específicos para este tipo de

¹¹ Em seu artigo 29, a Constituição Federal estabelece que “o município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”.

situação, que acabam por limitar total ou parcialmente os direitos da sua população por conta desta situação fora do comum.

Os desastres de nível I e II são àqueles que ensejam a decretação de situação de emergência. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/GABINETE DO MINISTRO, 2016).

Assim, a situação de emergência se configura diante de um quadro de desastre, que pode ser natural ou provocado, no qual determinado estado ou município necessitem tomar medidas extraordinárias para contorná-lo e preservar a incolumidade de seus respectivos cidadãos. Quando os danos ocasionados não podem ser mensurados de imediato, tampouco há possibilidade de previsão de data para a cessação dos danos colaterais do desastre, resta configurado o estado de calamidade pública.

3.2 Estado de calamidade pública

O estado de calamidade é similar à situação de emergência no sentido de ser também um reconhecimento legal, pelo município ou Estado atingido, de uma situação anormal provocada por desastres. O estado de calamidade se diferencia da situação de emergência, pois, pode ser decretado quando o desastre causa sérios danos à comunidade afetada, inclusive representando perigo e elevado risco à vida de seus habitantes.

De acordo com Canotilho (2003, pág. 1102) “Por calamidade pública entendem-se as catástrofes naturais (terramotos, vulcões, tempestades, inundações e epidemias), as catástrofes tecnológicas e os acidentes graves...”.

O estado de calamidade pública ocorre com o reconhecimento, pelo Poder Público, de situação anormal, provocada por fatores adversos, cujo desastre tenha causado sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes. (MINAS GERAIS, 2020).

Os desastres classificados como nível III que levam à decretação do estado de calamidade pública, são caracterizados pela concomitância na existência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, interdição ou destruição de unidades habitacionais, danificação ou destruição de instalações públicas

prestadoras de serviços essenciais e obras de infraestrutura pública. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/GABINETE DO MINISTRO, 2016).

Reconhecido o estado de calamidade pública por parte do chefe de Governo Federal, nos termos da Lei nº 12.340, de 2010, e do Decreto nº 7.257, de 2010, as seguintes medidas poderão ser adotadas, acionando-se SINDEC:

- a) liberação de recurso do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil;
- b) envio das Forças de Defesa Civil e Militar, bem como de Segurança Pública;
- c) envio de material de apoio médico e de infraestrutura;
- d) liberação de saque excepcional do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para a população local e regional afetada;
- e) arrolamento e suspensão da cobrança da Dívida Pública de Estados e Municípios afetados;
- f) autorização para efetuar gastos com compras e prestação de serviços mediante dispensa de licitação pública; e
- g) atraso na execução e no pagamento de despesas públicas ordinárias, mormente as transferências correntes.

Havendo necessidade de aumento extraordinário de arrecadação, a Constituição prevê, expressamente, a instituição de empréstimo compulsório, mediante lei complementar, nos termos do artigo 148, I, e autoriza a abertura de crédito extraordinário para tanto, a teor do artigo 167, §3º, da Lei Maior.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

[...]

Art. 167. § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Caso as medidas adotadas por estados e municípios se revelarem incapazes de debelar a crise de calamidade pública, deverá a União decretar estado de defesa para salvaguardar a República e a população brasileira.

Como as normas não previram pandemia como umas das hipóteses para a decretação de situação de emergência ou calamidade pública, o governo federal teve que publicar a Portaria nº 188/20 do Ministério da Saúde, onde foi previsto que a covid-19 poderia ser tratada como situação de emergência em saúde pública.

Tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) nº 773/2020, cujo objetivo é alterar a lei sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, Lei nº 12.340 de 2010, tornando o governo federal o responsável por definir as diretrizes, aprovar os planos de trabalho e realizar todas as etapas necessárias para prevenção em áreas atingidas por pandemias, área de risco e de resposta e recuperação de desastres, além de incluir a ocorrência de pandemia no conceito de calamidade pública e tornar os prazos para as resposta governamentais mais céleres (SENADO FEDERAL, 2020).

Portanto, a partir da homologação por parte do Governo Estadual, no caso dos municípios, e o reconhecimento por parte do Governo Federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública, o ente federativo poderá obter ajudas financeiras e as contratações de serviços e as compras poderão ser realizadas mediante dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. (MINAS GERAIS, 2020).

No próximo capítulo será abordado a temática das compras públicas nos períodos de situação de emergência e calamidade pública, onde as normas autorizam a possibilidade de dispensa de licitação.

4 COMPRAS PÚBLICAS EMERGENCIAIS

A Carta Constitucional de 1988 trouxe no artigo 37, inciso XXI, a instituição das normas para licitações e contratações na Administração Pública.

Neste inciso, a Carta Magna determinou que obras, serviços, compras e alienações da administração pública direta e indireta de qualquer um dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser contratados por meio de licitações públicas, que devem assegurar o princípio da igualdade entre os concorrentes, ter cláusulas sobre o pagamento e exigir apenas qualificações técnicas

e econômicas que garantam o cumprimento das obrigações acordadas no edital de licitação.

Posteriormente, este inciso veio a ser regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Contudo, embora exista a necessidade de obter a melhor proposta para a celebração de contratos entre a Administração Pública e particulares com a finalidade de atender ao interesse público e concretização de atividades estatais visando o bem comum, o processo licitatório em alguns casos específicos não será realizado.

As situações em que ocorrerá a contratação direta são previstas na Lei 8.666/93, conforme se verá a seguir.

4.1 Dispensa de licitação

A Administração Pública não possui autonomia para celebrar contratos como adquirir, vender, ceder, locar ou contratar obras ou serviços, pois esta não trabalha com recursos próprios ou disponíveis, mas sim com recursos públicos. Desta forma, a Administração deverá prestar contas e observar uma série de princípios e procedimentos previstos em lei.

De acordo com Brasil, Carvalho e Pena (2019) a Constituição Federal determina que as contratações públicas no Brasil devem ser feitas por meio de licitação, pois a considera como um instrumento de transparência pública.

Odete Medauar (2010, p. 187) destaca que “A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo.” Deste modo, o procedimento licitatório visa garantir a lisura das contratações entre a Administração Pública e particulares.

Para Gomes (2019) o objetivo da licitação é a busca por contratações públicas de menor valor possível, mas com qualidade, sendo também um importante instrumento de crescimento econômico para o país ao privilegiar a participação de fornecedores nacionais.

Ainda conceituando licitação, dispõe-se que:

[...] trata-se de um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público procura selecionar a proposta mais vantajosa

para os interesses da coletividade nos termos previstos expressamente no edital. (SPITZCOVSKY, 2019, p. 337).

Portanto, pode-se concluir que a licitação é para todo aquele que seja capaz de fornecer o produto ou serviço que está indicado no edital de licitação de acordo com as regras pré-estabelecidas, além disso, é um processo administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram realizar um contrato com o Poder Público.

As contratações públicas são, portanto, fator primordial para uma boa gestão das instituições públicas e para o atendimento das necessidades do seu público alvo (OLIVEIRA; SILVA, 2019).

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituiu as normas para licitações e contratações na Administração Pública.

Neste inciso, a Carta Magna determinou que obras, serviços, compras e alienações da administração pública direta e indireta de qualquer um dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser contratados por meio de licitações públicas, que devem assegurar o princípio da igualdade entre os concorrentes, ter cláusulas sobre o pagamento e exigir apenas qualificações técnicas e econômicas que garantam o cumprimento das obrigações acordadas no edital de licitação.

Não obstante, a própria carta constitucional, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva que lei ordinária poderá fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é o que se observa nos dispositivos dos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93, que tratam, respectivamente, de dispensa e inexigibilidade de licitação, vejamos o que diz o inciso XXI do art. 37 da CF acima citado:

“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.”

A Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 foi publicada para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e apesar de determinar que as contratações públicas devem ser realizadas por meio de licitação, o seu artigo 24 trouxe as exceções à esta regra, apresentando quais são as ocasiões pelos quais é dispensável a licitação, dentre vários, temos no item IV que os casos de emergência ou de calamidade pública fazem parte desse rol de exceções.

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).

Spitzcovsky (2019) ensina que apesar da regra geral trazer que a abertura de licitação é necessária para todas as contratações do Poder Público, a mesma trouxe a possibilidade da contratação direta como uma exceção, por meio da dispensa de licitação e inexigibilidade.

Essa flexibilização, entretanto, não pode ser confundida com plena licenciosidade, de modo a permitir desvios e abusos, mas importa simplesmente em uma atenuação do rigorismo formal durante o período de vigência da situação de emergência ou do estado de calamidade, obviamente, inerente aos atos que, com ela tenham relação direta.

Fernandes (2012) afirma que a calamidade é circuncidada pelo aspecto da imprevisibilidade, mas admite-se que, a calamidade previsível e inevitável, justifique a contratação direta.

A dispensa se opera quando existentes a guerra, grave perturbação da ordem, emergência e a calamidade pública. Todos os casos dependem de reconhecimento, e sua motivação está na proporção dos prejuízos à administração ou a comunidade, que necessita de determinada obra ou serviço devido a uma situação posta. (DI PIETRO, 2009, p. 369).

Entretanto, a princípio e em tese, não parece suficiente a existência apenas de um decreto que determina a situação de calamidade para permitir que o gestor abra processos emergenciais. Vários gestores foram penalizados pela inobservância de exigências legais que circundam as contratações emergenciais. O Tribunal de Contas da União (TCU) se pronunciou por meio do Acórdão nº 2504/2016 acerca disto, senão veja-se:

Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Araripina/PE, em virtude de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos federais noticiadas ao TCU pelo procurador-geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tratou, entre outras ocorrências, da contratação emergencial de empresas por dispensa de licitação para prestação de serviços de transporte escolar, fundamentada no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que adotara como motivação expressa o Decreto Municipal 352/2009 (declarara situação de emergência municipal). Inicialmente, destacou o relator que, conforme verificado na etapa processual anterior, “as motivações que ensejaram a prolação do decreto não se enquadram na caracterização de emergência para fins de dispensa de licitação descrita no art. 26 da Lei de Licitações”. Ao analisar o mérito, após audiência dos responsáveis, dissentiu o relator da proposta da unidade técnica especificamente quanto ao entendimento de que a emissão de pareceres jurídicos favoráveis à contratação por dispensa de licitação não constituiria erro grosseiro. Destacou que “a mera existência de decreto municipal caracterizando a situação do município como emergencial não é suficiente para enquadrar as contratações nos requisitos da Lei 8.666/1993 para dispensa de licitação. Era de se esperar que os pareceristas verificassem, no caso concreto, se os fatos que permeavam as dispensas de licitação se amoldavam, realmente, a alguma das hipóteses de dispensa da Lei de Licitações, o que não ocorreu”. Nesse sentido, explicou o relator que “o Decreto 352/2009, utilizado como fundamento para as dispensas de licitação, possuía como causa a estiagem prolongada na região e a suposta desordem em que se encontrava o município quando a nova gestão assumiu a sua dianteira. Nos termos do decreto, os prejuízos aos serviços de educação consistiam na precariedade de parte do mobiliário das escolas e na destruição total da frota de apoio às ações educacionais”. Entretanto, prosseguiu, a equipe de auditoria constatara que, “nos anos anteriores, a prestação de serviço de transporte escolar dava-se por meio de motoristas autônomos contratados e, portanto, independia da frota do município”. Acrescentou o relator que o parecer favorável a uma das contratações era ainda mais falho, considerando-se que já havia sido realizada contratação por dispensa para o mesmo fim, e que, durante o período de execução do contrato anterior, “não foram adotadas providências para a regularização da situação do transporte escolar no município de forma mais definitiva”. Por essas razões, acolhendo proposta do relator, o Plenário decidiu aplicar também aos pareceristas a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ressalta-se que, como demonstra Escobar (1993): “a situação emergencial ensejadora da dispensa é aquela que resulta do imprevisível, e não da inércia administrativa.”

Portanto, apenas a decretação da situação de emergência ou calamitosa, não é suficiente para invocar o item IV do artigo 24 da Lei nº 8666/93, é imprescindível que a situação seja devidamente reconhecida e comprovada. Demonstrada a necessidade e a viabilidade da contratação direta, poderá ser utilizada a dispensa de licitação, desde que os objetos dos contratos sejam inerentes às atividades necessárias para a mitigação da situação.

Conforme Dotti (2005) o gestor público não pode adquirir objetos que não sejam pertinentes à situação enfrentada, devendo ter uma correlação entre o risco e o que está sendo contratado por meio de dispensa de licitação.

A dispensa da licitação é uma desburocratização aplicada à casos especiais previstos em lei. Ela está prevista no artigo 24 da Lei 8.666/93, que apresenta situações pontuais que exigem um atendimento rápido e eficaz, ou ainda, que não justificam a movimentação do procedimento licitatório. Mas, é importante destacar, que mesmo não tendo uma licitação, essas contratações devem respeitar princípios.

Decerto, a Constituição Federal de 1988 representou um marco para a Administração Pública brasileira, tendo apresentado no artigo 37, *caput* que a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência¹².

O princípio da Legalidade limita o poder do Estado e garante a segurança jurídica dos cidadãos, preceituando que a Administração Pública somente pode fazer aquilo que está previsto em lei. O princípio da moralidade tem por base a “boa administração” e requer que as decisões tomadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções públicas sejam dotadas de moralidade. A impessoalidade enquanto princípio constitucional é traduzida pela necessidade de tratamento igualitário a ser conferido pela Administração Pública aos administrados, sendo proibido qualquer tipo de discriminação, positivas ou negativas, que não estejam dispostas em lei. O

¹² Sabe-se que existem outros princípios implícitos no texto constitucional, como razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, entre outros.

princípio da publicidade denota que os atos públicos devem ser publicados e divulgados para que tenham eficácia (MEIRELES, 2001).

A eficiência enquanto princípio constitucional é relacionada ao alcance do que é melhor para o interesse público, não sendo um âmbito meramente econômico, mas numa caracterização mais voltada para a eficiência jurídica, ou seja, no pleno atendimento ao que é requisitado e necessário para o cidadão (BATISTA JUNIOR, 2008).

Para Justen Filho (2014) o princípio básico da contratação pública é atender ao interesse público e por isso a dispensa de licitação é uma atividade que preserva o interesse público.

O administrador público pode escolher ou não a abertura de um certame competitivo, desde que haja um caso concreto que se adeque a uma das hipóteses previstas no artigo 24 da lei de licitações (SPITZCOVSKY, 2019).

Escolhendo pela dispensa de licitação deve-se sempre observar o que está disposto no artigo 26 da Lei 8.666/1993:

As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

(Revogado)

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Portanto, não basta enquadrar a situação como “emergência” ou “calamidade pública”, precisa ter preço compatível com o mercado, devidamente justificado e comprovado, como também, a justificativa formal da escolha do fornecedor.

Segundo Justen Filho (2014) a Administração Pública antes de realizar uma dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, deve avaliar a presença de dois requisitos:

[...] o primeiro deles é a demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano: deve ser evidenciada a urgência da situação concreta e efetiva, não se tratando de urgência simplesmente teórica. A expressão prejuízo deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer prejuízo que autoriza dispensa de licitação. o mesmo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração. O segundo requisito é a demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas será admissível se evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação.

Spitzcovsky (2019) leciona que as dispensas de licitação podem ser agrupadas de acordo com os critérios de valor, situação (momento), características do contratado e as características do objeto.

A licitação é dispensável nas seguintes hipóteses: “a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; d) em razão da pessoa.” (DI PIETRO, 2009, p. 367).

No caso em estudo, as dispensas se justificam pelo momento da contratação.

Na linha de raciocínio aqui sufragada, constata-se que, para haver respaldo legal, a contratação direta deve se basear em justificativas tanto quanto necessárias sobre a situação de emergência, além de demonstrar, claramente, que tal contratação constitui o meio único e viável para atender, naquele momento, a necessidade da Administração.

O inciso VI do artigo 38 da Lei 8.666 traz claramente que pareceres técnicos ou jurídicos deverão ser juntados ao processo licitatório, inclusive para a dispensa de licitação.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de

seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

No caso específico da contratação direta com base em situação de emergência, não há como se afastar a exigência de análise prévia da assessoria jurídica, notadamente se houver tempo hábil para as providências necessárias à contratação. Dessa feita, deve ser efetivada a análise prévia nas contratações diretas, mesmo que sejam fundadas em situação de emergência, devendo ser observadas todas as suas nuances, conforme já asseverado, não sendo possível o envio posterior ao argumento de emergência da contratação.

