



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE DIREITO

CATELINE RÉGIA DE LUCENA RAMOS

**CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19:
UMA ANÁLISE NO CONTEXTO PARAIBANO**

CAMPINA GRANDE - PB
2022

CATELINE RÉGIA DE LUCENA RAMOS

**CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19:
UMA ANÁLISE NO CONTEXTO PARAIBANO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

Orientador: Prof. Esp. Esley Porto

CAMPINA GRANDE - PB
2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

R175c Ramos, Cateline Regia de Lucena.
Crimes no processo licitatório durante a pandemia do COVID-19 [manuscrito] : uma análise no contexto paraibano / Cateline Regia de Lucena Ramos. - 2022.
51 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2022.
"Orientação : Prof. Esp. Esley Porto, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Licitação. 2. Contratação direta. 3. Crimes. 4. Pandemia COVID-19. I. Título

21. ed. CDD 342

CATELINE RÉGIA DE LUCENA RAMOS

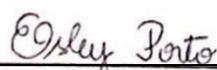
**CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19:
UMA ANÁLISE NO CONTEXTO PARAIBANO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

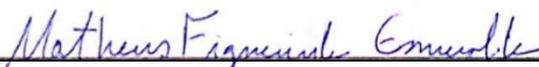
Área de concentração: Constituição, exclusão social e eficácia dos direitos fundamentais.

Aprovada em: 29 de julho de 2022.

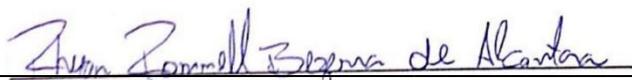
BANCA EXAMINADORA



Prof. Esp. Esley Porto (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Matheus Figueiredo Esmeraldo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara
Professor externo

Resumo

O presente trabalho visa, em um primeiro momento, analisar os crimes no processo licitatório durante a pandemia do Covid-19 no estado da Paraíba, especificamente no que diz respeito às operações estartadas pela Controladoria-Geral da União. Em um segundo momento, busca pormenorizar as tipificações criminosas dispendida aos envolvidos, esmiuçando conceitos e definições doutrinárias e jurisprudenciais sobre os crimes para que se possa visualizar a correspondência da descrição da conduta ao tipo penal. Para tanto, realizou-se um levantamento do arcabouço jurídico de modo a entender como funciona o processo de compras na Administração Pública, inclusive em situações atípicas como da pandemia do Covid-19.

Palavras-Chave: Licitação. Contratação Direta. Crimes. Covid-19.

Abstract

The present work aims, at first, to analyze the crimes in the bidding process during the Covid-19 pandemic in the state of Paraíba, specifically with regard to the identification of crimes established by the Comptroller General of the Union. In a second moment, it seeks to detail the criminal typifications spent on those involved, scrutinizing doctrinal and jurisprudential concepts and definitions about crimes so that one can visualize the correspondence between the description of the conduct and the criminal type. To this end, a survey of the legal framework was carried out in order to understand how the procurement process works in the Public Administration, including in atypical situations such as the Covid-19 pandemic.

Key words: Bidding. Direct contracting. Crimes. Covid-19.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	LICITAÇÃO.....	9
2.1	Conceito.....	9
2.2	Objetivos.....	9
2.3	Princípios.....	11
2.3.1	<i>Legalidade.....</i>	<i>11</i>
2.3.2	<i>Impessoalidade, interesse público e igualdade.....</i>	<i>11</i>
2.3.3	<i>Moralidade e probidade administrativa.....</i>	<i>12</i>
2.3.4	<i>Competitividade.....</i>	<i>12</i>
2.3.5	<i>Publicidade e transparência.....</i>	<i>12</i>
2.3.6	<i>Eficiência, eficácia e economicidade.....</i>	<i>13</i>
2.3.7	<i>Planejamento.....</i>	<i>14</i>
2.3.8	<i>Segregação de funções.....</i>	<i>14</i>
2.3.9	<i>Motivação.....</i>	<i>14</i>
2.3.10	<i>Vinculação ao edital.....</i>	<i>14</i>
2.3.11	<i>Julgamento objetivo.....</i>	<i>15</i>
2.3.12	<i>Segurança Jurídica.....</i>	<i>15</i>
2.3.13	<i>Razoabilidade e proporcionalidade.....</i>	<i>15</i>
2.3.14	<i>Celeridade.....</i>	<i>15</i>
2.3.15	<i>Desenvolvimento sustentável.....</i>	<i>15</i>
2.4	Modalidades.....	16
2.4.1	<i>Concorrência.....</i>	<i>16</i>
2.4.2	<i>Pregão.....</i>	<i>16</i>
2.4.3	<i>Concurso.....</i>	<i>17</i>
2.4.4	<i>Leilão.....</i>	<i>17</i>
2.4.5	<i>Diálogo competitivo.....</i>	<i>17</i>

3	CONTRATAÇÃO DIRETA.....	18
3.1	Inexigibilidade.....	18
3.2	Dispensa de licitação.....	18
4	LEGISLAÇÕES.....	23
4.1	Legislações gerais aplicadas no âmbito de Licitações e Contratos.....	23
4.2	Legislações específicas aplicadas no âmbito de Licitações e Contratos para o enfrentamento ao Covid-19.....	24
5	COVID-19.....	27
6	IRREGULARIDADES LICITATÓRIAS.....	29
6.1	Infrações e sanções administrativas.....	29
6.2	Crimes.....	29
7	CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 NO ESTADO DA PARAÍBA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES ESTARTADAS EM CONJUNTO PELA CGU, PF, MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTRAS INSTITUIÇÕES.....	32
7.1	Ano 2020.....	32
7.1.1	<i>Município de Aroeira.....</i>	32
7.1.2	<i>Município de Alhandra.....</i>	36
7.1.3	<i>Estado da Paraíba.....</i>	40
7.1.4	<i>Princesa Isabel.....</i>	44
7.1.5	<i>Mulungu.....</i>	47
7.1.6	<i>Várias cidades da Paraíba.....</i>	47
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019, o mundo fora surpreendido com o surgimento de um novo tipo de coronavírus capaz de infectar os seres humanos, o Covid-19. Este vírus, potencialmente grave, é capaz de provocar infecções respiratórias agudas e, em alguns casos, ocasionar a morte do infectado. Por sua elevada taxa de transmissibilidade, espalhou-se por todos os continentes e nos primeiros meses do ano de 2020 o Brasil já arquitetava estratégias sanitárias para controle de disseminação desse vírus. Administrativamente, especificamente em relação à aquisição de insumos para essa crise emergencial, o Estado brasileiro, a princípio, suscitou dispositivos jurídicos pré-existentes que diminuíssem o lapso temporal de aquisição desses insumos e durante a pandemia fez emergir algumas novas regras para essa aquisição.