Justen Filho (2014) afirma que:

“A Administração tem o dever de escolher um contratante qualificado e a proposta mais vantajosa possível. Uma contratação desvantajosa não pode ser justificada sob alegação de urgência. Se a Administração tinha acesso a diversas propostas e escolheu aquela que não era mais vantajosa, sua atuação foi inválida. Se a Administração poderia ter obtido contratação melhor atuando com maior diligência, houve vício. Em suma, os casos de ausência de licitação não se destinam a selecionar qualquer proposta. Nem autorizam a contratação desastrosa ou desvantajosa.”

Por todo o exposto, resta claro que ainda que a contratação direta pareça um paradoxo no que tange à proteção do princípio da moralidade, de fato não o é desde que sejam observados rigorosamente os dispositivos da Lei 8.666/93, pois conforme destacou-se anteriormente estas contratações devem preencher os requisitos determinados pela norma, tal qual se realizassem através de licitação.

Como a pandemia do covid-19 levou a publicação de vários normativos em caráter emergencial, visto que pandemia não estava prevista como um dos motivos para contratações emergenciais, no próximo capítulo serão conceituados e caracterizados os instrumentos jurídicos que são utilizados para regulamentar as situações de emergências e calamidade pública, bem como demonstrar as flexibilizações e inovações legais que foram permitidas e criadas para este período.

5 ORDENAMENTO JURÍDICO EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

O ordenamento jurídico é o sistema de normas (regras ou princípios) que se relacionam de uma forma hierarquizada em um estado. Organiza as lacunas e antinomias¹³ das leis, estabelecendo a ordem que o direito deve seguir em relação às normas estabelecidas. Tem como objetivo atingir melhor convívio e paz social. (BOBBIO, 1997).

Para Bobbio (1997) as normas jurídicas nunca são criadas isoladamente, sempre fazem parte de um contexto de normas que se relacionam, e esse contexto ou a forma como essas normas se organizam recebe o nome de ordenamento jurídico.

¹³ Antinomia jurídica é uma contradição real ou aparente entre normas dentro de um sistema jurídico, dificultando-se, assim, sua interpretação e reduzindo a segurança jurídica no território e tempo de vigência daquele sistema.

Este conceito de interdependência sistêmica das normas foi proposto por Hans Kelsen, ao afirmar que para uma norma ter validade, deve-se originar de outra norma que lhe antecede e é superior, ascendendo até à norma fundamental que legitima a todas (MOTA, 2012).

Segundo Secco (2008), a noção de sistema que transcorre o ordenamento jurídico no Brasil está determinada em dois princípios básicos: o entrelaçamento, que garante a própria harmonia do ordenamento, e o princípio da fundamentação ou derivação, por meio do qual as leis estão dispostas em forma hierárquica, tendo na Constituição o ápice do sistema, enquanto lei fundamental e fundadora, à qual todas as demais devem estar atreladas em termos obrigatórios.

A Constituição do Estado é sua lei fundamental, que organiza seus elementos essenciais mediante criação de normas jurídicas, escritas ou costumeiras. Dessa forma, servem essas normas para regulamentar a forma do Estado, seu governo, órgãos administrativos, direitos fundamentais e garantias individuais, bem como os modos de aquisição e do exercício do poder, com a definição dos seus limites de ação. É, portanto, o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado, que são: território, população e governo. (CAVALCANTE, 2018).

Sendo assim, os instrumentos de manutenção e organização do ordenamento jurídico brasileiro estão previstos dentro da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 59, sendo eles todos correlacionados à Lei Maior e hierarquizados conforme a seguir:

- I. Emendas à Constituição;
- II. Leis complementares;
- III. Leis ordinárias;
- IV. Leis delegadas;
- V. Medidas provisórias;
- VI. Decretos legislativos;
- VII. Resoluções.

É a partir do ordenamento jurídico que surgem os poderes da Administração, visto que são de natureza instrumental e servem para que o Estado possa preservar o interesse público, ou seja, da coletividade.

A República Federativa do Brasil segue a divisão dos três poderes propostas por Montesquieu¹⁴, organizando-se em: executivo, legislativo e judiciário, que são independentes e harmônicos entre si, de modo a operar o ordenamento de maneira mais eficiente. (OLIVEIRA *et al*, 2016).

[...] a separação desenvolvida por Montesquieu pressupõe a tripartição das funções do Estado, determinando a necessidade de existir órgãos responsáveis pelas principais atividades de governança, como o Legislativo para criar as leis, o Executivo para executá-las e o Judiciário para julgar eventuais demandas particulares e controvérsias de aplicação das leis. Tal teoria se apresenta moldada na não intervenção de um poder na esfera do outro, devendo todos trabalharem de forma independente. (OLIVEIRA *et al*, 2016).

O chefe do executivo é o presidente da república, cujos poderes derivam de uma eleição, que garante um mandato temporário. No caso do Brasil, o presidente atua como chefe de estado e chefe de governo. Deputados e senadores, compõem o poder legislativo, e têm como função principal a elaboração de leis e normas, sendo também eleitos pelo voto popular. O poder judiciário se concentra no julgamento e fiscalização do cumprimento das leis, sendo representado pelos juízes do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e da justiça federal.

Os 26 estados que compõem o país são dotados de autonomia para elaborar suas próprias constituições e leis, cuja competência legislativa é limitada pelos princípios da carta magna. Os municípios também gozam de uma restrita autonomia, pois suas leis estão subordinadas à constituição do estado ao qual pertencem e, ainda, pela Constituição Federal. Já o Distrito Federal combina funções de estado e município, e possui uma Lei Orgânica como constituição, e que também obedece aos termos da Constituição Federal (CABETE, 2019).

Nas situações de emergência e calamidade públicas, todos os entes federativos podem criar legislações específicas para aquela situação, sendo as Medidas Provisórias, Leis e Decretos os instrumentos mais comumente utilizados nestes casos, visto a natureza das mesmas, estarem diretamente ligadas à regulamentação e orientação.

¹⁴ Montesquieu (1689-1755) foi um filósofo social e escritor francês. Foi o autor de "Espírito das Leis". Foi o grande teórico da doutrina que veio a ser mais tarde a separação dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. É considerado o autêntico precursor da Sociologia Francesa. Foi um dos grandes nomes do pensamento iluminista, junto com Voltaire, Locke e Rousseau.

5.1 Medidas Provisórias

Dentre o sistema brasileiro de normas, os constituintes atribuíram ao Presidente da República, o poder de editar Medidas Provisórias, o que atribuiu ao poder executivo federal um instrumento jurídico capaz de alterar certas situações no momento da sua publicação. (RICCI; TOMIO, 2012).

Balera (2009) escreveu que as Medidas Provisórias substituíram os Decretos-Leis que estavam presentes no ordenamento jurídico do Brasil nos períodos ditatoriais, cujo Presidente de forma autoritária poderia restringir direitos dos cidadãos.

Desde 1988, as Medidas Provisórias (MPs) são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MP precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária.

A competência para a edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República é prevista no artigo 62, da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

Art. 62 – Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

É possível notar neste texto que a Constituição trouxe dois requisitos básicos para conceder o poder de edição das MPs pelo Presidente da República, sendo eles: relevância e urgência, além de exigir à imediata apreciação do Congresso Nacional (BALERA, 2009).

Essa exigência remete à Teoria Da Separação dos Poderes, que também é conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos. O Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Este é o princípio fundamental da República do Brasil, onde os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estão estruturados de forma independente, mas harmonicamente entre si e um controla o outro. (BARBOSA; SARRACHO, 2018).

Desta forma, dividido o poder e individuados seus órgãos, assim como superada a ideia da prevalência de um sobre o outro, através da compreensão da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia entre eles, admitindo-se, inclusive a interferência entre eles, ganha força a ideia de controle e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um. Aí estão presentes os elementos essenciais caracterizadores do moderno conceito do princípio da separação dos poderes (MALDONADO; DANTAS, 2007).

Cada um dos três poderes exerce uma função típica, ou seja, principal, e também outras funções de forma secundária, que são as funções atípicas, pois no ordenamento constitucional brasileiro, os poderes não são estanques, podendo um exercer a função do outro em determinadas situações. As funções típicas são aquelas que guardam uma relação de identidade com o Poder e as atípicas são aquelas que não guardam identidade e, por isso mesmo, são originariamente cabidas aos outros órgãos de poder (BALERA, 2009).

O Poder Executivo tem a função típica de administrar e as suas funções atípicas podem ser de natureza legislativa e de natureza jurisdicional. Entre as de natureza legislativa, se destaca a edição de Medidas Provisórias pelo Presidente da República.

O artigo 62 da Constituição Federal traz as regras gerais de edição e apreciação das MPs, definindo inclusive os assuntos e temas sobre os quais não podem se pronunciar.

[...] § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. [...]

Acerca da validade, as MPs têm vigência inicial de 60 dias que é prorrogada automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional. Se esta votação não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Todo o rito de tramitação é dado pela Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002.

Retornando aos dos requisitos indispensáveis para a permissão da edição da MP, o conceito de relevância está totalmente atrelado ao interesse público, somente este será considerado relevante, porém neste caso, a relevância faz referência aos casos graves, que exigem uma resposta imediata do Estado, visto que o segundo requisito é a urgência da situação, conforme discursa Celso Antônio Bandeira de Mello (2006):

[...] mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo existirão sérios riscos de que sobrevenha efeitos desastrosos em caso de demora.

Segundo Ricci & Tomio (2012) somente seis estados reproduziram em suas constituições estaduais a possibilidade de edição de MPs para os seus governadores. Trata-se de Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba. Por esta razão, há um número limitado de casos e é dada pouca atenção para este instrumento legal no âmbito subnacional.

5.2 Leis, Decretos e Portarias

A palavra lei vem do latim “*lex*”, que tem sua origem no verbo “*legere*”, ler, pois o magistrado romano lia o texto escrito da lei ao povo, nos comícios, para sua

aprovação. Por isso, é tida como norma jurídica escrita, permanente, emanada do Poder Público competente com aplicabilidade e obrigatoriedade à todos. É escrita, pois é apresentada em projeto, debatida, emendada, sancionada, promulgada e publicada e só após a sua publicação no órgão oficial é que se torna de fato obrigatória. O órgão competente é o Legislativo, mas há normas que emanam do Executivo [...]. (GUIMARÃES, 2012).

Portanto, no sentido jurídico, lei é um texto oficial, que abrange um conjunto de normas, ditadas pelo poder eleito (Poder Legislativo), que integra a organização do Estado, sua preparação é disciplinada por norma constitucional, derivada do poder originário (todo poder emana do povo) e o Estado garante sua execução obrigatória. (SCHMIEGUEL, 2010).

Os decretos são os atos do Poder Executivo que regulamentam as normas de hierarquia superior, como, por exemplo, a lei ordinária. O decreto apenas detalha, bem como aponta e normatiza os caminhos para o fiel cumprimento da lei que ele visa regulamentar, facilitando sua execução ou aplicação. Não pode, portanto, ampliar nem restringir o conteúdo normativo da lei cuja regulamentação lhe cabe. (NUNES, 2017).

As leis ordinárias, são fruto da atividade típica e regular do Poder Legislativo. Ao lado das leis ordinárias, no mesmo patamar hierárquico e na esfera federal, estão as leis delegadas, que são aquelas elaboradas pelo Presidente da República, que solicita a delegação ao Congresso Nacional. As leis complementares têm como função tratar de temas que a Constituição entende que devam ser reguladas por normas mais rígidas que aquelas disciplinadas por leis ordinárias e demais de mesma hierarquia. (NUNES, 2017).

No que referir-se à lei e ao decreto, deve ficar claro que lei tem mais força normativa porque, para sua formação, concorrem conjuntamente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Aquele, formado por parlamentares, discute e aprova o projeto de lei, e este, encarnado pelo presidente da República, governador ou prefeito, mediante a sanção, transforma em lei o projeto de lei aprovado pelo Legislativo. O decreto tem menos força normativa porque não passa pela discussão e aprovação legislativa, é simplesmente elaborado e assinado pelo presidente, governador ou prefeito, conforme o caso. O processo de formação da lei chama-se processo legislativo. O decreto não é submetido ao processo legislativo. (SOUZA, 2017).

Outra distinção entre a lei e o decreto é que a lei obriga a fazer ou deixar de fazer, e o decreto, não. É o princípio genérico da legalidade, previsto

expressamente no artigo 5.º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar alguma coisa senão em virtude de lei”. Somente a lei pode inovar o Direito, ou seja, criar, extinguir ou modificar direitos e obrigações. No atual regime constitucional brasileiro, não se obriga nem desobriga a ninguém por decreto, nem mesmo pelo doutrinariamente chamado decreto autônomo, cuja discussão não cabe aqui.

Dentre as funções do decreto, a principal é a de regulamentar a lei, ou seja, descer às minúcias necessárias de pontos específicos, criando os meios necessários para fiel execução da lei, sem, contudo, contrariar qualquer das disposições dela ou inovar o Direito.

A Constituição Federal estabelece as atribuições da União, Estados e Municípios. As leis estaduais atuam até os limites físicos do Estado. Uma lei estadual tem seu alcance delimitado pelas Constituições Federal e Estadual. Não é permitido ao Poder Legislativo estadual legislar sobre assuntos de competência exclusivamente federal ou municipal. Na verdade, no sistema federativo brasileiro, quando se repartiram as competências, sobraram aos Estados aquelas que não são da União nem dos Municípios.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

No plano estadual, o executivo é o governador e, no municipal, o prefeito. No estado, o legislativo são os deputados estaduais e, nos municípios, os vereadores.

Outro importante normativo que é utilizado em situações excepcionais é a portaria. Portaria é o ato administrativo sob o qual se objetiva regular o funcionamento da Administração ou o comportamento dos agentes públicos

As portarias são importantes dispositivos de regulação de políticas e visam, principalmente, a definir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos

aprovados pelo Poder Legislativo, tal como previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 87. (BAPTISTA, 2007).

Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; [...].

Logo, no caso do governo federal, os Ministros de Estado que são os responsáveis pelas portarias, mas assim como no caso das leis e decretos, as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios podem permitir que os Secretários de Estado e Municipais também utilizem deste instrumento para regulamentar as suas pastas.

Cretella Júnior (1974) ressalta que a portaria é "usada para baixar instruções sobre andamento dos serviços ou para transmitir determinações aos cidadãos em geral ou a particulares diretamente interessados", conforme o assunto em foco, dando-lhes conhecimento do procedimento a seguir em casos especificados, nos termos da lei.

Portanto, é um ato por meio do qual o titular do órgão determina providências de caráter administrativo, visando a estabelecer normas referentes à organização, à ordem disciplinar e ao funcionamento de serviço ou procedimentos para o órgão e entidade da Administração Pública, bem como para nortear o cumprimento de dispositivos legais e disciplinares.

5.3 Inovações jurídicas durante a pandemia

De acordo com Sigmund Freud [19--] "quando a dor de não estar vivendo for maior que o medo da mudança, a pessoa muda". Em outras palavras, as pessoas e as organizações mudam quando suas percepções dos benefícios para mudar compensam os esforços e riscos associados à mudança. No caso da pandemia, o benefício pode ser incomensurável. A depender do contexto organizacional, a

pandemia pode trazer importantes consequências aos negócios de uma organização, ou até mesmo colocar em risco sua sobrevivência.

Nas palavras de Maurício Góis (1983):

A crise é a melhor benção que pode ocorrer com as pessoas e países, porque a crise traz progressos. A criatividade nasce da angústia, como o dia nasce da noite escura. É na crise que nascem as invenções, os descobrimentos e as grandes estratégias.

Segundo Bruno-Faria e Fonseca (2014) o conceito de inovação é uma construção complicada, pode ter vários conceitos, variáveis e contextos de aplicação dependendo do campo de conhecimento, ramo de atividade e setor que está sendo abordado dentro deste conceito.

Fato, é que a pandemia do novo coronavírus produziu inúmeras inovações legislativas com impacto na administração pública, especialmente nas regras relativas a licitações e contratos, pois novas regras em matéria de contratações públicas precisaram ser editadas enquanto uma nova lei geral não se consolida.

Estas inovações tiveram início em fevereiro de 2020 quando foi promulgada a Lei nº 13.979, cujo artigo 4º dispensou a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus. Referida dispensa é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública. Ademais, todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nessa Lei devem ser imediatamente disponibilizadas na internet, contendo todas as informações necessárias ao exercício do controle externo e do controle social.

No mês seguinte, em março de 2020, foi editada a Medida Provisória nº 926 alterando e acrescentando dispositivos à Lei nº 13.979/2020. A MP acrescentou a possibilidade da dispensa alcançar serviços de engenharia, bem como de equipamentos usados, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. Também, permitiu 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.

Outra importante inovação da MP nº 926/2020 foi a de que as condições caracterizadoras da emergência são presumidas, isto é, não precisam ser previamente demonstradas. Igualmente, foi dispensada a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns e admitida a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificados.

A MP nº 926/2020 também estabeleceu que os contratos regidos pela Lei nº 13.979/2020 terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência. Além disso, ampliou os limites para suprimentos de fundos por meio dos cartões de pagamento do governo (R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 80.000,00 nos demais casos).

Na mesma data da MP nº 926/2020, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 791, também alterando a Lei nº 13.979, e cujo art. 7º-I cria um confuso regime de homologação de contratações federais envolvendo a Advocacia Geral da União (AGU), a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Procuradoria Geral da República (PGR) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Dificilmente será aprovado, pois é manifestamente inconstitucional em face do artigo 71 da Carta Magna, razão pela qual sua análise não será estendida.

Em abril de 2020, editou-se nova Medida Provisória nº 951, alterando outra vez a Lei 13.979, para incluir regras específicas para aplicação do sistema de registro de preços e para suspender o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011.

Em situações excepcionais, devidamente justificadas, é dispensada a estimativa de preços e a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista. Também ficou dispensada a audiência pública prevista no artigo 39 da Lei nº 8.666/1993.

Em termos de valor, originalmente as dispensas de licitações tinham o limite em cruzeiros, mas em 1998 os valores foram atualizados para R\$ 15 mil para obras e serviços de engenharia e de R\$ 8 mil para outras compras, serviços ou alienações, porém como previsto no artigo 120 da Lei nº 8.666/93, estes valores podem ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal. (ALEGRIA, 2018).

E foi o que ocorreu em maio, por meio da publicação da MP nº 961/2020, o governo federal flexibilizou as regras de licitação e contratos, para toda a administração pública até dezembro de 2020. A MP alterou os limites orçamentários para as dispensas da realização dos processos licitatórios para R\$ 100 mil na contratação de obras e serviços de engenharia e de até 50 mil para compras e outros serviços.

Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência da covid-19, os prazos dos procedimentos licitatórios foram reduzidos pela metade. Por sua vez, eventuais recursos aos procedimentos licitatórios não terão caráter suspensivo.

Além dessas alterações, a MP nº 961/2020 autorizou os pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Criado em 2011 para atender às obras da Copa do Mundo de 2014 e, posteriormente, estendido a empreendimentos da Olimpíada de 2016 e a algumas obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, prevê a possibilidade de sigilo do orçamento, de contratação sem projeto executivo e a existência de fase única de recursos.

Assim como a Lei nº 13.979/2020, as medidas provisórias que a sobrevieram continuaram compondo uma legislação disruptiva, desburocratizando os procedimentos, dando ao Poder Público mecanismos de concorrência frente ao comprador privado; veja-se o instituto do pagamento antecipado aos fornecedores. Mais que isso, a nova lei veio trazer respaldo legal ao gestor, colocar nas linhas questões que outrora habitavam as estrelinhas, como a formação do preço e sua aceitabilidade, agilizando a tomada de decisão do gestor, que agora consulta apenas lei ao invés de inúmeras interpretações de boas práticas para formação do seu entendimento.

Com efeito, essa tendência desburocratizante também está presente no Projeto de Lei nº 1.292/95¹⁵, em tramitação no Congresso Nacional, por isso é razoável acreditar que algumas novidades introduzidas pela Lei nº 13.979/20 e pelas

¹⁵ Projeto de Lei que visa o ajuste na legislação referente às compras públicas e cria um novo marco legal para substituir a Lei das Licitações (8.666/93), a Lei do Pregão (10.520/02) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei 12.462/11).

medidas provisórias subsequentes podem ser incorporadas à futura nova Lei Geral de Licitações.

O regramento de compras públicas para a pandemia visitou e sanou questões polêmicas. Abriu caminho para outras soluções há 25 anos represadas num projeto emendado e remendado, atravancando a revolução nesse campo tão importante e tão estratégico.

Registre-se: compras públicas salvam vidas, executam políticas públicas, têm potencial de regular mercados e fomentar segmentos de empreendedorismo.

6 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS EM MINAS GERAIS

A centralização de compras no âmbito da administração pública brasileira, não é uma novidade, sua idealização remete-se à dois movimentos ocorridos durante os governos de Getúlio Vargas, entre 1931 e 1945, porém o tema começou a ser mais discutido e implementado a partir da segunda década dos anos 2000 (FERNANDES, 2015).

O setor público vem preocupando-se, de forma cada vez mais crescente, com a questão da eficiência em suas atividades, a fim de tornar as ações estatais mais céleres (VASCONCELOS, 2013).

A compra pública é um tema que vem ganhando destaque no cenário nacional, pois mobiliza vários setores importantes da economia. Há alguns anos, o departamento de compras era visto apenas como um setor burocrático, gerador de custos. Hoje, porém, concentra grande atenção por parte dos dirigentes, visto que o Estado atravessa uma crise financeira e fiscal e cada dia passa a ser mais requisitado pelos cidadãos no que se refere à entrega efetiva de suas políticas e serviços, tornando a área de compras um setor de função estratégica (COSTA, 1998).

O setor de compras está tendo atualmente uma visão mais estratégica, necessitando cada vez mais de pessoal capacitado para a realização das atividades propostas. (QUINTINO, 2019).

Segundo Dias e Costa (2012), a área de compras tem como objetivo: “adquirir bens e/ou serviços, na qualidade desejada, no momento preciso, pelo menor custo possível e na qualidade pedida.”

A centralização de compras públicas é uma estratégia de aparelhamento e gestão adotado pelos governos para enfrentar os desafios da função administrativa de compras, cuja relevância nos cenários de implementação de políticas públicas tem crescido com a busca pelo aprimoramento da governança nas máquinas estatais (SANTOS, 2019).

Nas compras centralizadas, processos, informações, recursos, *expertise* e os volumes de compras de organizações independentes, são reunidos em um ponto focal, com o intuito de aprimorar seus desempenhos. (WALKER *et al*, 2007).

É um processo de gestão estratégica de compras, que exige uma estrutura de relações cooperativas e simbióticas entre as organizações participantes, especialmente no caso das compras compartilhadas ou compras conjuntas, que envolvem a adesão de organizações ou de unidades organizacionais. (SANTOS, 2019).

Segundo McCue e Prier (2008) quando no modelo centralizado há uma colaboração harmoniosa e colaborativa entre as organizações públicas participantes, mesmo que tenha sido criada de forma obrigatória, os cidadãos são beneficiados visto que com a economia de recursos e o aumento da eficiência nas compras são os principais resultados alcançados.

Nas compras centralizadas há um menor custo de processamento de pedidos e a possibilidade de compras de quantitativos maiores, que levam ao ganho de escala nas negociações. (SANTORO, 2012).

Seguindo esta lógica, o processo de compras para governo do Estado de Minas Gerais vem sendo modernizado nos últimos anos, buscando sempre maximizar a eficiência, seja dando mais celeridade aos processos ou por meio da redução dos custos para os órgãos.

Desde então, uma série de medidas foram adotadas com vistas na economicidade, busca de melhoria da qualidade das compras públicas e efetivação de mecanismos de controle das contratações e seu reflexo no gasto público do Poder Executivo Estadual.

Partindo dessa necessidade de racionalizar o uso dos recursos financeiros e de adotar critérios de padronização na aquisição de bens e contratação de serviços, em 2014, o Estado de Minas Gerais deu início ao modelo centralizado de compras governamentais, através da criação do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) por meio do Decreto Estadual nº 46.552 de 30 de junho de 2014:

Art. 1º – O Centro de Serviços Compartilhados – CSC – é uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que atua como órgão central de compras governamentais responsável pela propositura de políticas e diretrizes para a implementação de ações estratégicas de compras e da gestão logística e patrimonial do Estado e demais atribuições previstas neste Decreto.

O processo de compras no governo do Estado de Minas Gerais vem sendo modernizado nos últimos anos, buscando sempre maximizar a eficiência, seja dando mais celeridade aos processos ou através da redução dos custos para os órgãos. O Centro de Serviços Compartilhados foi adotado após um estudo de viabilidade buscando centralizar toda a atividade meio para que os órgãos pudessem concentrar seus esforços em suas atividades finalísticas.

Ao longo dos anos as atribuições do CSC foram sendo reformuladas e atualmente, por meio do Decreto Estadual nº 47.727 de 02 de outubro de 2019, dentro da estrutura organizacional do CSC, a responsabilidade pela execução dos processos de aquisições e contratações centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais é da Central de Compras.

6.1 Central de Compras

A Central de Compras é uma das diretorias da Superintendência Central de Compras Governamentais (SCCGOV) e suas competências estão listadas no artigo 56 do Decreto Estadual nº 47.727 de 02 de outubro de 2019:

A Central de Compras tem como competência a realização de aquisições e contratações para atendimento à demanda dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes, com atribuições de:

I – elaborar os termos de referências para as aquisições e contratações centralizadas e para as processadas por meio de sistema de registro de preços;

II – planejar, coordenar e executar atividades para a realização de procedimentos licitatórios e de contratação direta relativos a:

- a) compras centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades;
- b) processados por meio do sistema de registro de preços;
- c) pedido de processamento de aquisição ou contratação efetuado por órgão ou entidade.

III – realizar a celebração dos instrumentos contratuais e atas de registros de preços oriundos dos procedimentos licitatórios realizados pela central de compras;

IV – orientar e executar as atividades necessárias ao recebimento de doações de bens e serviços sem ônus ou encargos, e bens em comodato, sob a responsabilidade da Seplag.

Portanto, conforme o Decreto nº 46.901 de 30 de novembro de 2015, a Central de Compras é a unidade administrativa da Seplag responsável pela execução de compras centralizadas estratégicas, ou seja, aquelas consideradas de impacto social (capacidade de impactar de forma positiva a vida dos cidadãos mineiros, elevando o desenvolvimento social e econômico), grande vulto¹⁶ (são aquelas cuja estimativa de gastos supera o valor de R\$ 82,5 milhões) ou de interesse de vários órgãos e entidades estaduais (bens e serviços de uso comum). Medicamentos, materiais de escritório, veículos, combustível, itens de tecnologia de informação e comunicação são alguns dos insumos adquiridos de forma centralizada.

A metodologia utilizada para tais aquisições é a realização de uma compilação de listas base recebidas de cada um dos órgãos ou entidades estaduais, baseadas em suas demandas de anos anteriores, que resulta em uma lista final de itens a serem licitados. Esta lista final é tratada para evitar possíveis direcionamentos e equívocos de especificações e divulgada em área própria do Portal de Compras de Minas Gerais.

A licitação então é organizada de forma centralizada, mas em benefício de todos os participantes, garantindo maior poder de negociação em função do grande quantitativo e maior organização e economia administrativa, uma vez que não há necessidade de cada órgão organizar seu processo licitatório separadamente.

Em média, a Central de Compras realizou de 2015 a 2019, quarenta e dois Registros de Preços por ano que atenderam à setenta órgãos e entidades, tendo homologado quase dois bilhões de reais, conforme demonstrado na tabela a seguir:

¹⁶ Obras, serviços e compras de grande vulto é definido, de forma objetiva, pela Lei nº 8.666/93, em seu artigo 6º, V é aquela cujo valor estimado seja superior a 25 vezes o limite da concorrência de obra e serviço de engenharia (art. 23, I, “c”, da Lei). Este limite, atualmente atualizado pelo Decreto Federal nº 9.412/2018, é de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). Portanto, compra de grande vulto é aquela com valor estimado superior a R\$ 82.500.000,00 (oitenta e dois milhões e quinhentos mil reais).

Tabela 1 – Relação entre o número de órgão atendidos, as quantidades de registros de preços e o valor total registrado pela Central de Compras entre os anos de 2015 e 2019

(continua)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Quantidade órgãos atendidos	69	76	68	71	64	70

Tabela 1 – Relação entre o número de órgão atendidos, as quantidades de registros de preços e o valor total registrado pela Central de Compras entre os anos de 2015 e 2019

(continuação)

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	Média
Quantidade RPs	18	38	42	55	55	42
Valor total registrado em reais ¹⁷	0,99	1,5	3,9	2,6	3,5	1,9
	bilhões	bilhões	bilhões	bilhões	bilhões	bilhões

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

No final de 2019, a Seplag deu início ao Projeto do Centro de Compras Compartilhados (CCC), que tem como objetivo desenvolver e implementar um Centro de Compras Compartilhadas para operacionalizar os macroprocessos de compras e contratos dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, sediados em Belo Horizonte, sustentado por áreas de atendimento, assessoramento jurídico e melhoria contínua. O CCC será uma expansão da Superintendência Central de Compras Governamentais.

Dentre os benefícios esperados com essa iniciativa pode-se destacar: foco dos órgãos e entidades em suas atividades finalísticas a partir da desoneração de sua força de trabalho dedicada atualmente a atividades transacionais; padronização e redução dos riscos dos processos de contratações; ganhos de escala e produtividade com a centralização dos procedimentos e concentração dos esforços; e criação de uma unidade dedicada e que seja referência na temática de compras públicas.

¹⁷ Valor total aproximado e atualizado pela inflação referente ao período, demonstrada pelo índice IGP-M/FGV.

Em sua primeira fase foi realizado um estudo prévio¹⁸ que realizou o diagnóstico das compras públicas estaduais. Dentre os resultados obtidos, encontrou-se que entre os anos de 2015-2019, foram realizados 226 registros de preços pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional de Minas Gerais. Conforme demonstrado na tabela 1, dentro deste mesmo período, a Central de Compras foi responsável por 208 registros de preços, ou seja, 92%.

Ainda neste mesmo estudo, é apontado que a média do valor total homologado nos processos de compras realizados no período de 2015-2019 pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional de Minas Gerais chegou a pouco mais de sete bilhões de reais. Portanto, a média dos quase dois bilhões de valor total médio anual registrado pela Central de Compras, corresponde a cerca de 29% do valor médio total homologado do Estado no período estudado.

Vale salientar, que atualmente a Central de Compras possui como força de trabalho 25 colaboradores, incluindo os gestores, enquanto no universo órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional de Minas Gerais, possuem no total 1.015¹⁹ pessoas que atuam com compras e gestão de atas de registro de preços e contratos. Portanto, com menos de 3% da força de trabalho total, a equipe da Central de Compras é a responsável pelos quase 29% do valor médio total homologado do Estado citado acima.

Assim, demonstra-se que a Central de Compras se tornou ao longo do tempo uma estrutura que desempenha um papel importante na realização dos objetivos estratégicos dos órgãos e entidades estaduais, devido à sua especialização na realização de registros de preços centralizados, que reduzem os custos operacionais das licitações, trazendo todos os benefícios do ganho de escala, além de permitir que os órgãos se preocupem mais em desempenhar suas funções principais e originárias, sem afetar a capacidade, qualidade e entrega de produtos ou

¹⁸ Estudo elaborado com a finalidade de suprir a equipe do Projeto CCC com informações para definição de escopo e forma de implementação do Centro de Compras Compartilhadas, a partir da necessidade de realizar o mapeamento do panorama atual de compras dos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional, que utilizam o Portal de Compras e o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD, como ponto de partida e fundamentação das futuras propostas que serão elaboradas. Como o projeto está em andamento e tem a previsão de início da sua implementação para 2021, ainda não há documentos publicados e disponibilizados para consulta pública.

¹⁹ Utilizou-se a base do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SISAP, referente ao mês de dezembro de 2019, as bases recebidas diretamente da PMMG e do CBMMG e a base e terceirizados vinculados à empresa MGS.

serviços essenciais. E, seu sucesso, levou ao Projeto do CCC que será a expansão do seu escopo e área de atuação.

6.2 Centralização de compras de saúde em Minas Gerais

A Carta Constitucional de 1988 introduziu a saúde como direito de cidadania e, juntamente com a legislação infraconstitucional dela decorrente, estabeleceu progressivas e importantes responsabilidades aos gestores do sistema público de saúde, sendo uma dessas responsabilidades realizar os procedimentos licitatórios para aquisição e contratação de bens e serviços úteis às atividades relacionadas aos serviços, atividades e políticas públicas de saúde.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, pois ele garante acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país, o que leva à um gasto financeiro considerável para o Estado no seu financiamento, envolvendo também toda a sua organização, estrutura e o ciclo socioeconômico (TERRA, 2018).