A saber, na Administração Pública, a regra, gravada pela Constituição Federal de 1988, é que a contratação de obras, bens e serviços seja precedida do processo licitatório. Entretanto, há algumas hipóteses que a legislação infraconstitucional, especificamente as leis nº 8.666/1993 e a nº 14.133/2021, abre exceção a essa regra e autoriza a contratação direta, ou seja, contratação de obras, bens e serviços sem o processo licitatório.

Apesar dessas exceções se revestirem de uma ótima estratégia para o enfrentamento de situações excepcionais ou situações que se mostrem inviável a execução de competição, alguns gestores públicos utilizam dessa prerrogativa para subterfugio de práticas ilícitas.

Assim o presente trabalho, intitulado “*CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO PARAIBANO*” tem como objetivo geral analisar 6 (seis) operações especiais da Controladoria-Geral da União realizadas no estado da Paraíba, as quais identificaram irregularidades no processo licitatório quanto ao emprego dos recursos públicos destinados a ações de enfrentamento à pandemia.

Como objetivos específicos, ressalta-se a necessidade de analisar o arcabouço jurídico e doutrinário sobre a temática a fim de basilar e direcionar a pesquisa; pormenorizar os casos selecionados para que se extraiam as tipificações criminais decorrentes das ações e realizar um levantamento geral do potencial prejuízo experimentado pela Administração Pública.

Este trabalho está estruturado em oito capítulos. O primeiro apresenta a introdução com a contextualização do tema, objetivos gerais e específicos. Os capítulos dois e três apresentam o repertório conceitual para essa pesquisa, em que foram abordados conceitos e definições necessárias para o entendimento do funcionamento do procedimento licitatório e

das contratações diretas. O quarto capítulo corresponde ao levantamento jurídico que trata da temática, desde a abordagem constitucional à infraconstitucional. O quinto capítulo elucida o intervalo temporal em que se concretizaram as contratações, explicando o que é o Covid-19 e como se deu início a pandemia. O sexto capítulo expõe os tipos de irregularidades no processo licitatório, desde as infrações administrativas aos crimes (objeto desse estudo). O sétimo capítulo desenvolve-se com a análise pormenorizada dos casos em concreto, esmiuçando os fatos e correlacionando-os as tipificações criminosas. O oitavo capítulo traz as considerações finais deste estudo e reflexões sobre as pesquisas realizadas, seguidas das referências.

2 LICITAÇÃO

2.1 Conceito

Licitação é o meio apto utilizado por toda Administração Pública para viabilizar as contratações de obras, bens e serviços para atender as necessidades do serviço público. Maria Sylvia Zanella Di Pietro define de forma clara e sucinta a licitação como:

“pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.” (DI PIETRO, 2013, p. 370)

Destrinchando a definição ora explanada, faz-se pertinente esclarecer que licitação é um procedimento administrativo porque reúne um conjunto de atos integrados (preparação e divulgação do edital, apresentação e julgamento das propostas, habilitação dos fornecedores) realizados dentro de uma sequência lógica para alcançar um resultado – a contratação mais vantajosa para a Administração Pública. Este procedimento é realizado no exercício da função administrativa, assim, não só a Administração Pública em sentido estrito tem a incumbência de licitar, como também os outros poderes (Legislativo e Judiciário) no exercício da sua função atípica.

Além do mais, a participação nesse procedimento é disponibilizada a todos os interessados, desde que estes atendam as condições pré-estabelecidas no instrumento convocatório. O atendimento a esses requisitos serve, não só para que a Administração Pública contrate, de fato, a sua necessidade, como possibilita uma disputa em igualdade de condições para os participantes. Isso acontece, por exemplo, quando o edital apresenta as condições básicas para participação nas licitações e estabelece as normas a serem observadas pelas partes.

2.2 Objetivos

Todo esse procedimento licitatório detém objetivos específicos que o norteiam. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133/2021, em seu art. 11, dispõe:

“O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.” (Brasil, 2021)

A escolha do objeto a ser contratado está atrelada ao resultado mais vantajoso. Isso implica que nem sempre a proposta mais barata será a escolhida, pois o resultado, também, deve satisfazer o interesse público. O resultado mais vantajoso conjuga tanto as predileções que a Lei menciona, quanto à importância do “ciclo de vida do objeto”, que se refere à utilização do objeto ao longo do tempo.

É objetivo da licitação, também, assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes. O atendimento a esta disposição almeja assegurar que exigências indevidas, favorecimentos e discriminações possam ser levantados em sede de contratação, maculando a justa competição.

Evitar contratações com sobrepreço e/ou superfaturadas diz respeito a evitar desfalques orçamentários e dano ao patrimônio público. O artigo 6º em seus incisos LVI e LVII da referida Lei traduz o que caracteriza essas duas situações. Em linhas gerais, nas contratações com sobrepreço, o valor é expressivamente superior aos preços praticados pelo mercado. Já nas contratações superfaturadas, o dano ao patrimônio público pode ser provocado por diversas situações: medições inadequadas, deficiência na execução, alteração no orçamento com desequilíbrio em favor do contratado. *In verbis*:

“LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança; c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado; d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;” (Brasil, 2021)

Por fim, quando o processo licitatório objetiva incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, isto implica que a contratação pela perspectiva ambiental é tão importante quanto a perspectiva econômica. Esta importância, inclusive, pode ser verificada através de alguns dispositivos na Lei nº 14.133/2021. Exemplo disso é a instituição de preferências e benefícios para licitantes que atendam a critérios ambientais: “Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.”.

2.3 Princípios

O ordenamento jurídico brasileiro é composto de normas que se subdividem em regras e princípios. Sucintamente, as regras definem as condutas a serem seguidas e os princípios são diretrizes que orientam a elaboração das leis e direcionam a atuação Estatal.

No âmbito do Direito Administrativo, estes possuem funda importância quando se observa a não codificação deste ramo, ao contrário dos outros. Assim, a compreensão dos princípios é fundamental para que se entenda o funcionamento de todo o sistema, pois eles sistematizam e orientam a ação dos administradores. Valida José Afonso da Silva (1999, p. 646) que os princípios da Administração Pública se destinam, de um lado,

“a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos, e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos”.

Adentrando, especificamente, aos princípios que direcionam o processo licitatório, o artigo 5º da Lei 14.133/2021 dispõe expressamente:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)”. (Brasil, 2021)

2.3.1 Legalidade

Inicialmente, o princípio da legalidade determina que o agente público deve obedecer e seguir as regras definidas na Lei de Licitações e demais atos normativos. Assim, somente é lícito fazer o que o arcabouço jurídico determinar ou autorizar. Especificamente em relação ao procedimento licitatório, este princípio assevera que a Administração Pública deverá seguir o devido rito pré-definido e dispensá-lo apenas nos casos especificados, também, em lei.

2.3.2 Impessoalidade, interesse público e igualdade

Os princípios da impessoalidade e do interesse público estão interligados e devem ser analisados de forma consubstanciada. Isso porque a impessoalidade obriga a feitura de ações desvinculadas de interesses particulares, parciais e subjetivos para que se possa atender ao interesse público. E o interesse público traduz a essência da existência da Administração Pública, que volta as suas ações para o interesse da coletividade.