Segundo Backes *et al* (2012) o SUS foi criado a partir das amostras de um conjunto de necessidades sociais de saúde, as quais imprimem um caráter ético-moral que a defende como direito de todo cidadão. Enquanto conquista das lutas participativas e democráticas, o SUS se desenvolve com base nos princípios de acesso, universalidade, equidade e integralidade, e com base nas diretrizes organizativas de descentralização, regionalização, hierarquização e participação da comunidade.

Posto isto, para o perfeito funcionamento do SUS faz-se necessária a compra de medicamentos, insumos, materiais e equipamentos que serão utilizados nos serviços de saúde pública ou distribuídos para os cidadãos e para tal, assim como em qualquer outra área da administração pública, a aquisição e contratação se dá pelo o procedimento da licitação, onde se seleciona a proposta mais vantajosa do que se pretende adquirir proporcionando aos fornecedores, participantes da modalidade,

oportunidades idênticas de concorrência, processo esse baseado nos princípios da Administração Pública e na legislação específica.

Como já visto nesse trabalho, a licitação tem como finalidade 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, 1993).

Existem vários pontos de vista sobre compras centralizadas no setor de saúde. Do ponto de vista das vantagens, a centralização visa otimizar o processo de aquisição, reduzindo atividades sobrepostas e criando economias de escala para alcançar a eficiência de aquisição. O motivo desta situação é que o aumento da quantidade e a padronização das compras aumentaram a capacidade de negociação, reduzindo o custo unitário do produto. (APERTA *et al*, 2016).

Ainda segundo Aperta (2016), alguns autores acreditam que a concentração das compras ainda pode levar à inovação devido à promoção da competição entre diversos entes econômicos nesse processo.

As compras colaborativas ou conjuntas são um dos instrumentos mais efetivos para reduzir custos em sistemas de saúde. A lógica, de acordo com Huff-Rousselle (2012) é que muitos dos insumos de saúde têm suas estruturas de oferta bastante concentrada nos mercados mundiais, em torno de grandes empresas multinacionais. A consolidação de poder de compra de vários países, bem como de organizações dentro de um mesmo país, é um meio de atacar esse desequilíbrio. Nos modelos de compras compartilhadas, os benefícios incluem: a) reduções de preços unitários; b) maior garantia de qualidade; c) redução ou eliminação de corrupção em compras; d) escolha racionalizada por meio de seleção e padronização bem informadas; e) maior equidade entre membros; f) maior utilidade prática no papel desempenhado pela instituição gestora do sistema; e g) maior acesso a produtos médicos essenciais dentro de cada país participante.

Burnett (2003) afirma que dentre as quatro áreas de gerenciamento da cadeia de suprimentos (seleção, compra, distribuição e uso), a compras é a área que oferece o maior ensejo de economia de custos.

Fiuza *et al* (2020), rebate, porém, que segundo a OMS, a compra eficiente envolve mais que meramente conseguir o menor preço, pois versa-se sobre criar um mercado profícuo em que produtos de alta qualidade estão disponíveis no tempo certo por preços acessíveis e na quantidade certa. A aquisição estratégica abrange todas as atividades que objetivam incrementar a eficiência da compra. Elas incluem, por exemplo, atividades que reduzam as compras repetitivas de baixo valor para aumentar as economias de escala e reduzir custos de transporte.

Outro ponto importante é, que repetidamente, o volume de compras públicas faz com que o Estado se torne o maior comprador em um mercado e, assim, as compras governamentais extrapolam seu papel original. Além de garantir os bens e serviços necessários para o funcionamento do Estado e da Administração Pública, o grande volume de compras governamentais transforma o Estado em um poderoso comprador individual, capaz de moldar a oferta de bens e serviços conforme sua intenção. O poder de compra de um Estado se torna, assim, valioso instrumento para a proposição de políticas públicas (CAMARGOS; MOREIRA, 2015).

Soma-se a isso, o fato de os municípios, em geral, possuírem orçamentos menores e infraestrutura menos desenvolvida que os estados e a União. Sendo por este fato, inclusive, que esta característica foi levada em consideração na criação do SUS, já que a distribuição de competências dentro do SUS, em regra, atribuiu aos municípios ações e serviços de saúde de baixa ou média complexidade — sendo chamada esta característica de “estrutura federativa do SUS”, nos termos de Dourado e Elias (2011).

Neste âmbito, buscando a maior eficiência nas compras em saúde, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da criação do CSC e da Central de Compras também centraliza as aquisições de materiais estratégicos e pertinentes à temática saúde, realizando licitações nas quais os principais participantes são a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG), a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (Ipsemg), Hospital da Polícia Militar (HPM), Hospital da Polícia Civil de Minas Gerais, Hospital Universitário Clemente Faria (HUCF-Unimontes), Fundação Ezequiel Dias (Funed) e Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais (Hemominas).

Recortando os dados sobre a Central de Compras demonstrados na seção **6.1** deste capítulo tem-se que, de todos os Registros de Preços realizados pelos

órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional de Minas Gerais, uma média de cerca de 69% representam apenas os itens de materiais do grupo de Medicamentos e Materiais e Equipamentos para usos médicos, odontológicos e veterinários do Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (Catmas²⁰), conforme tabela a seguir:

Tabela 2 – Registros de Preços de materiais de saúde realizados pela Central de Compras

Ano	Valor total registrado em reais²¹	% em relação ao total de RPs
2015	0,5 bilhões	61%
2016	0,7 bilhões	62%
2017	1,9 bilhões	61%
2018	1,7 bilhões	81%
2019	2,2 bilhões	79%
Média	1,4 bilhões	69%

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Apesar da área de compras não ser um fim em si mesma, e possuir como função principal coordenar a sua atividade, aliada e em sintonia com outras importantes fases desenvolvidas pela organização; a atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da área da saúde.

Portanto, por todos os dados apresentados e o histórico de centralização de compras relatado acima é possível colocar a Central de Compras da Seplog como

²⁰ As compras e contratações da administração pública mineira seguem as descrições de itens que estão dispostos no Catálogo de Materiais e Serviços (Catmas) do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siad). Tal catálogo está organizado conforme uma hierarquia, indo do menor ao maior nível de agregação, que são: i) item: objeto especificado de forma completa, com todas as características necessárias para sua identificação e que o tornam único. Assim, será utilizado nos processos de compra e contratação (exemplo: curativo, tipo: hidrogel, revestimento: ácidos graxos essenciais); ii) padrão descritivo de material (PDM): conjunto de características consideradas básicas, agrega vários itens que possuem a mesma finalidade ou função (exemplo: curativo); iii) classe: nível de organização orientado para a finalidade específica que agrega os PDMs que atendem a uma função comum (exemplo: materiais cirúrgicos para curativos); iv) grupo: maior nível de agregação, representando, de forma genérica, um conjunto de materiais ou serviços que possuem alguma afinidade entre si (exemplo: equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário).

²¹ Valor total aproximado.

um dos atores importantes nas aquisições referentes ao enfrentamento da pandemia da covid-19.

7 ATUAÇÃO DA CENTRAL DE COMPRAS DE MINAS GERAIS NA PANDEMIA DA COVID-19

Ao longo de 2020, o mundo enfrenta o grande desafio de mitigar os efeitos do novo coronavírus. Em pouco tempo o cenário mundial se agravou de forma assustadora e, em Minas Gerais, a situação não foi diferente, provocando a necessidade de uma ação rápida e assertiva da Administração Pública.

Com o intuito de prevenção aos possíveis prejuízos causados pelo coronavírus, o Governo do Estado de Minas Gerais decidiu se antecipar e, em 13 de março de 2020, declarou Situação de Emergência em Saúde Pública no Estado, por meio do Decreto NE nº 113, de 12 de março de 2020, em razão de pandemia de doença infecciosa viral respiratória – covid-19, causada pelo agente Novo Coronavírus – SARS-CoV-2 – 1.5.1.1.0, de importância internacional.

Pouco tempo depois, foi declarado também o Estado de Calamidade Pública por meio do Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020, que permitia ações mais extremas por parte do Estado, incluindo a suspensão de prazos e dispensação do atingimento de metas administrativas e fiscais.

É importante salientar que a pandemia do coronavírus, para além da questão de saúde pública, trouxe também uma severa crise na logística mundial e na capacidade dos governos viabilizarem suas aquisições para os itens relacionados ao combate do covid-19. Pela característica exponencial de contágio, a doença criou uma demanda mundial igualmente exponencial por Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), equipamentos médicos, principalmente àqueles necessários para a abarutragem de unidades de terapia intensiva (UTIs), como os respiradores e seus componentes. O mesmo ocorreu com os insumos e materiais destinados a realização dos testes laboratoriais para o efetivo diagnóstico da covid-19.

O estouro dos casos de contaminação ao redor do mundo resultante do alto poder de contágio do vírus, associado a políticas lenientes de contenção, acelerou a demanda por insumos, saneantes, equipamentos médicos e equipamentos de proteção individual de tal maneira que os países afetados que possuíam produção própria suspenderam suas exportações e os não autossuficientes tiveram de disputar

entregas, que em muitos casos sofreram mudanças de destino ainda no embarque, devido a prioridade de se atender aos países desenvolvidos e bons pagadores.

Dentro de um mesmo país, o grau de fragmentação do sistema de saúde ensejou comportamentos fratricidas, em que um sistema de saúde público local começou a tomar medidas para proteger seu fornecimento de possíveis interrupções e, no limite, prejudicar ou mesmo inviabilizar o fornecimento a outros sistemas públicos ou privados. Essa competição também contribuiu para uma alta dramática dos preços.

A partir desse cenário de pandemia e Estado de Calamidade Pública em Minas Gerais, tornou-se necessária a rápida e assertiva ação de aquisição de EPIs e equipamentos médicos, levando em consideração a previsibilidade de pico de casos calculada pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

Diante disso, o objetivo era proteger, principalmente, os profissionais de saúde e os agentes públicos que possuíam contato direto com a população. Tal medida, visava impedir o contágio desses profissionais e a disseminação do coronavírus para o restante dos cidadãos. Além disso, havia a necessidade de abertura de novos leitos ou a reativação de leitos existentes sendo imprescindível a aquisição de equipamentos e instrumentos médicos, para receber os infectados e tratá-los com a devida estrutura necessária, evitando-se o colapso do SUS mineiro.

Nessas ações, buscou-se também auxiliar no abastecimento dos municípios mineiros e os hospitais filantrópicos com esses objetos, visto que se é conhecida a dificuldade dos entes federativos menores para conseguir preços mais baixos, adquirir bens de grande vulto e realizar operações logísticas complexas e internacionais, afinal a maioria possui poucos recursos financeiros e profissionais qualificados para desempenhar funções e operações de grande porte.

Então, a partir de uma decisão colegiada entre o Governador Romeu Zema e os Secretários de Estado, utilizando-se do poder de centralização das compras e a *expertise* no trato com as compras públicas da Central de Compras da Seplag, decidiu-se apoiar essas instituições, permitindo e priorizando a carona dos municípios mineiros nos processos licitatórios e criando o programa Protege Minas, que será melhor abordado a seguir.

7.1 Aquisições emergenciais de equipamentos de proteção individual

No fim do mês de Março, o cenário era de: aumento da demanda de EPIs, competição mundial pelos equipamentos, prática de sobrepreços, escassez de disponibilidade de estoque, entrada de inúmeras empresas desconhecidas e oportunistas, e previsões que indicavam que o pico da infecção seria em meados de abril e no mais tardar ao longo de maio.

Sendo assim, o intuito era evitar ao máximo o desabastecimento, tanto das unidades de saúde como das demais áreas de risco, sobretudo na área de segurança, uma vez que os fornecedores não conseguiam estoque para atendimento em tempo hábil. Posto isto, o Governo de Minas Gerais viu a necessidade de buscar outras alternativas para a proteção dos agentes públicos de segurança que se encontravam expostos ao risco de contaminação.

Ciente da capacidade de produção têxtil das unidades prisionais do Estado, adotou-se uma frente de pesquisa de mercado para fornecimento da matéria prima para a fabricação de máscaras de proteção descartáveis a fim de atender a demanda de proteção dos agentes públicos dos seguintes órgãos: Polícia Civil do Estado Minas Gerais (PCMG), Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), Corpo de Bombeiros Militares do Estado de Minas Gerais (CBMMG), Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG) e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp).

Considerando as necessidades desses órgãos, a Central de Compras realizou a instrução processual para aquisição de 431.667m² de Tecido Não Tecido (TNT²²) para fabricação de máscaras descartáveis pelo sistema penitenciário, seguindo os parâmetros da Vigilância Sanitária e obtendo assim, um menor valor final no custo da máscara descartável e ainda auxiliando no fator social, ao favorecer a ressocialização dos internos, uma vez que os detentos que realizariam a fabricação teriam a redução do seu tempo de condenação, sendo um dia a menos de cárcere a cada três dias de trabalho.

Foram realizados quatro processos de aquisição de TNT, para a confecção das máscaras. A estratégia adotada foi a aquisição via dispensa de licitação, em

²² O TNT é um produto definido pela norma NBR-13370 e caracterizado como uma estrutura plana, flexível e porosa, constituída de véu ou manta de fibras ou filamentos, orientados direccionalmente ou ao acaso. A estrutura pode ser elaborada por processo mecânico (fricção), químico (adesão) ou térmico (coesão), ou ainda pela combinação de dois ou dos três processos. O resultado é tão satisfatório quanto os tecidos obtidos a base de algodão, com a mesma qualidade e maciez. Ele pode ser produzido a partir de garrafas de polietileno (PET), o que torna o processo produtivo sustentável.

conformidade com o artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020. Considerando, então, a urgência, realizou-se cotação de preços direto com os fornecedores.

Nas dispensas realizadas, a Central de Compras realizou a pesquisa de preços, a negociação com os possíveis fornecedores e a instrução processual, porém o contrato firmado seria com os órgãos, o que exigia a participação ativa dos servidores responsáveis pela demanda, porém além da dificuldade enfrentada para adquirir os materiais necessários para a fabricação das máscaras, a pandemia dificultou as relações entre os servidores, uma vez que, considerando o contexto de isolamento social, tornou-se necessário a realização do trabalho remoto.

Portanto, para tornar mais célere e efetiva a atuação dos servidores envolvidos, e evitar falhas de comunicação, utilizou-se a lógica de sprints da metodologia ágil.

Foram desenvolvidos grupos focais por meio do aplicativo de mensagens *Whatsapp*, levando em consideração as partes interessadas e os servidores da Central de Compras que eram responsáveis pela realização da instrução processual das dispensas. Demandantes, processadores, responsáveis por orçamentação, pesquisa de preços, negociação, homologação, e pela elaboração de termo de referência e contrato reuniam-se por iniciativas com entregas do produto final acontecendo em períodos curtos (entre um e três dias). Além disso, realizou-se encontros via videoconferência, com o intuito de planejar e organizar as ações a serem adotadas diante do cenário observado na semana.

A ideia inicial era a fabricação integral por parte dos detentos, no entanto, diante da crescente demanda por EPIs supracitados, percebeu-se que a capacidade do sistema prisional para a fabricação de todas as máscaras necessárias era insuficiente para o atendimento da demanda de todos os órgãos envolvidos. Sendo assim, decidiu-se que as máscaras que seriam destinadas para a PMMG e a SES-MG seriam fabricadas por empresa contratada pelo Estado, de maneira que a Sejusp fosse responsável apenas pela fabricação de suas próprias máscaras, do CBMMG e da PCMG.

Portanto, além da aquisição de insumos para fabricação de máscaras descartáveis pelas unidades prisionais da Sejusp, Minas Gerais adotou a lógica de centralização das compras na Central de Compras da Seplag visando também o abastecimento dos municípios de Minas Gerais.

Os municípios mineiros e os hospitais filantrópicos também sentiam uma enorme dificuldade para aquisição desses insumos, uma vez que a demanda individual deles não comportava, por exemplo, um volume suficiente para encerrar uma carga completa em aeronave comercial. Neste contexto, ou a municipalidade aguardava a composição de carga com demanda de outras unidades, ou se dispunha a pagar um preço ainda mais elevado em função do frete, além do valor já perverso praticado como preço de venda desses produtos no período.

Diante desse cenário, o Governo de Minas Gerais desenvolveu o programa Protege Minas, visando a garantia de EPIs para os mais de 170 mil profissionais de Saúde que trabalham na linha frente contra a covid-19 no estado.

Coube ao Gabinete Militar do Governador (GMG), pela *expertise* em situações de emergência e calamidade pública, a tratativa da logística da operação de armazenamento e dispensação dos materiais para os municípios.

À Advocacia Geral do Estado (AGE) foi demandado a iniciativa de conduzir os estudos para que juridicamente pudesse ser estabelecido o modelo de pagamento/restituição que os municípios ou hospitais deveriam fazer ao Estado. A distribuição desses equipamentos ficou a cargo do Almojarifado do Defesa Civil.

A partir de recursos próprios do Estado de Minas Gerais, constituiu-se um extenso estoque para apoio aos municípios mineiros e hospitais filantrópicos, que podem requisitar materiais como máscaras descartáveis, luvas de procedimento, toucas e aventais, sendo fornecidos a preço de custo, de acordo com os preços praticados nos respectivos processos de compras realizados pelo Estado.

Dentro desse programa coube à Seplag o papel de processamento das compras, formalizando os instrumentos contratuais, além de elaborar a requisição de compras, ordenar as despesas e realizar a gestão e fiscalização dos referidos instrumentos, conforme o Decreto Estadual nº 47.727/2019.

A adoção da centralização das compras em Minas para as aquisições referentes ao enfrentamento da covid-19 se mostrou extremamente pertinente, pois a OMS explicitamente recomendou o seu uso nesse contexto de ruptura da cadeia de suprimentos e de concorrência predatória entre compradores, pois além de racionalizar a demanda e o uso dos insumos hospitalares, a gestão centralizada dessas aquisições, contribui para uma melhor coordenação do abastecimento das unidades de saúde, evitando-se gastos excessivos e desabastecimentos nas áreas críticas (OMS, 2020).

Portanto, a fim de obter estoque necessário para distribuição a todos os municípios, a Seplag realizou a instrução de mais seis processos de dispensa de licitação referentes a aquisição de EPIs. Desses, apenas dois não geraram contrato, uma vez que a compra era com entrega imediata dos materiais adquiridos, não resultando em obrigações futuras.

Tabela 3 – Relação dos equipamentos de proteção individual adquiridos por processo
(continua)

Processo	Item	Unidade de aquisição
1	Luva de Procedimento P	caixa 100 unidades
	Luva de Procedimento M	caixa 100 unidades
	Luva de Procedimento G	caixa 100 unidades
	Máscara Descartável Tripla	unidade
	Máscara Descartável N95	unidade
	Avental 40g	unidade
	Touca	unidade
2	Luva de Procedimento P	caixa 100 unidades
	Luva de Procedimento M	caixa 100 unidades
3	Luva de Procedimento P	caixa 100 unidades
	Luva de Procedimento M	caixa 100 unidades
	Luva de Procedimento	caixa 100 unidades

G

Tabela 3 – Relação dos equipamentos de proteção individual adquiridos por processo
(continuação)

Processo	Item	Unidade de aquisição
4	Máscara N95	unidade
5	Máscara Descartável Cirúrgica	unidade

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Desta forma, municípios mineiros e hospitais filantrópicos que apresentam a necessidade de abastecimento de equipamentos de proteção individual precisam apenas enviar solicitação para a Seplag e realizar o pagamento por meio de um Documento de Arrecadação Estadual (DAE) emitido pela equipe responsável pela gestão do programa na Seplag.

Porém, percebendo que a demanda por estes insumos continuava alta e os quantitativos adquiridos seriam rapidamente esgotados devido ao contínuo aumento diário dos números de casos no Estado, e que a pandemia se estenderia por um período maior que o inicialmente pensado, somado ao fato de que a realização de dispensas, apesar de céleres, oferecem um grande risco para os gestores, principalmente pelo fato que normalmente nesta modalidade não se garante a devida concorrência e a obtenção dos menores preços já que são negociados valores e quantitativos menores e por órgão, a Central de Compras, decidiu realizar um Registro de Preços centralizado, permitindo a participação de todos os órgãos e entidades participantes do Portal de Compras, bem como possibilitando a carona dos outros entes mineiros.

Assim, foi realizada a instrução processual nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020, com prazos reduzidos, conforme autorizado pela Medida Provisória nº 926/2020 e por meio de um Pregão Eletrônico para Registro de Preços, gerou-se oito atas de registro de preços, com trinta e um órgãos e entidades mineiros como órgãos participantes beneficiários e a permissibilidade para a adesão de qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado de

Minas Gerais, tornando-se assim parte da segunda fase do programa Protege Minas. Até 03 de setembro de 2020, treze municípios haviam aderido como órgão não participante.

Neste Registro de Preços, foram licitados aventais, luvas, máscaras cirúrgicas, máscaras N95 e toucas descartáveis, bem como as máscaras de proteção *face shield* e os óculos de proteção e conforme análise demonstrada pela tabela 4, é possível notar que para os itens de EPIs elencados houve uma grande variação nos preços registrados antes da pandemia, em ata registrada em 26 de outubro de 2019 e nesta ata realizada para atender à demanda atual do combate ao novo coronavírus, que foi registrada em 11 de julho de 2020.

Tabela 4 – Comparativo entre os preços registrados em 2019 e em 2020

Item	Valor registrado em 2019	Valor registrado em 2020	Percentual aproximado de variação de preço
Avental 40g	R\$ 31,40	R\$ 6,27	- 80%
Luvras P (100 unidades)	R\$ 19,31	R\$ 36,99	+91%
Luvras M (100 unidades)	R\$ 18,98	R\$ 36,99	+95%
Luvras G (100 unidades)	R\$ 14,12	R\$ 36,99	+162%
Máscara cirúrgica	R\$ 0,09	R\$ 0,08	-11%
Máscara N95	R\$ 9,56	R\$ 2,70	-72%
Touca (100 unidades)	R\$ 4,26	R\$ 19,00	+346%
Total	R\$ 97,72	R\$ 139,02	+42%

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Segundo a Associação Nacional da Indústria de Material de Segurança e Proteção ao Trabalho²³ (Animaseg), a China domina 90% de todo o mercado mundial de EPIs e ocorreu uma completa desarticulação da indústria nacional, que se

²³ Fonte: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/especiais/coronavirus/2020/04/735152-escassez-de-epis-gera-corrida-do-mercado-para-abastecer-hospitais.html

estivesse recebendo os devidos investimentos e incentivos teria capacidade de atender a demanda brasileira ativando as linhas de produção existentes. Então, o aumento justifica-se pelo aumento da demanda e escassez de produção nacional, sendo necessário importar e competir com todo o mundo para adquirir estes produtos.

Posto isto, era-se esperado não conseguir pagar os mesmos valores de 2019, mas apesar de todas as dificuldades apresentadas, ao se comparar o registro de preços realizado com as dispensas de licitação, encontra-se uma economia de quase 51% na aquisição de aventais, máscaras e toucas descartáveis, ficando evidente a economia que é trazida pela centralização das compras que segue a lógica da ampliação da escala, proporcionando um maior poder de negociação e concorrência entre os fornecedores.

Tabela 5 – Comparativo entre os preços registrados dos EPIs e os preços contratados por meio de dispensa

Item	Valor máximo pago por meio de dispensa	Valor registro de preços	Percentual aproximado de variação de preço
Avental 40g	R\$ 15,87	R\$ 6,27	-60%
Máscara cirúrgica	R\$ 3,82	R\$ 0,08	-98%
Máscara N95	R\$ 15,01	R\$ 2,70	-82%
Touca (100 unidades)	R\$ 22,45	R\$ 19,00	-15%
Total	R\$ 57,15	R\$ 28,05	-51%

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Conforme será relatado a seguir, as mesmas dificuldades e soluções foram utilizadas para a aquisição dos equipamentos e instrumentos necessários para a abertura e criação de novos leitos de UTI que seriam implementados pela SES-MG.

7.2 Aquisições emergenciais de equipamentos e instrumentos médicos

O cenário de escassez e constantes altas de preço de equipamentos necessários para o enfrentamento e tratamento da doença provocada pelo novo coronavírus foi evidenciado e noticiado em todo o mundo. Preços em alta, devido à

competitividade, concentração das cadeias produtivas em países asiáticos, que também sofriam as consequências da pandemia, custos logísticos e dificuldade na realização de operações de transporte internacional e desembaraço aduaneiro, foram alguns dos problemas enfrentados pela equipe durante a realização das aquisições.

Considerando o exposto acima, a estratégia adotada inicialmente foi a aquisição via dispensa de licitação, nos termos da Lei Federal nº 13.979/2020. Mesmo assim, fez-se necessário uma negociação mais rápida e assertiva com fornecedores, visando a garantia da compra e o abastecimento do Estado com os EPIs e equipamentos médicos necessários. Conforme já mencionado, a eficiência das aquisições, mesmo em um contexto de isolamento social e teletrabalho, foi possibilitado pelo uso, entre outras coisas, da lógica de *sprints* da metodologia ágil. Grupos focais de whatsapp com cada parte interessada foram formados. Demandantes, processadores, responsáveis por orçamentação, pesquisa de preços, homologação, e pela elaboração de termo de referência e contrato reuniam-se por iniciativas com entregas do produto final (contrato assinado) acontecendo em períodos curtos (entre 1 e 3 dias).

A aquisição de equipamentos médicos, em especial, ainda trazia mais um complicador: o mercado passou a solicitar pagamento antecipado para garantir a venda dos equipamentos, uma vez que a competição nacional e internacional por eles se tornava cada vez mais acirrada e a capacidade de produção dos fabricantes não era capaz de atender a demanda.

Inicialmente, buscou-se a negociação com os fornecedores e com a Secretaria de Estado de Saúde a redução do prazo para pagamento, contemplando a liquidação em até 5 dias após a entrega definitiva dos produtos. Adicionalmente, para alguns objetos, foi necessária a adoção de pagamento antecipado, mediante garantia financeira a ser utilizada em caso de inexecução do contrato. Essa prática foi apoiada na Medida Provisória nº 961/2020 e em consulta à Assessoria Jurídica do Centro de Serviços Compartilhados (CSC) e dos órgãos de controle do Estado, para garantir a segurança dos gestores e atender ao interesse do mercado em negociar melhor preços e prazos de entrega com Minas Gerais.

A partir do momento em que era possível estimar, com maior precisão, o comportamento epidemiológico da doença, e após o abastecimento inicial das forças de segurança e saúde públicas com os EPIs, optou-se também pela realização de um Pregão Eletrônico para Registro de Preços em caráter de emergência, utilizando-se

dos prazos processuais reduzidos à metade. Este formato de processo para RP trouxe maior celeridade para os processos e a possibilidade de obtenção de preços mais próximos aos praticados anteriormente à pandemia.

No caso dos equipamentos médicos, apenas os monitores multiparâmetros e cardioversores foram inicialmente adquiridos por meio de dispensa de licitação e depois realizado um registro de preços, porém apenas para os cardioversores foi utilizada a mesma especificação e foi possível realizar esta comparação, mas da mesma forma que os EPIs foi possível alcançar uma economia ao se realizar um registro de preços centralizado, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 6 – Comparativo entre os preços registrados dos cardioversores e os preços contratados por meio de dispensa

Item	Valor máximo pago por meio de dispensa	Valor registro de preços	Percentual aproximado de variação de preço
Cardioversores	R\$ 23.610,00	R\$ 16.910,00	-28%

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

Do Pregão Eletrônico realizado, gerou-se dezesseis atas de registro de preços, tendo a SES-MG e a FHEMIG como órgãos participantes beneficiários, mas também permitindo a adesão de qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado de Minas Gerais.

7.3 Análise dos resultados obtidos

Diante de todas as ações supracitadas pode-se perceber ótimos resultados obtidos para a população, os profissionais de saúde e os agentes públicos.

Em relação aos processos de Registro de Preços, foram realizados três processos com objetos distintos para atendimento da demanda excedente após a realização das dispensas de licitação. Sendo eles:

Tabela 7 – Tempo de disponibilização dos registros de preços emergenciais

Objeto do Registro de Preços	Tempo de disponibilização²⁴
Equipamentos Médicos	29 dias úteis
Termomêtro Infravermelho Digital	19 dias úteis
Equipamentos de Proteção Individual	32 dias úteis
Tempo médio de disponibilização	26 dias úteis

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (2020).

Os resultados das Dispensas de Licitação foram bem satisfatórios, tanto para aquisições de Equipamentos de Proteção Individual quanto para equipamentos médicos para os leitos hospitalares, e podem ser observados nas tabelas abaixo:

Tabela 8 - EPIs contratados por meio de dispensa de licitação conforme artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e o Decreto Estadual nº 113/2020

(continua)

Objeto	Total de processos	Total adquirido
Luva de procedimento (látex) - Grande	3	46.888 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (látex) - Média	4	113.162 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (látex) - Pequena	4	58.388 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (nitrílica) - Grande	1	1.000 caixas (com 100 unidades)

²⁴ Tempo de disponibilização refere-se ao período entre o início do processo no sistema e o início da vigência da Ata de Registro de Preços, contemplando todo o processo interno e externo da licitação.

Tabela 8 - EPIs contratados por meio de dispensa de licitação conforme artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e o Decreto Estadual nº 113/2020

(continuação)

Objeto	Total de processos	Total adquirido
Luva de procedimento (nitrílica) - Pequena	1	13.000 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (vinil) - Grande	1	2.500 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (vinil) - Média	1	6.000 caixas (com 100 unidades)
Luva de procedimento (vinil) - Pequena	1	6.000 caixas (com 100 unidades)
Touca	2	6.587.405 unidades
Avental descartável - 30g	1	10.000 unidades
Avental descartável - 20g	1	62.000 unidades
Máscara descartável tripla com elástico	3	4.487.012 unidades
Máscara n95	7	1.903.553 unidades
Tecido TNT para fabricação de máscaras	4	431.667 m ²
Avental descartável - 50g	2	257.627 unidades ²⁵

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (2020).

²⁵ Considerou-se o quantitativo entregue até a rescisão amigável junto ao fornecedor.

Tabela 9 - Equipamentos médicos contratados por meio de dispensa de licitação conforme art. artigo 4º da Lei Federal nº 13.979/2020 e o Decreto Estadual nº 113/2020

Objeto	Total de processos	Total adquirido
Monitor multiparâmetro	3	192 unidades
Cardioversor	2	160 unidades
Ventilador pulmonar	2	1.047 unidades
Total	7	1.399 unidades

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (2020).

Tabela 10 – Números do Programa Protege Minas ²⁶

Municípios/hospitais filantrópicos interessados	216 interessados
Documentos de arrecadação estadual (DAEs) gerados (pagos e a vencer)	R\$ 5.688.050,01 (107 interessados)
Total DAEs pagos	R\$ 5.407.400,11
DAEs aguardando pagamento	R\$ 280.649,90

Fonte: Armazém de Informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais (2020).

Além disso, o Estado de Minas Gerais foi destaque pelo valor pago na compra de ventiladores pulmonares. O Estado pagou um dos valores mais baixos para

²⁶ Números atualizados até 30 de julho de 2020.

aquisição do equipamento, conforme reportagem postada no sítio eletrônico da CNN Brasil em 26 de maio de 2020:

Dos 15 estados em que foi possível encontrar alguma informação sobre as aquisições, o valor mais barato pago por unidade é de R\$ 48,7 mil, em Minas Gerais. O estado comprou 1.047 equipamentos por R\$ 51 milhões, em uma atuação conjunta envolvendo secretarias, Ministério Público Federal e Justiça Federal. (TOLEDO, 2020).

Importante ressaltar que o projeto prezou pela transparência quanto a seu propósito e mecanismos de execução com os atores envolvidos. A Controladoria Geral do Estado (CGE) em ação integrada com a Unidade de Auditoria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão teve acesso a todos os processos de contratações emergenciais relativas ao enfrentamento do Coronavírus.

As ações de consulta aos gestores foram realizadas concomitantes às dispensas de emergências, visando dirimir os riscos de irregularidades de forma ágil e definindo boas práticas para os processos posteriores, aliando a isso segurança para os gestores tomarem decisões de forma assertiva. Além disso, a Seplag disponibilizou as contratações em sítios oficiais de compras do Estado e publicou no Portal de Transparência, buscando o máximo de transparência com o objetivo de ampliar as formas de fiscalização do Estado e a lisura dos procedimentos.