Ainda em relação aos princípios que se correlacionam, pode-se destacar o princípio da igualdade. O qual veda o estabelecimento de favorecimento em detrimento de outros concorrentes, evita discriminações desarrozoada e exigências indevidas. Robora o inciso II do

art. 11 da Lei nº 14.133/2021: “O processo licitatório tem por objetivos: II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;”. Outra previsão que objetiva resguardar a isonomia está no art. 14 da referida Lei:

“Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;” (Brasil, 2021)

2.3.3 Moralidade e probidade administrativa

A moralidade e a probidade administrativa são tão difíceis de serem analisadas isoladamente que muitos doutrinadores as caracterizam como sinônimas, pois ambas se baseiam na promoção de ações e comportamentos bons, honestos, justos e equitativos. Exemplo da aplicação prática desses princípios pode ser visualizado no parágrafo único do art. 48 da referida Lei em que veda práticas de nepotismo:

“Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.” (Brasil, 2021)

2.3.4 Competitividade

O princípio da competitividade talvez seja o mais emblemático para se referir à licitação, já que todo o processo licitatório se desenvolve pela busca da melhor proposta que está sendo digladiada pelos concorrentes. Sendo assim, para que se obtenha um maior número de participantes interessados, algumas medidas precisam ser adotadas. Exemplo prático no art. 9º da Lei de Licitações nº 14.133/2021:

“É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional; III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.” (Brasil, 2021)

2.3.5 Publicidade e transparência

A utilização de todo esse aparato licitatório pela Administração Pública não faria sentido se não houvesse meios de transmissão dessas informações para a sociedade. Assim, os princípios da publicidade e transparência são pilares para fomentar o elo entre a gestão pública e a sociedade.

Pormenorizando as definições, o princípio da publicidade refere-se à possibilidade dos fornecedores tomarem conhecimento dos certames em aberto, contribui para o acesso a informações pela população e promove a fiscalização dos atos pela comunidade interna e externa. Em complementação a este importante princípio, a transparência se refere não só ao dever de divulgação da informação pelo Estado, como a preocupação em divulgá-la de forma compreensível, clara e de fácil entendimento para a população.

Ressalta-se, entretanto, que este não é um dever absoluto, visto que há hipótese em que o sigilo deva prevalecer, exemplo, situações que envolvam a segurança imprescindível da sociedade e do Estado. *In verbis*, prevê a legislação nº 14.133/2021:

“Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.”

“Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.” (Brasil, 2021)

Em complementação as exceções ao princípio da publicidade, a referida Lei ainda traz possibilidades de publicidade diferida. Como exemplo, tem-se o conteúdo das propostas e o orçamento da administração. “Art. 13. Parágrafo único. A publicidade será diferida: I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura; II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei.” (Brasil, 2021)

Isso implica, respectivamente, que a Administração Pública não pode divulgar as propostas oferecidas pelos fornecedores antes da abertura da sessão. Essa previsão denota tanta importância para o prosseguimento de uma disputa justa que a sua violação é considerada crime pelo Código Penal Brasileiro. “Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.” (Brasil, 1940)

Em relação ao sigilo diferido quanto ao orçamento, esta previsão serve para, dada a elaboração do orçamento estimado para o contrato, impedir que os licitantes se condicionem a apresentar a sua proposta em valores próximos ao do orçamento, ao invés de apresentarem valores conforme as suas reais condições.

2.3.6 Eficiência, eficácia e economicidade

Os princípios da eficiência, eficácia e economicidade também podem ser interpretados sob a mesma óptica dado que se complementam.

A eficiência objetiva que as contratações públicas possam gerar resultados positivos à população. Isso acontece, por exemplo, através de redução do tempo dispendido para

realização do procedimento licitatório e obtenções de propostas com valores mais baixos. A economicidade visa, por sua vez, a minimização de custos sem que seja diminuído o padrão de qualidade. Já a eficácia versa sobre o atendimento aos objetivos da administração.

2.3.7 Planejamento

Inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, o princípio do planejamento preocupa-se com a fase interna da licitação, ou seja, a fase que percorre todo o rito antes da divulgação do edital. O cerne deste princípio traduz a importância de planejar ações antes de contratar.

Exemplos de institutos jurídicos que concretizam esse princípio são: o Plano de Contratação Anual – PCA (art. 18, § 1º, I, Lei nº 14.133/2021), que faz o alinhamento das contratações com o planejamento da Administração; o documento de formalização de demandas (art. 12, VII, Lei nº 14.133/2021) que subsidia o PCA e o Estudo Técnico Preliminar – ETP, (art. 6º, XX, Lei nº 14.133/2021) que dá a base para o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico em caso de opção pela viabilidade da contratação.

2.3.8 Segregação de funções

Basilar da contabilidade, este princípio na licitação segue o mesmo objetivo que fora idealizado: evitar o acúmulo de funções por parte de um único servidor para que este não detenha uma exacerbada concentração de poderes. O que possibilitaria a ocultação de erros e de ilícitos praticados.

2.3.9 Motivação

O princípio da motivação determina que na tomada de decisão pela Administração Pública esta deve indicar os pressupostos de fato (consiste na situação concreta) e de direito (consiste na previsão no ordenamento jurídico).

Acrescenta-se, ainda, que a motivação é a regra e esta deve ser ainda mais enfatizada quando se tomar decisões excepcionais. Há alguns artigos da Lei 14.133/2021 que reverbera esta regra: (i) em regra, não se indica marca ou modelo, mas isso poderá ocorrer desde que “formalmente justificado” (art. 41, I); (ii) em regra, realiza-se licitação, mas esta regra poderá ser afastada quando se tratar de contratação direta, devendo o processo ser instruído com parecer que demonstre “o atendimento dos requisitos exigidos” (art. 72, III); (iii) consórcios podem participar de licitação, exceto “vedação devidamente justificada” (art. 15).

2.3.10 Vinculação ao edital

O edital é o documento que formaliza e dá publicidade ao processo licitatório, além de definir todas as regras da disputa. Este instrumento funciona como lei entre as partes, o que

vincula tanto a atuação dos licitantes, quanto a atuação da Administração Pública. Assim, as partes devem agir conforme as regras pré-definidas no edital, assegurando segurança jurídica ao procedimento.

2.3.11 Julgamento objetivo

Para que se atinja um julgamento objetivo, a Administração Pública deverá se ater aos critérios estabelecidos no edital, objetivando restringir subjetividades e delineando o procedimento da forma mais objetiva possível. Acrescenta-se que os critérios de julgamento são definidos pelo art. 33 da Lei de Licitações nº 14.133/2021 e o edital é o responsável pode definir quais desses critérios serão adotados.