Consequentemente, Minas Gerais apresentou bons resultados na questão de qualidade e transparência de dados referentes à covid-19 diante da população. A ONG Transparência Internacional que avalia a adequação e transparência das informações relativas às aquisições emergenciais, publicou em seu sítio eletrônico²⁷ no dia 01 de setembro de 2020, resultado muito positivo de Minas Gerais: 96 pontos e classificação “ótimo”, o melhor conceito do ranking.

Portanto ficou evidente que a recomendação da OMS de que nesse contexto da pandemia a utilização de uma gestão centralizada das aquisições, contribui para o abastecimento das unidades de saúde e garantia da continuação da prestação dos serviços de saúde é verdadeira e deve ser sempre implementada nestas situações de emergência e calamidade pública, pois como diz o ditado popular: “a união faz a força”.

²⁷ Fonte: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>

8 DESAFIOS E PARADIGMAS

Como visto nos capítulos anteriores, a pandemia do novo coronavírus expôs ao mundo a fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos para os sistemas de saúde mundiais, bem como, o quanto a desatualização do arcabouço legal que regulamenta as compras e contratações públicas do Brasil não permitiriam o rápido abastecimento dos órgãos e entidades públicos, principalmente os de saúde, para atuarem nas ações de enfrentamento à pandemia da covid-19.

Contudo, um dos principais desafios enfrentados estava relacionado com a falta de confiança generalizada que tomou conta do Brasil em relação às compras e aos gestores públicos.

A falta de confiança levou ao aumento da repressão pelos órgãos de controle e gerou um medo nos bons gestores. Este medo tomou tamanha proporção que já há uma expressão comumente utilizada pela doutrina para denominar este tipo de administração pública: “a administração pública do medo”.

Nas palavras de Guimarães (2020): “O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos.” O mesmo autor aponta que este receio de decisão, se originou com a Constituição Federal de 1988 no momento que propôs um modelo de controle sobre a autonomia do gestor público, que ao ver os riscos jurídicos ampliados e toda e qualquer conduta podendo ser considerada como criminosa, criou mecanismos de autoproteção que impedem a criatividade e a busca pelas melhores soluções pelos gestores públicos, tornando a administração pública mais ineficiente (GUIMARÃES, 2020).

É importante salientar que o controle sobre a atividade administrativa e a fiscalização das ações dos gestores é imprescindível e inevitável para a inibição de condutas arbitrárias, ímprobas e ilegais, sendo necessárias para garantir sempre a preservação do interesse público. (GUIMARÃES, 2020).

Porém, a ideia de controlar os atos da Administração Pública colocado na Constituição de 1988 foi uma tentativa de afastamento das arbitrariedades e abusos de poder cometidos durante o período ditatorial, então tinha-se uma urgente necessidade de estabelecer princípios e deveres, bem como criar canais de fiscalização nas quais os órgãos e entidades do Estado e os agentes públicos seriam submetidos, evitando-se o autoritarismo recentemente vivido pelo país (CAMPANA, 2020).

Entretanto, o aumento do controle na Administração Pública e a ampliação da burocracia do Estado, claramente não impediram as práticas criminosas. Segundo Campana (2020) os corruptos têm usado desses instrumentos para seu benefício e o bom gestor, teve a sua criatividade e sua motivação tolhida, gerando mais ineficiência administrativa.

Não são poucos os gestores públicos que, mesmo imbuídos de sentimento republicano, honestidade e bons propósitos, autolimitam sua liberdade de decidir e administrar pelo receio paralisante de assinar documentos e ordenar despesas e depois serem brindados com processos de improbidade. [...] Nesse contexto, a atmosfera de medo tem sido uma ferramenta de controle que tem atingido a própria gestão e a boa política e não apenas os maus gestores. O efeito paralisante desse controle que ninguém vê, faz com que até o mais bem intencionado dos administradores públicos sinta na pele um temor pulsante a cada documento assinado, a cada recurso recebido, a cada ordem de serviço autorizada. Não raro se ouve que no mundo de hoje nem mesmo a Madre Teresa de Calcutá sairia de qualquer gestão sem uma herança de processos por improbidade. Não é exagero, pois de fato o que se propagandeia é uma subversão de princípios, passando a valer a regra de que o gestor público é culpado até que se prove o contrário. Na verdade, o que se exige são administradores públicos infalíveis, que não podem errar, mesmo sendo humanos. (BARRETO, 2019).

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) nº 8.429, aprovada em 1992, têm levado agentes públicos a responder sobre atos que violem os princípios administrativos, causem prejuízo ao patrimônio público, ou enriquecimento ilícito, tipificados nos artigos 9º, 10 e 11.

Isso ocorre, inclusive, no que se refere às contratações pela Administração Pública de obras e serviços, incluindo as compras públicas. No entanto, sua interpretação ainda está em debate, devido à falta de proporcionalidade e critérios objetivos na aplicação das sanções, especificadas no art. 12 da LIA.

Por isso, em agosto de 2019, foi instalada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para revisar a Lei de Improbidade, Projeto de Lei nº 10.887/18, motivando debates entre esferas do governo, órgãos de controle e sociedade civil (BRASÍLIA, 2019).

No Brasil existem três naturezas de órgãos controladores: o controle judiciário, controle administrativo ou executivo e o controle parlamentar. O controle judiciário encontra respaldo no artigo 5º, XXXV da Lei Fundamental, é exercido pelo Poder Judiciário, observando a legalidade dos atos emanados do Poder Executivo.

Vários são os meios postos à disposição do cidadão para o exercício deste controle. Dentre eles, encontram-se as seguintes ações constitucionais: mandado de segurança coletivo e individual, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, *habeas data*, ações de inconstitucionalidade, dentre outras. O controle administrativo ou executivo é o exercido por todos os órgãos sobre as suas respectivas administrações, podendo analisar o mérito do ato, visto que o Judiciário só poderá manifestar-se acerca da legalidade, não adentrando a seara da oportunidade e conveniência. E, o controle parlamentar é exercido pelo Poder Legislativo diretamente ou com o auxílio de uma Controladoria ou Tribunal de Contas. O controle direto é albergado no artigo 49, X da Lei Maior, enquanto o indireto está previsto no 70, caput do mesmo Estatuto (NASCIMENTO, 2005).

Os órgãos controladores, ainda podem ser definidos conforme a sua posição, sendo internos quando seu exercício cabe ao mesmo ou outro órgão da mesma administração de que emanou o ato. E já que o órgão controlador tem a mesma natureza daquele que emitiu o ato, verifica-se naturalmente que o controle examina, em regra, o mérito do ato, com um reexame sobre sua conveniência. Este controle tem espeque constitucional no artigo 74, devendo ser um auxiliar do controle externo, atuando como articulador entre as ações administrativas e a análise de legalidade. Estes órgãos, costumam ser as Controladorias e as Auditorias. A outra posição, é a de controle externo, ou seja, aquele que se realiza por órgão estranho ao que emanou o ato ou procedimento administrativo, a exemplo daquele realizado pelo Tribunal de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo (GUALAZZI, 1991).

Embora, os Tribunais de Contas e Controladorias tenham o mesmo escopo, ou seja, fiscalizar as contas da Administração Pública, possuem profundas distinções, a saber: a) as Controladorias são órgãos monocráticos, já os Pretórios de Contas são órgãos de decisão coletiva; b) as Controladorias têm avançado sistema de fiscalização, dotadas de competência para análise do mérito do ato administrativo, que, segundo Hely Lopes (2016): “[...] consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feita pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência e oportunidade e justiça do ato a realizar”. Já o Colégio de Contas analisa a regularidade e conformidade do ato, como corolário do princípio da legalidade, ou seja, investiga a adequação do ato à norma legal. Todavia, com o advento da Carta de 1988, os Tribunais de Contas viram suas competências ser significativamente ampliadas, pois o caput do artigo 70 do

referido diploma legal prevê a apreciação da legalidade, legitimidade, economicidade dos atos administrativos da Administração Direta e Indireta.

Apesar de todo esse sistema de controle, o Brasil não avançou no combate à corrupção em 2019 e esta conclusão está na edição de 2019 do Índice de Percepção de Corrupção (IPC), divulgado em janeiro de 2020 pela Transparência Internacional em seu sítio eletrônico²⁸. O índice é a mais antiga e mais abrangente ferramenta do mundo para o monitoramento da percepção de corrupção. O IPC adota uma escala que vai de 0 (país percebido como muito corrupto) a 100 (muito íntegro).

O estudo da Transparência Internacional é um índice composto, isto é, um levantamento elaborado a partir de outras pesquisas. Para a pesquisa de 2019, foram utilizados 13 indicadores e pesquisas elaborados por diferentes instituições. Foram considerados trabalhos do Banco Mundial, do Fórum Econômico Mundial, e da publicação britânica *The Economist*, entre outras.

Na edição de 2019, o Brasil obteve a nota 35, a mesma de 2018. Em 2019, porém, Brasil caiu uma posição em relação aos demais países e territórios avaliados: está hoje na 106ª posição, empatado com a Albânia, Costa do Marfim, Argélia e Egito. Na edição de 2018, o país aparecia na 105ª posição. A edição de 2019 também marca o 5º ano seguido em que o Brasil piora sua posição em relação aos demais países: a última vez que o país avançou no ranking foi em 2014, quando chegou ao 69º lugar. De lá para cá, houve queda relativa em todas as edições. A pontuação do Brasil também não melhora desde 2016, quando o país atingiu 40 pontos na escala da Transparência Internacional.

Os inúmeros escândalos de corrupção, em todas as esferas do Poder Público, reforçaram a importância de um sistema de controle, exercido por várias instituições, com o objetivo de impedir práticas fraudulentas. Todavia, é preciso que o culto ao controle não comprometa a real função do Estado, que é desenvolver políticas públicas para a melhoria de vida dos cidadãos.

Infelizmente, as legislações não conseguem acompanhar as mudanças que o mundo trouxe, a lei foi pensada em um contexto diverso do atual, e hoje tem-se uma série de novos fatores que precisam ser absorvidos pela administração pública. Os gestores, muitas vezes, restringem as suas ações e realizam menos da sua missão, por exageros e condenações prévias de uma lei que não protege o servidor

²⁸ <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

que mesmo dentro dos princípios básicos da Administração Pública, se arrisca e tenta fazer diferente para obter mais eficiência. A lei de improbidade precisa ser atualizada, assim como todo o arcabouço jurídico relativo as compras e contratações pela Administração Pública para que realmente possa ser alcançada a máxima eficiência e qualidade nos serviços públicos prestados à população.

Para Barreto (2019) o medo do gestor público resulta em omissão e ineficiência administrativa, fazendo com que a população não receba o que tem por direito constitucional. Barreto ainda cita a seguinte fala do Ministro do Tribunal de Contas, Bruno Dantas (2019):

[...] tem ficado cada vez mais comum a cena de prefeitos ou ordenadores de gastos que preferem não contratar um serviço, com receio de serem cobrados pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas depois. Preferem que alguém vá à Justiça conseguir uma liminar que o obrigue a contratar em regime de urgência, sem licitação. Aí terá sido cumprimento de ordem judicial, e não decisão administrativa.

Recente pesquisa conduzida pelo advogado Rafael Carneiro, com apoio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mostrou que as sanções por improbidade administrativa têm se ampliado de maneira excessiva. Erros de gestão acabam se transformando em ações de improbidade, que são punidas de maneira completamente desproporcionais. Carneiro analisou 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça proferidos entre 2005 e 2018. E viu que metade das decisões se baseia em acusações de improbidade por ofensa a princípios da administração pública, sem acusação de enriquecimento ilícito ou aproveitamento indevido. Só 10% dos casos decididos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no período falavam de locupletamento (GABRIELA COELHO, 2019).

A cultura do controle trouxe muito receio também para os gestores à frente da Central de Compras. Além da pressão advinda dos órgãos e entidades, ocorreram pressões políticas e dos outros poderes para a rápida disponibilização dos bens contratados. Ao mesmo tempo, havia a constante preocupação de se seguir dentro da legalidade em todos os atos e buscar o melhor preço possível, enquanto se esquivava de oportunistas e pessoas de má fé tentando se aproveitar da situação crítica para lucrar. Tudo isso, ainda se somava ao fato do trabalho estar sendo

realizado no regime de teletrabalho, situação nova que também trazia desafios na questão da gestão de pessoas.

Conforme relatado no capítulo sete deste trabalho, a Central de Compras da Seplag realizou de forma centralizada várias dispensas de licitações e registros de preços em caráter emergencial para atender às demandas dos órgãos e entidades estaduais no enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Como a situação era urgente, nova e única para todo o mundo, não haviam muitos parâmetros ou casos para usar de exemplo, então a maioria das decisões precisavam ser tomadas em prazos extremamente curtos, muitas vezes, de horas. A demora poderia significar o desabastecimento de hospitais e o aumento do contágio da doença, o que poderia provocar mortes e até mesmo o colapso do sistema de saúde.

Todos os processos de contratações emergenciais relativas ao enfrentamento do Coronavírus passaram por auditoria realizada a partir de uma ação integrada entre a Controladoria Geral do Estado (CGE) e a Unidade de Auditoria da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tiveram acesso a todos os processos.

Essa força tarefa possibilitou uma maior segurança aos gestores de compras da Seplag, visto que criou-se uma comunicação mais acessível e responsiva com os responsáveis pelo controle interno, possibilitando a redução e mitigação de riscos nesses procedimentos licitatórios. Além disso, como o trabalho foi iniciado ao longo do processo, a resposta aos esclarecimentos e apontamentos da auditoria tornaram-se mais tranquilos de serem realizados, pelo fato dos acontecimentos ainda estarem recentes na memória de todos os envolvidos.

Este ponto é de extrema importância, já que comumente tem-se gestores sendo investigados ou respondendo por processos de vários anos atrás devido a demora dos procedimentos de controle. Então, essa atuação mais ágil, trouxe uma maior segurança para todos os envolvidos, pois as pessoas que estavam nas atividades de controle puderam analisar os processos durante o período da pandemia, podendo vivenciar todas as dificuldades enfrentadas e tendo acesso aos mesmos acontecimentos do período, evitando-se assim a possibilidade de equívocos ou interpretações mais distorcidas da realidade.

Essa proximidade com a CGE, permitiu inclusive a prisão de uma mulher que se passava por representante de uma empresa internacional que vendia testes rápidos para detecção da covid-19 falsos, conforme notícia publicada pelo Jornal O

Tempo²⁹ de 10 de julho de 2020 e outros meios de comunicação. Essa prisão foi possibilitada pela denúncia realizada por uma das pregoeiras da Central de Compras, feita após receber a proposta de pagamento de comissão caso a compra fosse efetivada. Prontamente, a Seplag fez a denúncia e repassou todas as informações para a CGE que fez a denuncia à PCMG. Essa atuação rápida e assertiva só foi possível pela proximidade e a abertura dos órgãos de controle com a Central de Compras.

Mas, mesmo com essa atuação mais reativa e célere dos órgãos de controle estadual, não era possível acompanhar a velocidade com que as aquisições e as decisões demandavam naquele momento, então mesmo após a finalização dos procedimentos de contratação as auditorias internas seguiram e a Central de Compras respondeu até outubro de 2020, mais de vinte esclarecimentos para os órgãos de controle interno. Além disso, também ocorreram demandas oriundas da imprensa, como Rede Globo de Televisão, Rede Bandeirantes, Jornal O Tempo e o *The Intercept*, e também pelo Ministério Público.

Naturalmente não se está a criticar a ação dos órgãos de controle, de suma importância para a administração pública. Mas, como geralmente as soluções passam por movimentos pendulares, em que o excesso de um lado é substituído, em seguida, pelo excesso oposto, para depois se alcançar o equilíbrio – no caso, a falta de controle de outrora gerou o culto ao controle e medo ao administrador e se espera que resulte, após, na melhor solução – é preciso que se equilibrem as preocupações para a estruturação de um Estado mais eficiente e proveitoso em prol daquele que motivou sua criação: o próprio cidadão.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez nos interesses coletivos.

Desse modo, espera-se que os agentes públicos responsáveis pelas compras governamentais apresentem o seu melhor desempenho durante a realização das dispensas de licitações realizadas devido a esta pandemia, primando pela agilidade e em busca da proposta mais vantajosa, justamente para melhorar a saúde pública brasileira.

²⁹ Fonte: <https://www.otempo.com.br/cidades/mulher-tenta-vender-1-milhao-de-testes-falsos-de-covid-19-ao-governo-de-minas-1.2358663>

Portanto, em meio ao caos vivenciado pela população brasileira, torna-se imprescindível que os gestores públicos deixem de lado a burocracia tão consolidada no país e adotem, sem medo e de maneira eficiente, todas as medidas possíveis e legais para as aquisições de materiais ou construções de estruturas necessárias ao enfrentamento da pandemia.

As legislações que versam sobre a possibilidade de utilizar a dispensa de licitações em tempos de calamidade pública, mais especificamente no combate à Covid-19, demonstram à sociedade a intenção do legislador de oferecer ao agente público uma atuação mais eficiente e segura.

A crise da covid-19 trouxe diversos reflexos para as contratações públicas. Exigiu, em um primeiro momento, a flexibilização dos procedimentos licitatórios, o que culminou com a inauguração de novas regras de dispensa. Tal medida exclusivamente não será panaceia para todas as dificuldades a serem enfrentadas pelo Estado-Comprador. São necessários instrumentos jurídicos que possibilitem, dentro do contexto atual brasileiro, sanear o problema da competição de compras e da possível escassez de insumos.

É necessário fazer a seguinte reflexão sobre a máxima de Hely Lopes Meirelles (2016): “Ao gestor público, tudo que está legislado, ao privado, tudo que não é proibido”. A interpretação restrita dessa frase leva o gestor a só fazer o que está na lei, porém há outra possibilidade neste pensar que é: onde não há legislação, há espaço para novas legislações, novos projetos e novas propostas.

Que não sejam, pois, as ações dos maus gestores a balizarem as inovações nas compras públicas nem em qualquer outra área. Eles são a minoria. Que o gestor não assuste com a lei por conta das notícias, pois este medo acaba por prejudicar aquilo que é o mais importante: o respirador comprado, os hospitais com todos os leitos em pleno funcionamento, os profissionais de saúde com os devidos equipamentos de proteção individual, os serviços contratados, ou seja a finalidade da qual a compra pública tem para a sociedade.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de covid-19, é uma doença respiratória aguda causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). A doença foi identificada pela primeira vez em Wuhan, na província de Hubei, República Popular da China, em 1 de dezembro de 2019, mas o primeiro caso foi reportado em 31 de dezembro do mesmo ano. Acredita-se que o vírus tenha uma origem zoonótica, porque os primeiros casos confirmados tinham principalmente ligações ao Mercado Atacadista de Frutos do Mar de Huanan, que também vendia animais vivos.

Em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (covid-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Os casos começaram a se espalhar rapidamente pelo mundo: primeiro pelo continente asiático, e depois por outros países. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou o surto uma pandemia. Até 12 de setembro de 2020, pelo menos 28.530.904 de casos da doença foram confirmados em pelo menos 188 países e territórios, com cerca de 916.478 fatalidades reportadas e 18.849.981 pessoas curadas. No Brasil, até a data de fechamento deste trabalho, já são mais 4 milhões de casos e 130 mil mortes confirmadas.

A pandemia da covid-19 tem se apresentado como um dos maiores desafios sanitários em escala global deste século. Desde então, o Brasil e o mundo têm experimentado uma realidade dramática na obtenção de insumos básicos de saúde e equipamentos, diante do cenário de ruptura das cadeias internacionais de suprimentos, causada pelo enfrentamento coletivo e descoordenado da emergência de saúde pública do coronavírus.

O estado de calamidade pública instituído no país em fevereiro de 2020 propiciou o rápido surgimento de um direito provisório com vistas a suprir mais rápida e eficazmente as urgentes necessidades de aquisições e contratações.

Entre as medidas recentemente positivadas, destaca-se a previsão de utilização da dispensa de licitação para seleção de fornecedores para atas de registro de preços, a ampliação do uso do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), o pagamento antecipado de despesas contratadas, e o aumento temporário do limite de valor de dispensa de licitação.

Boa parte das dinâmicas inovadoras explicitadas na legislação provisória tem dispositivos análogos no Projeto de Lei (PL) nº 1.292/1995, em tramitação no

Congresso Nacional como possível substituto do arcabouço legal geral de compras públicas no Brasil, a Lei nº 8.666/1993.

Se por um lado tais inovações apontam para um cenário experimentalista promissor, a criação de novos regimes paralelos de contratação pode ser vista como um desvio institucional, que acentua a falta de sistematicidade da legislação sobre compras públicas no país, já há muito caracterizada como uma “colcha de retalhos”.

Porém, pode-se observar que os pagamentos antecipados de despesas contratadas aproximaram o comprador público do comprador privado em possibilidade de transferência de recursos, mas essa possibilidade requer providências bastante cautelosas para se evitar prejuízo ao erário na contratação de empresas de reputação duvidosa, além de não solucionar a assimetria entre as duas esferas, visto que a retenção tributária obrigatória pelo poder público se apresentada como custo adicional aos fornecedores

Mas, além das inovações do regimento jurídico, mostra-se muito importante a reversão do quadro de medo e de ineficiência gerado pelo poder punitivo do Estado, atinge-se, entre outras medidas, a necessidade de revisão do atual modelo de controle marcadamente rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. Nesse cenário, a flexibilização dos paradigmas de controle mostra-se fundamental para o desenvolvimento de novas respostas aos recorrentes problemas sociais que se apresentam. É essencial que a fiscalização dos atos da Administração Pública não represente um obstáculo à consecução das políticas públicas, o que certamente se atingirá quando a efetiva busca pela eficiência e pelos melhores resultados seja o norte das ações de controle.

E por fim, fica evidente que ao seguir a sugestão da Organização Mundial da Saúde (OMS), de realizar compras centralizadas para a aquisição dos insumos necessários para o enfrentamento da pandemia da covid-19, a Central de Compras se mostrou muito efetiva e importante para o não desabastecimento do Estado, evitando-se um colapso no sistema de saúde mineiro e comprovando que um trabalho coordenado e mais focado nos resultados traz várias vantagens competitivas, como garantir o constante fornecimento, alcançando uma maior economicidade, por meio do ganho de escala conseguido pela compra compartilhada.

Em síntese, a pandemia implica uma mudança (em maior ou menor grau) nas áreas responsáveis pelas compras e o controle do Estado, o que implica também a necessidade de adaptação frente a um novo contexto e uma maior apreciação dos

desafios e das oportunidades de aperfeiçoar os mecanismos de agregação de demandas e a ampliação das sistemáticas de compras conjuntas disponíveis para os gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ALEGRIA, Bruno de Oliveira. A necessária atualização monetária da dispensa de licitação em razão do valor. **Revista da Secretaria de Economia e Finanças do Exército**, Brasília, ed. 1, p. 40-47, 2018. Disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/SEF/article/view/1064/1068>. Acesso em: 9 ago. 2020.

APERTA, J.; BORGES, A.; CADILHA, D.; DIMAS, F.; DINIS, C.; FEIO, J.; FONSECA, O.; GARCIA, M.; MARQUES, F.; RIBEIRO, J.; RODRIGUES, C.; SANTOS, C.; TEIXEIRA, C.; DIMITROVOVÁ, K. COMPRAS CENTRALIZADAS NA SAÚDE. **Revista Portuguesa de Farmacoterapia**, v. 7, n. 4, p. 214-220, 12 mar. 2016. Disponível em: <http://www.farmacoterapia.pt/index.php/rpf/article/view/97>. Acesso em: 02 set. 2020.

BACKES, Dirce Stein; BACKES, Marli Stein; ERDMANN, Alacoque Lorenzini; BÜSCHER, Andreas. O papel profissional do enfermeiro no Sistema Único de Saúde: da saúde comunitária à estratégia de saúde da família. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, ed. 1, p. 223-230, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2012.v17n1/223-230>. Acesso em: 2 set. 2020.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Análise das portarias ministeriais da saúde e reflexões sobre a condução nacional da política de saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-626, Mar. 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000300020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BATISTA JÚNIOR, O. A. **O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2008, 98: 119-158.

BARATA, Rita de Cássia Barradas. Epidemias. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 9-15, Mar. 1987. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1987000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEORIA DOS FREIOS E CONTRAPESOS. **Biblioteca Digital do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/tjdft/39380/CONSIDERA%C3%87%C3%95ES%20SOBRE%20A%20TEORIA%20DOS%20FREIOS%20E%20CONTRAPE%20SOS.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BELASCO, Angélica Gonçalves Silva; FONSECA, Cassiane Dezoti da. Coronavírus 2020. **Rev. Bras. Enferm.**, Brasília, v. 73, n. 2, e2020n2, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672020000200100&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jul. 2020

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177/1982**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A248D6DF8201491575DE7C6C58>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 mar. 2020.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2018.

_____. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Guia de vigilância epidemiológica**. 6. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 816 p. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388729/Guia_Vig_Epid_novo2.pdf/99464018-d6d1-486b-853b-9871d6eff16f?version=1.0>. Acesso em 25 jul. 2020.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde. **Boletim epidemiológico**. Brasília, n.2, fev. 2020. Disponível em:

<<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/07/BE-COE-Coronavirus-n020702.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2020;

BRASIL, Maria Rossete Viana de Souza; CARVALHO, Claudio; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Contratação direta sem licitação na administração pública**. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana. abr. 2019. Disponível: <<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/04/licitacao-administracao-publica.zip>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASÍLIA. Embrapa. Embrapa Informação Tecnológica (org.). **Manual de Editoração da Embrapa**: nomes científicos de vírus. Nomes científicos de vírus. 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/manual-de-editoracao/nomenclatura-cientifica/nomes-cientificos-virus>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASÍLIA. Marcelo Oliveira. Agência Câmara de Notícias. **Câmara instala comissão especial sobre improbidade administrativa**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577458-camara-instala-comissao-especial-sobre-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 04 set. 2020.

BRUNO DANTAS (São Paulo). Revista Consultor Jurídico. **Apagão das canetas**: "incompetência não pode ser tratada como improbidade", diz ministro do TCU. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/incompetencia-nao-improbidade-ministro-tcu>. Acesso em: 04 set. 2020.

BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; FONSECA, Marcus Vinicius de Araújo. Cultura de Inovação: Conceitos e Modelos Teóricos. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 372-396, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v18n4/1415-6555-rac-18-04-00372.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BONITA, R.; BEAGLEHOLE, R.; KJELLSTROM, T.. **Epidemiologia Básica**. 2. ed. Santos: Santos Editora, 2010. 230 p. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43541/9788572888394_por.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CERVI, Roberto; RAZZOLINI FILHO, Edelvino; RODRIGUEZ, Carlos M. Taboada. **Centralização de compras como estratégia competitiva: o caso das farmácias magistrais no Paraná**. XXIV Encontro Nac. de Eng. de Produção - Florianópolis, SC, Brasil, 03 a 05 de nov de 2004. Disponível em: <http://www.pg.utfpr.edu.br/ppgep/anais/artigos/eng_materiais/6%20O%20PAPEL%20DO%20CONTROLE%20ESTOQUE%20CENTRALIZ%20COMPRAS.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BORUCHOVITCH, Evely; FELIX-SOUSA, Isabela Cabral; SCHALL, Virgínia T.. Conceito de doença e preservação da saúde de população de professores e escolares de Primeiro Grau. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 25, n. 6, p. 418-425, Dez. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101991000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CABETE, Marcel Augusto Farha. O Município na Constituição Federal de 1988 e suas repercussões no federalismo brasileiro. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72127/o-municipio-na-constituicao-federal-de-1988-e-suas-repercussoes-no-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 21 ago. 2020.

CALISHER, Charles H.. Qual é a diferença entre uma espécie de vírus e um vírus? A mesma diferença existente entre Homo sapiens e você. **Rev Pan-Amaz Saude**, Ananindeua, v. 1, n. 3, p. 137-139, set. 2010. Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-62232010000300019&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 26 jul. 2020.

CAMARGOS, Natália Morato; MOREIRA, Marina Figueiredo. Compras para a Inovação no Ministério da Saúde no Discurso, Sim; na Licitação, Não. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 18, n. 3, p. 126-141, set. 2015. Disponível em: <https://cgg.emnuvens.com.br/contabil/article/view/893>. Acesso em: 02 set. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.^a ed., Almedina, 2003, Portugal. Disponível em: https://www.academia.edu/8032356/Jose_Joaquim_Gomes_Canotilho_Direito_Constitucional. Acesso em: 08 ago. 2020.

CARMO, Eduardo Hage; PENNA, Gerson; OLIVEIRA, Wanderson Kleber de. **Emergências de saúde pública**: conceito, caracterização, preparação e resposta. *Estud. av.*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 19-32, Dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CARNEIRO, José; JUNQUEIRA, Luíz C.. **Biologia Celular e Molecular**. 9. ed. São Paulo: Guanabara Koogan, 2012. 376 p. Disponível em: http://tga.blv.ifmt.edu.br/media/filer_public/fa/0b/fa0bc9ab-8966-439a-a0b9-3716c90da16b/junqueira_e_carneiro_-_biologia_celular-biologia_celular_e_molecular_-_9ed.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

CARVALHEIRO, José da Rocha. Epidemias em escala mundial e no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 7-17, Dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CARVALHO, Osvaldo de. **Da desconstrução constitucional dos diplomas sobre a declaração do estado de emergência em Angola**. 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-desconstrucao-constitucional-dos-diplomas-sobre-a-declaracao-do-estado-de-emergencia-em-angola-2/>. Acesso em: 08 ago. 2020.

CASTRIGNANO, Silvana Beres. O que são vírus? Um novo conceito. **Boletim do Instituto Adolfo Lutz**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-3, 2016. Disponível em: http://www.ial.sp.gov.br/resources/insituto-adolfo-lutz/publicacoes/bial/bial_26/26u_art-8.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

CAVALCANTE, Yan Walter Carvalho. **O estado de coisas inconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro**. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-estado-de-coisas-inconstitucional-no-ordenamento-juridico-brasileiro/>. Acesso em: 16 ago. 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. Valor jurídico da portaria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 117, p. 447-459, nov. 1974. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/40205/38944>. Acesso em: 21 ago. 2020.

COSTA, André Lucirton. Sistemas de compras públicas e privadas no Brasil. **Anais do 22º Encontro da ANPAD**, Foz do Iguaçu, p. 1-14, 1998. ENANPAD 98. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-07.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

CUI, Jie; LI, Fang; SHI, Zheng-Li. *Origin and evolution of pathogenic coronaviruses*. **Nature Reviews: Microbiology**, Xangai, v. 1, p. 181-192, mar. 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41579-018-0118-9>. Acesso em: 26 jul. 2020.

DIAS, Mario; COSTA, Roberto Figueiredo. Manual do comprador. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

DOURADO, Daniel de A.; ELIAS, Paulo E. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 1, p. 204-211, fev. 2011. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000100023. Acesso em: 02 set. 2020.

ESCOBAR, J. C. Mariense, **Licitação, teoria e prática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1993.

FERNANDES, C. **A centralização das compras na administração federal**: lições da história. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2240/1/148.pdf>. Acesso em: 04 set. 2020.

FERNANDES, J. U. Jacoby, **Contratação direta sem licitação**, 9ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

FIUZA, Eduardo P. S. et al. **Compras públicas centralizadas em situações de emergência e calamidade pública**. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36397. Acesso em: 04 set. 2020.

GABRIELA COELHO (São Paulo). Revista Consultor Jurídico. **Pesquisa mostra que sanções por improbidade são muito amplas e geram insegurança**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-20/pesquisa-mostra-sancoes-improbidade-sao-amplas>. Acesso em: 05 set. 2020.

GOLDBAUM, Moisés. Epidemiologia e serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 95-98, dez. 1996. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/csp/1996.v12suppl2/S95-S98/pt>. Acesso em: 25 jul. 2020.

GOMES, Cássia Laís Waldivino Pereira. **A licitação como instrumento de contratações públicas**. 2019. 68 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2019. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/9496>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais**. 3. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GORBALENYA, Alexander E. et al (org.). The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2. **Nature Microbiology**. Londres, p. 536-544. 02 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7095448/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. 1991. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário Técnico Jurídico, 16ª edição rev. e atual, São Paulo: Rideel, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/34793706/Dicion%C3%A1rio_Tecnico_Jur%C3%ADico_Deocleciano_Torrieri_Guimar%C3%A3es_pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 01 set. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 04 set. 2020.

HUFF-ROUSSELLE, M. The logical underpinnings and benefits of pooled pharmaceutical procurement: a pragmatic role for our public institutions? **Social science & medicine**, v. 75, n. 9, p. 1572-1580, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953612005102?via%3Dihub>. Acesso em: 04 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: OLIVEIRA, J.; PEREIRA; TALAMINI. **Covid 19 e o direito brasileiro**. 2. ed. 2020. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Covid-19-Direito-Brasileiro-Mar%C3%A7al-Justen-ebook/dp/B086M3XRHD>. Acesso em: 04 set. 2020.