2.3.12 Segurança Jurídica

Base do ordenamento jurídico brasileiro, por obviedade, encontra-se, também, no Direito Administrativo, dando estabilidade às relações jurídicas. Assim, este princípio traduz-se na importância de fixação de entendimentos, pacificação de regras, edições de orientações, entre outras formas de tentar diminuir as oscilações de entendimentos pelos órgãos de assessoramento jurídico.

2.3.13 Razoabilidade e proporcionalidade

Conhecidos como “princípio da vedação aos excessos”, a essência destes princípios gravita-se em torno da necessidade da Administração Pública, em suas ações, guardar correlação entre os meios e os fins. Por exemplo, em caso de alguma infração administrativa acometida por algum fornecedor, a Administração Pública deverá utilizar da sua prerrogativa de aplicação de penalidade, entretanto, esta deverá seguir uma proporção entre a gravidade da infração e o nível de sanção aplicada.

2.3.14 Celeridade

O procedimento licitatório apesar de ser um procedimento complexo que exija tempo para ser finalizado, este deverá ser conduzido dentro de um prazo razoável para que demoras protelatórias sejam excluídas com o fito de não prejudicar a contratação e o interesse público.

2.3.15 Desenvolvimento sustentável

A proposta mais vantajosa para a Administração Pública não será, necessariamente, a de menor preço. Em alguns casos, por exemplo, será justificável a inclusão de preferências ou até mesmo restrições para objetos ou fornecedores que atendam a critérios ambientais. Assim,

a licitação não se destina apenas a selecionar a proposta pelo aspecto econômico em sentido estrito.

2.4 Modalidades

Para que a licitação seja concretizada deve-se percorrer um rito, um procedimento. Quem delinea qual caminho a ser percorrido é a modalidade de licitação e esta é definida pela natureza do objeto, não importando o valor do objeto de contratação. Nesse sentido, as modalidades de licitação são trazidas pela Lei nº 14.133/2021:

“Art. 28. São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - diálogo competitivo. § 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.” (Brasil, 2021)

2.4.1 Concorrência

A modalidade concorrência é utilizada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia (art. 6º, XXXVIII, Lei nº 14.133/2021).

Bens e serviços especiais estão definidos pela legislação como “aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;” (art. 6º, XIV, Lei nº 14.133/2021). Extrai-se, assim, que esta caracterização é residual, pois considera como regra o bem ou serviço comum. Ainda, essa qualificação como especial exigirá a devida motivação.

Obra também tem a sua definição disposta na legislação:

“toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;” (Brasil, 2021, art. 6º, XII).

Por fim, a caracterização em serviços de engenharia possui três características primordiais: (i) são atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material; (ii) são serviços que, por força de lei, são privativos das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados; (iii) não são classificados como obra.

2.4.2 Pregão

O pregão é a modalidade de uso obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns e os critérios de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (art. 6º, XLI, Lei nº 14.133/2021).

Ainda, complementa o art. 29 da Lei nº 14.133/2021 que se deve adotar o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Entretanto, há alguns casos de contratação que o pregão não se destina, como os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia especiais (art. 29, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021).

2.4.3 Concurso

A modalidade de concurso se destina a escolha de um trabalho técnico, científico ou artístico que envolve o julgamento da melhor técnica e conteúdo artístico e atribui um prêmio ou remuneração ao vencedor. (Art. 6º, XXXIX, Lei nº 14.133/2021) Além do mais, na escolha do vencedor, diferentemente do que acontece com as outras modalidades de licitação, o princípio do julgamento objetivo é flexibilizado e a escolha acaba tendo uma perspectiva um pouco mais subjetiva, entretanto não arbitrária.

2.4.4 Leilão

O artigo 6º, precisamente em seu inciso XL, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a definição de leilão. Assim, esta modalidade é utilizada para alienação (transferência da propriedade de um bem para terceiro, por meio de venda, doação, permuta) de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance.

Ressalta-se que, fazendo uma comparação com a antiga lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), para a alienação dos bens da Administração Pública, havia situações específicas que se utilizava a modalidade de concorrência em detrimento da modalidade leilão. Entretanto, com essa nova lei, apenas o leilão é a modalidade de licitação cabível para todas as hipóteses de alienação.

2.4.5 Diálogo competitivo

Inovação legislativa trazida pela nova lei de licitações que consiste em:

“modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;” (Art. 6º, XLII, Lei nº 14.133/2021)

Assim, quando a Administração Pública estiver diante de situação que precise ser desenvolvido métodos inovadores para resolver os problemas da administração, o diálogo competitivo deverá ser usado.

3 CONTRATAÇÃO DIRETA

A regra na Administração pública é licitar, entretanto, em casos excepcionais, há possibilidades de contratação direta, ou seja, de contratação sem licitação. Existem duas espécies de contratação direta: a inexigibilidade e a dispensa de licitação.

3.1 Inexigibilidade

Nos casos de inexigibilidade, a concretização do processo competitivo é inviável. Assim, expostas as realidades fáticas, a Administração Pública vê-se na impossibilidade de licitar, pois não há como promover uma competição. Acrescenta-se, ainda, que os exemplos trazidos pela Lei nº 14.133/2021 são de caráter exemplificativo, assim as hipóteses de inviabilidade de competição não se esgotam com os exemplos trazidos em lei.

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.” (Brasil, 2021)

3.2 Dispensa de licitação

A dispensa, espécie de contratação direta, se subdivide em licitação dispensável e licitação dispensada.

O primeiro caso denota uma autorização a Administração Pública em realizar ou não o processo licitatório, assim, observa-se que o objeto é materialmente licitável, entretanto houve dispensa da obrigatoriedade pelo legislador. Tratando-se de uma decisão discricionária pelo

administrador. A legislação nº 14.133/2021 apresenta uma lista extensa que menciona quais os casos que a Administração Pública pode dispensar a licitação.

“Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência)

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

IV - para contratação que tenha por objeto:

a) bens, componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira necessários à manutenção de equipamentos, a serem adquiridos do fornecedor original desses equipamentos durante o período de garantia técnica, quando essa condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

b) bens, serviços, alienações ou obras, nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração;

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais); (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência)

d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;

e) hortifrutigranjeiros, pães e outros gêneros perecíveis, no período necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, hipótese em que a contratação será realizada diretamente com base no preço do dia;

f) bens ou serviços produzidos ou prestados no País que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional;

g) materiais de uso das Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante autorização por ato do comandante da força militar;

h) bens e serviços para atendimento dos contingentes militares das forças singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, hipótese em que a contratação deverá ser justificada quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificada pelo comandante da força militar;

i) abastecimento ou suprimento de efetivos militares em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento;

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

k) aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que inerente às finalidades do órgão ou com elas compatível;

l) serviços especializados ou aquisição ou locação de equipamentos destinados ao rastreamento e à obtenção de provas previstas nos incisos II e V do caput do art. 3º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, quando houver necessidade justificada de manutenção de sigilo sobre a investigação;

m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças

raras definidas pelo Ministério da Saúde;

V - para contratação com vistas ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 3º-A, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação constantes da referida Lei;

VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;

VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

X - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;

XIII - para contratação de profissionais para compor a comissão de avaliação de critérios de técnica, quando se tratar de profissional técnico de notória especialização;

XIV - para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgão ou entidade da Administração Pública, para a prestação de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado e os serviços contratados sejam prestados exclusivamente por pessoas com deficiência;

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII do caput deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva

gestora;
 II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.
 § 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.
 § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.
 § 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
 § 5º A dispensa prevista na alínea “c” do inciso IV do caput deste artigo, quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica.
 § 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.
 § 7º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças.” (Brasil, 2021)

Diferentemente, a segunda espécie traz a vedação à realização de licitação quando a Administração Pública estiver diante de alguns casos. Desta forma, trata-se de uma decisão vinculada. Acrescenta-se que, em ambos os casos, o rol de possibilidades está taxativamente disposto na legislação, não havendo a possibilidade para novas criações fáticas.

“Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:
 I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:
 a) doação em pagamento;
 b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;
 c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
 d) investidura;
 e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
 f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
 g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.”

(Brasil, 2021)

4 LEGISLAÇÕES

4.1 Legislações gerais aplicadas no âmbito de Licitações e Contratos

No ordenamento jurídico brasileiro, licitar é a regra. Essa obrigação decorre da Constituição Federal de 1988, especificamente no inciso XXI, do artigo 37:

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

Ainda na extração de previsões Constitucionais, é estabelecido que compete privativamente a União legislar sobre esta temática

“normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III” (artigo 22, inciso XXVII)

Para regulamentação desses comandos, a legislação infraconstitucional estabelece duas normas gerais: a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 13.303/2016.

Pormenorizando o âmbito de aplicação dessas leis, a Lei nº 14.133/2021 aplica-se à Administração Pública direta, autárquica e fundacional (de direito público e de direito privado) de todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Ressalta-se que o âmbito de aplicação da Lei abrange tanto os órgãos do Poder Executivo, em sua função típica, quanto os órgãos dos poderes Legislativos e Judiciários na sua função atípica. Já a Lei 13.303/2016 regulamenta as licitações no âmbito das empresas estatais (sociedade de economia mista e empresa pública).

Ressalta-se que, apesar da Lei nº 14.133/2021 ter sido instituída recentemente, a matéria de licitações e contratos já era regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, que está passando por um processo de substituição integral pela Lei nº 14.133/2021. Que, pela sua alta complexidade temática, necessita ser um processo lento e gradual.

Para efeito de esclarecimento, a Lei nº 8.666/1993 continua em vigor mesmo depois da entrada, no ordenamento jurídico, do novo marco regulatório, a Lei nº 14.133/2021. Isso ocorre porque se trata de uma matéria densa que necessita de um período de transição para que haja adaptação aos novos dispositivos jurídicos, tanto pelos agentes públicos, quanto pelos fornecedores.

Destaca-se que esse período é de adaptabilidade e não é de “*vacatio legis*”, pois a nova Lei, a nº 14.133/2021, prevê a sua entrada em vigor na data da sua publicação, que

ocorreu desde 1º de abril de 2021. Assim, durante esse interim – de dois anos da publicação da nova lei – a Administração Pública poderá optar pela utilização de uma ou outra lei, não sendo possível a combinação de leis. Na opção pelo uso de uma fonte legislativa para licitar, esta deverá ser utilizada também para contratar. Não podendo usar leis diferentes para licitar e contratar.

Essa opção por um ou outro marco regulatório não se aplica quanto às disposições penais da Lei nº 8.666/1993, pois estes foram revogados de imediato pela nova legislação. *In verbis* é que prevê a Lei nº 14.133/2021:

“Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (Brasil 2021)

4.2 Legislações específicas aplicadas no âmbito de Licitações e Contratos para o enfrentamento ao Covid-19

Antes de analisar os dispositivos em apreço, ressalta-se que as legislações trazidas para o enfrentamento ao Covid-19 são de natureza excepcional, ou seja, tem a sua vigência limitada ao estado de calamidade pública decorrente da pandemia reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Isto posto, faz-se pertinente a análise cronológica dessas previsões.

A começar pela Lei nº 13.979/2020, instituída em 06 de fevereiro de 2020, que trouxe a dispensa de licitação para aquisição de insumos de saúde destinados ao enfrentamento ao Covid-19. *In verbis*, segue a legislação:

“Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. § 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.” (art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, antes da modificação instituída pela Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020)

Faz-se pertinente destacar dois pontos nessa legislação. O primeiro é a previsão da **dispensa** de licitação (espécie de contratação direta que não faz uso do procedimento licitatório para aquisição de insumos, bens e serviços) para o enfrentamento ao Covid-19.

Fugindo, assim, da regra basilar da contratação no serviço público: a licitação. Entretanto, totalmente justificável pela emergencialidade da temática ora experimentada por todo o país.

O segundo ponto a ser destacado é que esta dispensa não fora disponibilizada para toda e qualquer contratação, mas apenas às destinadas a aquisição de bens, serviços insumos voltados para a SAÚDE.

Em seguida, em conversão à medida provisória nº 926 de 2020, a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, surge e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. A qual passou a dar ao artigo supracitado a seguinte redação:

“Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. § 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) [...]”

Em comparação a antiga redação, observa-se que a Lei nº 14.035/2020 ampliou a possibilidade de dispensa para licitação. O que antes era utilizado apenas para aquisição de insumos voltados para a saúde, esta passou a ser utilizada amplamente, inclusive para serviços de engenharia (obviamente, apesar do ampliação, ainda estava restrito às aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência do Covid-19).

Outra mudança foi em relação a não exigência de elaboração de estudos preliminares quando se tratar de aquisição de bens e de serviços comuns.

"Art. 4º-C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns." (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

A título informativo, o estudo técnico preliminar dá a base para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico em caso de opção pela viabilidade da contratação. Ele quem identifica a melhor solução e conclui para a viabilidade da contratação.

Outra conversão em lei, de medida provisória, foi a Lei nº 14.065 de setembro de 2020 que surgiu em substituição a MP 961 de 2020 e trouxe as seguintes alterações:

“Art. 1º A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a: I - dispensar a licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, até o limite de: a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente; e b) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou de compra de maior vulto, que possam ser realizados de uma só vez;” (Redação dada pela Lei nº 14.065, de 2020)

Esta alteração veio no sentido de fixar valores-limite para as contratações diretas da Lei 8.666/1993, em que a contratação de obras ou serviços de engenharia passou a dispor de um limite de R\$ 100.000,00 e a contratação de compras e serviços de até R\$ 50.000,00. Em ambos os casos, a licitação não poderia se referir a parcelas de uma mesma obra ou serviço. A título comparativo, esses valores de limites trazidos pela Lei nº 8.666/1993, atualizado pelo Decreto 9.412 de 2018, eram de R\$ 33.000,00 e de R\$ 17.600,00 respectivamente.