KFOURI, Gustavo Swain; KNOERR, Fernando Gustavo. **O Estado de Emergência na Saúde no Brasil e o Pacto Republicano**. 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/noticias/o-estado-de-emergencia-na-saude-no-brasil-e-o-pacto-republicano/>. Acesso em: 08 ago. 2020.

LANA, Raquel Martins et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. v. 36, n. 3. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n3/e00019620/pt>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LEAL, Aline. **Entenda o que é uma situação internacional de emergência em saúde pública**: especialista diz que organização deve analisar se há risco aos países.

Especialista diz que organização deve analisar se há risco aos países. 2016. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/oms-avalia-se-declara-o-zika-uma-emergencia-em-saude-publica>. Acesso em: 08 ago. 2020.

LOVATO, Luciane Teresinha. CLASSIFICAÇÃO E NOMENCLATURA DOS VÍRUS. In: FLORES, Eduardo Furtado (org.). **Virologia Veterinária**. Santa Maria: Ufsm, 2007. p. 39-57. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52384033/Virologia_Veterinaria.pdf?1490884510=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DVIROLOGIA_VETERINARIA.pdf&Expires=1595785137&Signature=PqnPukzPJgVGuC8OLj55o70l6ByfNDPAZeprlMSZm6fXFpBFYcFdIJIGE4hXo5wAoZOOyr~vckSRf-8XxuSJon0hOjNUCgNE5Ju3yuj3HCIsXzQuCccb~8R93gyQuABAh3~8N4JmSi9~heDZReWUQRR3moiXH8L7p~6l7fKa6vCg4lbZv3OkdkdltzXga4~vtnFtkk-kaCjnEW75FE7Rnfrd0iFpz5xChTWzFmnnBSwfu6Y8S5Rk7ap6jH-J3JMCmJyo5Vr4VTjRE81cWZb6HTxvYtg3aYi~zARCKa7E0A8lQywZoy9ouwErjTJ~Dl3-5p1onrpsi7KCJmrlu2A7g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=37. Acesso em: 26 jul. 2020.

MALDONADO, M.; DANTAS, H.. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos**. In: Humberto Dantas; José Paulo Martins Júnior. (Org.). Introdução à Política Brasileira. 1ªed. São Paulo: Paulus, 2007, v. 1, p. 27-41.

MAZZI, Carolina. Vírus pode ser considerado um ser vivo? Especialistas explicam dúvida de internautas. **O Globo: Sociedade**. Rio de Janeiro. abr. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-servico/virus-pode-ser-considerado-um-ser-vivo-especialistas-explicam-duvida-de-internautas-24396024>. Acesso em: 26 jul. 2020.

McCUE, C.; PRIER, E. Using agency theory to model cooperative public purchasing. **Journal of Public Procurement**. Boca Raton, 2008, v. 8, n. 1, p. 1-35.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI, Paul H., **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harbra, 1986.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.727, de 03 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/224832>>. Acesso em: 03 out. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editora. 2016. 968 p. Disponível em: <<https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/34777/1856-Hely-Lopes-Meirelles-Direito-Administrativo-Brasileiro-42-Ed-2016.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MINAS GERAIS. Superintendência de controle externo do tribunal de contas do estado de minas gerais. (org.). **Guia básico para os jurisdicionados em situação de emergência ou em estado de calamidade pública**. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/MunicipioEmergencia/roteiros.shtml>. Acesso em: 09 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/GABINETE DO MINISTRO (Brasil). HELDER ZAHLUTH BARBALHO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências Interno do Conselho Estadual de Saúde. **Diário Oficial da União**: seção 1: Poder Executivo, Brasília, n. 245, p. 60, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=22/12/2016&pagina=60>. Acesso em: 9 ago. 2020.

MONTEIRO, Cristiane Campos; DEZANET, Lorenza Nogueira Campos; FRANÇA, Elisabeth Barboza. Monitoramento de vírus respiratórios na região metropolitana de Belo Horizonte, 2011 a 2013. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**: Secretaria de Vigilância em Saúde - Ministério da Saúde do Brasil, Brasília, v. 25, n. 2, p. 233-242, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/ress/2016.v25n2/233-242/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MORAES, Humberto Pena de. Mecanismos de Defesa do Estado e das Instituições Democráticas no Sistema Constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 198-216, out. 2003. Trimestral. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/18337048.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020

MORATO, Jéssica Emanuela Mendes et al. Procedimento Operacional Padrão para coleta de casos suspeitos de Síndrome Respiratória Aguda Grave. **Brazilian Journal Of Development**. Curitiba, p. 51762-51772. jul. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/13956/11666>. Acesso em: 01 ago. 2020.

MOTA, Francisco Alencar. O ordenamento jurídico brasileiro: considerações críticas à sua integralidade sistêmica. **Sicentia**, Sobral, v. 1, n. 2, p. 192-395, nov. 2012. Disponível em: http://www.faculdade.flucianofeijao.com.br/site_novo/scientia/servico/pdfs/2/Direito/O_Ordenamento_Juridico_Brasileiro_consideracoes_criticas_a_sua_integralidade.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

MOURA, Alexandre Sampaio; ROCHA, Regina Lunardi. **Endemias e Epidemias**: dengue, leishmaniose, febre amarela, influenza, febre maculosa e leptospirose. 2012. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/3285.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

NASCIMENTO, Márcio Gondim do. **O controle da administração pública no Estado de Direito**: analisa o controle da administração pública pela corte de contas, sob os aspectos de forma, momento e fundamentação. 2005. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-no-Estado-de-Direito>. Acesso em: 05 set. 2020.

NESSIMIAN, Jorge Luiz; SAMPAIO, Brunno Henrique Lanzellotti; DUMAS, Leandro Lourenço. Taxonomia de insetos aquáticos: cenários e tendências para a Amazônia brasileira. In: HAMADA, Neusa; NESSIMIAN, Jorge Luiz; QUERINO, Ranyse Barbosa (ed.). **Insetos Aquáticos na Amazônia Brasileira**: taxonomia, biologia e ecologia. Manaus: Inpa, 2014. p. 18-27. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/1000609>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

NOGUEIRA, Teresa; PONCE, Rita. **Vírus da gripe**: desafios do sistema imunitário e da medicina à luz da evolução. Lisboa: Instituto de Higiene e Medicina Tropical, Universidade Nova de Lisboa, 2019. 40 p.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**, 14ª edição ver. e ampl., São Paulo, Saraiva, 2017. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/88evn>. Acesso em: 17 ago. 2020.

OLIVEIRA, Edmundo Alves de *et al.* As Bases para a Governança entre os Três Poderes: Os Limites e a Interação entre os Três Poderes da República. **Revista de Direito do IAP**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 119-134, dez. 2016. ISSN 2526-1592. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistadireitoiap/article/view/1735/2267>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

OLIVEIRA, Maria da Conceição de; SILVA, Maria Daniella de Oliveira Pereira da. Benefícios da adoção do sistema de registro de preços nas contratações de bens e serviços: uma análise no centro de desenvolvimento sustentável do semiárido da

universidade federal de campina grande. **Management Control Review**, Recife, v. 4, Disponível em: <<http://www.journals.ufrpe.br/index.php/managementcontrolreview/article/view/2510>> . Acesso em: 14 mar. 2020.

OLIVEIRA, R. **Licitações inclusivas: os impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência nas contratações públicas.** 2015. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/07/27/licitacoes--inclusivas-os-impactos-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-nas-contratacoes-publicas/>>. Acesso em: 04 set. 2020.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (Covid-19).** Interim Guidance, 19 Mar. 2020. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331498>>. Acesso em: 4 set. 2020.

OPAS/OMS – ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE. (Brasil) (org.). **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus.** 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812. Acesso em: 08 ago. 2020.

_____. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus).** Brasília, 08 set 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 09 set. 2020.

PAIM TERRA, Antônio Carlos. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais.** Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>>. Acesso em: 07 out. 2019.

PERLMAN, Stanley. Another Decade, Another Coronavirus. **The New England Journal Of Medicine.** Waltham, p. 760-762. 20 fev. 2020. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMe2001126>. Acesso em: 01 ago. 2020.

PEREIRA, Andréa de Lima Rodrigues Alves. **Conhecimento, prática e atitude para diagnóstico e prevenção de doenças zoonóticas em pacientes imunodeprimidos atendidos no Hospital de Clínicas da Universidade Estadual de Campinas.** 2019. 1 recurso online (89 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, Campinas, SP. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/333627>. Acesso em: 01 ago. 2020.

PIRULA; LOPES, Reinaldo José. **Como os vírus e as pandemias evoluem.** Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020. 22 p. Disponível em:

https://www.amazon.com.br/v%C3%ADrus-pandemias-evoluem-Reinaldo-Lopes-ebook/dp/B088KVMNL5#reader_B088KVMNL5. Acesso em: 26 jul. 2020.

RAFAEL, Ricardo de Mattos Russo et al. Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil?. **Revista de Enfermagem**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 1-6, abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/49570>. Acesso em: 01 ago. 2020.

RANDOLPH, Delia Grace et al. **Preventing the Next Pandemic**: zoonotic diseases and how to break the chain of transmission. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission. 2020. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32316/ZP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 ago. 2020.

REZENDE, Joffre Marcondes de. Epidemia, Endemia, Pandemia, Epidemiologia. **Revista de Patologia Tropical**, Goiânia, v. 27, n. 1, p. 153-155, 19 abr. 2007. Semestral. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjfy_qSzOjqAhWnl7kGHZ0QA0EQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.revistas.ufg.br%2Fiptsp%2Farticle%2Fdownload%2F17199%2F10371%2F&usg=AOvVaw0GxNKnrscuHfzV_DUti2. Acesso em: 25 jul. 2020.

RIGGIONI, Carmen et al. A compendium answering 150 questions on COVID-19 and SARS-CoV-2. **Allergy**, Nova Jersey, v. 75, n. 7, p. 1-39, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/all.14449>. Acesso em: 01 ago. 2020.

ROECHE, Paulo Michel. **Curso de Virologia Básica**. Porto Alegre, 2015. (Apostila).

ROUQUAYROL, M. Z., 1993. **Epidemiologia e Saúde**. 4a ed., Rio de Janeiro: MEDSI. Disponível em: http://www3.crt.saude.sp.gov.br/arquivos/arquivos_biblioteca_crt/epidemiologiaesaud e.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas: a experiência da empresa brasileira de serviços hospitalares (EBSERH)**. 2019. 257 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4747/1/Enap%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Felipe%20Vila%C3%A7a%20vFinal.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SANTORO, Carla da Costa. **A centralização das compras como medida para a redução dos custos de estoques**. 2012. 41 p. Monografia (Especialização em

Logística) - Universidade Candido Mendes, [S. l.], 2012. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/T207594.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

SANTOS THULER, L. C.; DE MELO, A. C. Sars-CoV-2/Covid-19 em Pacientes com Câncer. **Revista Brasileira de Cancerologia**, v. 66, n. 2, p. e-00970, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://rbc.inca.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/970>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SCHMIEGUEL, Carlos. Conceito de lei em sentido jurídico. **Revista Ágora**, Mafra, v. 17, n. 1, p. 128-134, abr. 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/agora/issue/view/6>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao Estudo do Direito**, 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/35757557/Orlando_de_Almeida_Secco_Introdu%C3%A7%C3%A3o_ao_Estudo_do_Direito_11o_Edi%C3%A7%C3%A3o_Ano_2009_pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. **Pandemias podem passar a ser reconhecidas como calamidade pública em 48 horas** Fonte: Agência Senado. Brasília, 8 maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/08/pandemias-podem-passar-a-ser-reconhecidas-como-calamidade-publica-em-48-horas>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SENHORAS, Eloi Martins. NOVO CORONAVÍRUS E SEUS IMPACTOS ECONÔMICOS NO MUNDO. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 1, n. 2, p. 39-42, feb. 2020. ISSN 2675-1488. Disponível em: <<https://revista.ufrb.br/boca/article/view/Coronavirus>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

SILVA, A. L. R. et al. **Quanto custa um processo administrativo de compras e contratação de serviços? O Caso da Secretaria de Saúde do Município de Feira de Santana na Bahia**. In: Congresso Brasileiro de Custos, 22., 2015, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Revista Quaestio Iuris, v.10, n.2, 2017. p. 593-614. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3974>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SILVA, Davi Porfirio da; SANTOS, Igor Michel Ramos dos; MELO, Viviane dos Santos. Aspectos da infecção ocasionada pelo Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2(SARS-CoV-2). **Brazilian Journal Of Health Review**. Curitiba, p. 3763-3779. mar. 2020. Disponível em:

<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJHR/article/view/9304>. Acesso em: 01 ago. 2020.

SILVA, Vinicius Guimarães Suzart. Os Vírus Gigantes. Disponível em: <http://www.microbiologia.ufrj.br/portal/index.php/pt/graduacao/informe-da-graduacao/409-os-virus-gigantes>. Acesso em: 26 jul. 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquemático**. 2ª edição. São Paulo, Saraiva Educação, 2019. 824p.

SOUTO, Bernardino Geraldo Alves. Fundamentos epidemiológicos para a abordagem das doenças infecciosas. **Revista Médica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 19, n. 4, p. 364-371, 11 maio 2009. Disponível em: <http://rmmg.org/artigo/detalhes/477>. Acesso em: 25 jul. 2020.

STEPHENS, Paulo Roberto Soares et al. Virologia. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venancio (org.). **Conceitos e Métodos para a Formação de Profissionais em Laboratórios de Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009. p. 125-220. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/13725/2/Conceitos%20e%20Metodos%20V4_Virologia.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 15 set. 2019.

TESINI, Brenda L.. **Coronavírus e síndromes respiratórias agudas (covid-19, mers e sars)**. 2020. Disponível em: <https://www.msmanuals.com/pt/profissional/doen%C3%A7as-infecciosas/v%C3%ADrus-respirat%C3%B3rios/coronav%C3%ADrus-e-s%C3%ADndromes-respirat%C3%B3rias-agudas-covid-19,-mers-e-sars>. Acesso em: 01 ago. 2020.

TOLEDO, Luiz Fernando. Preço de respirador comprado por estados varia até 4 vezes e enfrenta apurações. **CNN Brasil**, São Paulo, 26 maio 2020. Saúde, p. on-line. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/05/26/preco-de-respirador-comprado-por-estados-varia-ate-4-vezes-e-enfrenta-apuracoes>. Acesso em: 2 set. 2020.

TOLEDO, R. **Coronavírus e o laboratório das contratações públicas**. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/coronavirus-e-o-laboratorio-das--contratacoes-publicas-16042020>>. Acesso em: 04 set. 2020.

UJVARI, Stefan Cunha. **Pandemias: A humanidade em risco**. São Paulo: Contexto, 2011. 220 p. ISBN: 978-8-7244-632-7. Disponível em: <<https://elivros.love/livro/baixar-pandemias-a-humanidade-em-risco-stefan-cunha-ujvari-epub-pdf-mobi-ou-ler-online>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

VASCONCELOS, C.D.G. **Processo eletrônico de compras: celeridade e transparência**. VI CONSAD. Centro de convenções Ulysses Guimarães. Brasília, DF. 2013. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/995/1/C6_TP_PROCESSO%20EL ETR%C3%94NICO%20DE%20COMPRAS.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

VÍRUS são os únicos organismos acelulares da Terra atual em Só Biologia. Disponível em: <https://www.sobiologia.com.br/conteudos/Seresvivos/Ciencias/biovirus.php>. Acesso em: 26 jul. 2020.

WALKER, H.; ESSIG, M.; SCHOTANUS, F.; KIVISTÖ, T. Co-operative purchasing in the public sector. In: **Public procurement: international cases and commentary**. Londres: Routledge, 2007.

WESSNER, David R.. **The Origins of Viruses**. 2010. Disponível em: https://www.nature.com/scitable/topicpage/the-origins-of-viruses-14398218/#TB_inline?height=300&width=400&inlineId=trOutline. Acesso em: 26 jul. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Nutrition**. Disponível em: <<https://www.who.int/topics/nutrition/en/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

WU, Katherine J.. **Existem mais vírus do que estrelas no universo. Por que apenas alguns nos infectam?** 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2020/04/virus-doencas-saude-patogenos-covids-19-sars-pandemia-coronavirus-hospedeiro>. Acesso em: 26 jul. 2020.