“Art. 24. É dispensável a licitação: I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;” (Brasil, 1993)

Ainda, alteração substancial refere-se à possibilidade de a Administração Pública poder promover o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos desde que: “a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos;”. (Lei nº 14.065, de 2020)

5 COVID-19

No ano de 2019, especificamente no final do mês de dezembro, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre a existência de vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Em janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que a causa estaria atrelada a um novo tipo de coronavírus. (Organização Pan-Americana de Saúde, 2021)

“A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus. Pertence ao subgênero Sarbecovirus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos.” (Ministério da Saúde, 2021)

Pela sua inerente alta taxa de transmissibilidade fomentada, também, pela globalização ora vivenciada por todo o mundo, logo se espalhou por todos os continentes e tornou-se uma Pandemia. No Brasil, o primeiro caso foi registrado em fevereiro de 2020 e nos meses seguintes já estava espalhado por todo o território.

Objetivando achatar a curva de transmissibilidade epidêmica do covid-19, o Brasil adotou práticas de *lockdown* e quarentenas para que os casos de infecção fossem sendo protelados no tempo, de forma a diminuir os picos desarrazoados e a superlotação dos hospitais. Administrativamente, para que a Administração Pública pudesse continuar a desenvolver as suas atividades de forma eficaz (ou seja, de forma que a aquisição de insumos para este momento atípico fosse o mais célere possível, vide a emergencialidade da demanda) alguns dispositivos jurídicos foram suscitados e outros emergidos.

Apesar do ordenamento jurídico, de início, não dispor especificamente desta matéria, havia dispositivos pré-existentes que foram trazidos à tona para encurtar o processo aquisitivo de objetos, bens e serviços pela Administração Pública. Exemplo disso foi a utilização de uma das hipóteses taxativas de dispensa de licitação da Lei nº 8.666/1993, mantida pela nova Lei de Licitações, a nº 14.133/2021, a possibilidade de dispensar o processo licitatório por motivo de emergência ou calamidade pública. A seguir, as duas previsões vigentes:

“Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993: 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)

Art. 75, inciso VIII da Lei 14.133/2021: nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Brasil, 2021)

Especificando essas disposições ora levantadas, ressalta-se que a simples ocorrência de uma situação emergencial ou calamitosa, por si só, não gera a dispensa. É necessário que o fato gere uma urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Atendida a essas especificações, a dispensa de licitação, ainda, deve estar adstrita àquilo que efetivamente precisa de atendimento urgente, não podendo ser utilizada para a aquisição de objetos alheios, se relação com o fato que gerou a situação emergencial ou calamitosa.

Assim, no caso da utilização de dispensa para o combate ao Covid-19, a situação emergencial, de fato, existe e o não atendimento as demandas ou o atendimento intempestivo dessas demandas poderia comprometer a vida das pessoas. Dessa forma, a utilização dessa hipótese mostrou-se como ótima estratégia para o enfrentamento ao Covid-19.

6 IRREGULARIDADES LICITATÓRIAS

6.1 Infrações e sanções administrativas

A infração administrativa é “o comportamento ou a omissão que viola alguma norma de natureza administrativa, podendo ou não causar prejuízos ao órgão” (TCU, 2015). A sanção administrativa, decorrência lógica da infração, é a

“penalidade prevista em lei, instrumento editalício ou contrato, aplicada pelo Estado no exercício da função administrativa, como consequência de um fato típico administrativo com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantidos por meio do devido processo legal.” (TCU, 2015)

As infrações e sanções administrativas estão disciplinadas nos artigos 155 e 156 da Lei nº 14.133, respectivamente. *In verbis*:

“Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: I - dar causa à inexecução parcial do contrato; II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III - dar causa à inexecução total do contrato; IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: I - advertência; II - multa; III - impedimento de licitar e contratar; IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. § 1º Na aplicação das sanções serão considerados: I - a natureza e a gravidade da infração cometida; II - as peculiaridades do caso concreto; III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes; IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública; V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.”

Acrescenta-se que há, ainda, infrações licitatórias previstas na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 dispostas entre os artigos 9, 10 e 11 que objetivam a responsabilização civil dos infratores.

6.2 Crimes

Antes de adentrar nas espécies criminais que tipificam os crimes licitatórios, faz-se pertinente conceituar o que é crime. A teoria predominantemente adotada pelo Código Penal Brasileiro é a Teoria Tripartida a qual define crime sob o aspecto analítico. Para esta teoria, o crime é todo fato típico, ilícito e culpável.

Tipicidade subdivide-se em tipicidade formal e material. O aspecto formal trata da subsunção entre a conduta efetivamente praticada pelo agente e o modelo descrito abstratamente pelo tipo penal, enquanto a tipicidade material consiste na ocorrência de lesão, ou perigo de lesão ao bem jurídico penalmente tutelado. Para que se reconheça a tipicidade da conduta, por conseguinte, a existência de fato típico, é imprescindível que a atuação do agente se amolde, formal e materialmente, à previsão legal abstrata.

Ilicitude diz respeito à antijuridicidade dos fatos, é a condição de contrariedade da conduta perante o direito. A culpabilidade diz respeito ao juízo de reprovação que se faz ao autor de um fato criminoso e tem como um de seus elementos a exigibilidade de comportamento conforme o Direito, que nada mais é do que a possibilidade concreta e real de o agente do fato delituoso ter, nas circunstâncias em que ocorrido o crime, agido de forma concorde com a norma aplicável ao caso.

Explanada a definição de crime, o rol de crimes licitatório está disposto na Lei nº 14.133 entre os artigos 337-E a 337-O:

“Contratação direta ilegal Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.
 Frustração do caráter competitivo de licitação Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
 Patrocínio de contratação indevida Art. 337-G. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
 Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.
 Perturbação de processo licitatório Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.
 Violação de sigilo em licitação Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.
 Afastamento de licitante Art. 337-K. Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida.
 Fraude em licitação ou contrato Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração

da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Contratação inidônea Art. 337-M. Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa. § 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena - reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa. § 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação e, na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública.

Impedimento indevido Art. 337-N. Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Omissão grave de dado ou de informação por projetista Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa. § 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos. § 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo.” (Brasil, 2021)

Adentrando aos pormenores desses crimes, acrescenta-se que todos eles são crimes de ação penal pública incondicionada, assim, cabe ao Ministério Público ajuizar denúncia em desfavor dos infratores. Ainda, a exceção do crime de “impedimento indevido” (art. 337-N), todos os outros tipos penais não são considerados como infração de menor potencial ofensivo (IMPO).

Outro ponto a ser compreendido diz respeito ao comportamento dado aos crimes previstos na antiga lei de licitações (a Lei nº 8.666/93). A matéria penal prevista na Lei nº 8.666/93 foi toda revogada pela nova legislação, a Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se que as condutas não passaram a ser descriminalizadas, o que houve foi uma continuidade típico-normativa, ou seja, ela apenas migrou o seu preceito primário e secundário para outro tipo penal.

7 CRIMES NO PROCESSO LICITATÓRIO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 NO ESTADO DA PARAÍBA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES ESTARTADAS EM CONJUNTO PELA CGU, PF, MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTRAS INSTITUIÇÕES

A Controladoria-Geral da União (CGU)

“órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.” (CGU, 2021)

em conjunto com a Polícia Federal (PF), Ministério Público e outras instituições estão, desde o início da pandemia do Covid-19, em constante monitoramento da aplicação dos recursos federais repassados aos estados e aos municípios para o combate ao novo coronavírus. O objetivo dessas operações é identificar irregularidades quanto ao emprego dos recursos federais e verificada a ocorrência de fraude, garantir que o recurso seja empregado, de fato, em ações de enfrentamento à pandemia.

Desde abril de 2020, a CGU em conjunto com outras instituições já promoveu 82 operações especiais em todo o território nacional. O montante analisado nas contratações e licitações é de R\$ 5,87 bilhões e o prejuízo potencial é de R\$ 309,2 milhões.

O objeto de estudo desse trabalho selecionou, dentre essas 82 operações, as 6 (seis) fraudes nas contratações e licitações que envolvem as cidades do estado da Paraíba e os próximos tópicos se desenvolverão para análise e pormenorização dessas fraudes.

7.1 Ano 2020

7.1.1 Município de Aroeira

LOCALIZAÇÃO

Aroeira é um município localizado no estado da Paraíba com uma população de 19.082, conforme o censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE).

OBJETO DA FRAUDE

1) Inexigibilidade nº 003, ocorrida em 14/01/2020 que se destinava à **“aquisição de material educativo – livros e cartilhas –, a serem utilizados em campanhas e atividades para conscientizar a população a respeito de práticas saudáveis e cuidado com a saúde”** no valor de R\$ 307.483,00.

2) Inexigibilidade nº 010, ocorrida em 25/03/2020 que se destinava à **“aquisição de material de apoio à conscientização e prevenção ao covid-19”** no valor de R\$ 279.300,00.

DOS FATOS

Extraídos do processo nº 0802398-08.2021.4.05.8201, da 6ª Vara Federal-PB, em 2020, o município de Aroeira realizou dois procedimentos de inexigibilidade de licitação que culminaram com a contratação da empresa “A”. Ressalta-se que os processos se delinearão na **esfera federal** porque se tratava de desvio de recursos federais

“AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSO PENAL. CRIMES DE QUADRILHA, FALSIDADE IDEOLÓGICA, PECULATO E CORRUPÇÃO PASSIVA. DESVIO DE VERBAS PROVENIENTES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. CONTROLE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA 208/STJ. 1. Segundo o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e desta Corte de Justiça, **compete à Justiça Federal processar e julgar as causas relativas ao desvio de verbas do Sistema Único de Saúde - SUS, independentemente de se tratar de repasse fundo a fundo ou de convênio, visto que tais recursos estão sujeitos à fiscalização federal, atraindo a incidência do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, e na Súmula 208 do STJ.** 2. O fato de os Estados e Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao SUS não elide a necessidade de prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, nem exclui o interesse da União na regularidade do repasse e da correta aplicação desses recursos. 3. Portanto, a competência da Justiça Federal se mostra cristalina em virtude da existência de bem da União, representada pelas verbas do SUS, bem como da sua condição de entidade fiscalizadora das verbas federais repassadas ao Município. 4. Não trazendo o agravante tese jurídica capaz de modificar o posicionamento anteriormente firmado, é de se manter a decisão agravada na íntegra, por seus próprios fundamentos 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no CC 122.555/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 20/08/2013)”

Pormenorizando estes procedimentos, a primeira inexigibilidade, a n. 003, ocorreu em 14/01/2020 e destinou-se à “aquisição de material educativo – livros e cartilhas –, a serem utilizados em campanhas e atividades para conscientizar a população a respeito de práticas saudáveis e cuidado com a saúde” no valor de R\$ 307.483,00. A segunda contratação direta, a inexigibilidade n. 010, ocorreu em 25/03/2020 e destinou-se à “aquisição de material de apoio à conscientização e prevenção ao covid-19” no valor de R\$ 279.300,00.

Estes dois procedimentos de contratação direta foram viabilizados com **a utilização de recursos federais** alocados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), o qual, em tese, **deveriam ser direcionados para o enfrentamento ao Covid-19** e atingiu um montante de R\$ 586.783,00. A título de esclarecimento, o Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001 dispõe sobre o FNS e prevê em seu artigo 3º que esses recursos se destinam a prover:

“I - despesas correntes e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e suas entidades, da administração direta e indireta, integrantes do SUS; II - transferências para a cobertura de ações e serviços de saúde destinadas a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial e hospitalar e às demais ações de saúde do SUS a serem executadas de forma descentralizada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; III - financiamentos destinados à melhoria da capacidade instalada de unidades e serviços de saúde do SUS; IV - investimentos previstos no plano plurianual do Ministério da Saúde e na Lei Orçamentária Anual; V - outras despesas autorizadas pela Lei Orçamentária Anual.”(Brasil, 2001)

Ainda, segundo a narrativa ministerial, o procedimento n. 003 obteve como produto da inexigibilidade: **uma obra relativa à prevenção contra o crack, que propiciou um lucro de 489.5% à empresa contratada; kits farmacológicos (com livros e amostras de ômega 3), com 132% de acréscimo e uma obra sobre violência doméstica, adquirida mediante sobrepreço de 800%.** O que representou um montante de R\$ 307.483,00 (trezentos e sete mil, quatrocentos e oitenta e três reais).

O procedimento n. 010 obteve como produto da licitação 7.000 (sete mil) livros sobre o covid-19, mediante o custo por unidade de R\$ 39,90 (trinta e nove reais e noventa centavos), o que representou o montante de R\$ 279.300,00 (duzentos e setenta e nove mil e trezentos reais).

A tese de acusação levantada pelo Ministério Público Federal sustenta alguns pontos que merecem ser destacados:

1) A princípio, que o procedimento idôneo para contratação desses objetos **não seria a inexigibilidade** e, sim, a utilização do procedimento usual de licitação, especificamente a modalidade de concorrência. Pois fora demonstrado que qualquer outro fornecedor poderia negociar com o Município de Aroeiras.

Faz-se pertinente extrair as disposições da Lei nº 8.666/93 que tratam sobre concorrência, pois, a época dos fatos, esta era a única legislação vigente. Art. 22, da § 1º da Lei nº 8.666/93: “Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.”.

Ainda, por mais que a legislação discorra que a concorrência deverá ser usada para compras acima de R\$ 650.000,00 (art. 23, inciso II, alínea c, da Lei nº 8.666/93) **não há nenhum óbice para utilizá-la em licitações de menor valor.** Aqui, assevera-se o princípio de “quem pode mais, pode menos”.

2) A utilização da hipótese de “fornecedor exclusivo” para fazer gozo da inexigibilidade **não poderia ser levantada**, visto que os objetos, frutos da contratação, além de **não terem a chancela de exclusividade** requerida pelo inciso I, art. 25, da Lei nº 8.666/93, ainda poderiam ser obtidos por outras fontes, inclusive de forma gratuita por sites governamentais. Como exemplo, traz-se a inexigibilidade n. 010 que se delineou para a compra de livros sobre o covid-19 sendo **que este material estava disponível de forma gratuita na internet pelo Ministério da Saúde, Anvisa** e outras entidades gabaritadas sem qualquer ônus imposto à distribuição.

3) Ainda, outro ponto que fomentou a caracterização de fraude foram os indícios que a atividade empresarial do licitante (seu objeto social) cadastrado na Receita Federal **não guardava uma compatibilidade com a pretensão contratual administrativa** (o objeto da licitação). Sendo assim, a empresa contratada **não destinava à venda de livros nem tão pouco ao provimento de kits farmacológicos.**

4) Além da **caracterização errada quanto ao tipo de procedimento licitatório** usado, o emprego de fraudes quanto ao objeto social da empresa, ainda houve **o emprego de flagrante sobrepreço e superfaturamento.** A título pedagógico, os incisos LVI e LVII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 dispõem o sobre as definições e diferenciação desses termos:

“LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;”

“LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;” (Brasil, 2021)

DA TIPIFICAÇÃO CRIMINAL

Sobre a tipificação criminal, fora imputado aos acusados, entre outros crimes, o crime tipificado no art. 337-E do Código Penal, introduzido pela Lei nº 14.133/2021, que prevê: **“Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa”.**

Pois a argumentação fora sustentada no fato de que, para os objetos contratados, **a competição não se revelava inviável** (condição necessária para fazer-se uso da inexigibilidade). Já que ficou patentemente demonstrado que qualquer outro fornecedor poderia negociar com o Município de Aroeiras, devendo, assim ser estabelecida a concorrência.

A primeira consideração a ser feita sobre esta previsão legal é que **este tipo penal revogou a antiga disposição deste crime**, prevista no art. 89 da Lei nº 8.666/93. Ressalta-se, entretanto, que **não houve *abolitio criminis*** (que é a transformação de um fato típico em atípico) e sim uma **continuidade normativo-típica** (situação em que a conduta continua sendo proibida, porém há o deslocamento deste conteúdo criminoso para outro tipo penal).

Cumpra assinalar que para a configuração da tipicidade subjetiva deste crime é necessário à caracterização **dolo específico**, ou seja, do especial fim de agir de causar prejuízo ao erário ou obter vantagem indevida. “Para a caracterização da conduta tipificada no art. 89 da Lei 8.666/1993, é indispensável a demonstração, já na fase de recebimento da denúncia, do elemento subjetivo consistente na intenção de causar dano ao erário ou obter vantagem indevida.” (STF. 2ª Turma. Inq 3965, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 22/11/2016).

O dolo específico para o MPF pôde ser verificado quando da prática reiterada (afinal não fora só uma contratação direta, mas duas) pelo fornecedor, consubstanciada, ainda, pela menção ao sobrepreço.

Outro ponto relevante a ser ressaltado é que há época dos fatos, 14/01/2020 e 25/03/2020, a **única legislação vigente era a Lei nº 8.666/93**, a qual **previa um preceito secundário diferente da nova Lei de licitações**, a 14.133/2021, que só entrou no mundo jurídico em 2021. Assim, para efeitos de aplicação de pena e prosseguimento das demais fases da dosimetria, o **preceito secundário utilizado deverá ser o previsto no artigo 89 da Lei n. 8.666/93** que, por ser *lex mitior*, reveste-se de **ultratividade** para permanecer eficaz no caso concreto. Para efeitos de comparação, seguem os dispositivos:

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.” (Art. 89 da lei nº 8.666/93)

“Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.” (Art. 337-E da lei nº 14.133/2021)”

7.1.2 Município de Alhandra

LOCALIZAÇÃO

Alhandra é um município localizado no estado da Paraíba com uma população de 18.007, conforme o censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE).

OBJETO DA FRAUDE

As investigações (intitulada de “Operação Estirpe”) se delinearão com o **objetivo de combater irregularidades em licitações e dispensas, que propiciaram a contratação de plantas ornamentais com empresas cujos titulares possuem relação de parentesco ou amizade com os gestores do Município de Alhandra.**

DOS FATOS

Extraídos do processo investigatório criminal (PIC-MP) nº 0801940-69.2021.8.15.0411 da Vara Única de Alhandra-PB, em 2020, o município de Alhandra

realizou um Pregão Presencial (nº 27/2020), homologado no dia 14/02/2020, para a **aquisição, com recursos próprios, em plena situação de emergência e de restrição financeira causada pela Covid -19, de até R\$ 536.000,00 em plantas ornamentais.**

A aludida **licitação** foi vencida pela empresa “B”, cujo titular é o investigado “01”. Despertada a atenção dos órgãos especializados, o Ministério Público de Contas (MPC) ingressou com uma representação, com pedido cautelar, perante o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, **visando a evitar que fosse feito qualquer pagamento relacionado àquele certame.**

Em petição datada de 20/04/2020, a Prefeitura de Alhandra informou que **não houve qualquer empenhamento e/ou pagamento referente ao presente procedimento** e que, havia, também, determinado **a revogação** do referido procedimento licitatório.

Apesar da revogação do procedimento licitatório pela prefeitura, faz-se pertinente analisar os fatos e outras contratações que antecedem a licitação nº 27/2020.

Em decorrência das informações noticiadas na imprensa paraibana e após a sobredita representação do MPC, o TCE/PB passou a examinar com maior atenção o Pregão Presencial nº 27/2020 (aquisição de plantas), bem como possíveis irregularidades nas demais aquisições feitas pela Prefeitura Municipal de Alhandra ao longo da atual gestão (2017-2020), o que resultou em diversos achados importantes, **inclusive com robustos indícios de crimes, praticados de maneira organizada.**

Tais **indícios consistem na adjudicação de empresas cujos titulares possuem relação de parentesco ou amizade com os gestores da Edilidade**, causando potencial **descumprimento** dos princípios administrativos, especialmente o da ampla concorrência das licitações, agravadas pelo descompasso entre a estrutura ou ramo dessas empresas com o quantitativo de bens licitados.

Pontos importantes que caracterizam a possível fraude licitatória:

Frisa-se, primeiramente, que a empresa “B”, que tem como titular “01”, de acordo com a Consulta Quadro de Sócios e Administradores junto à Receita Federal do Brasil, **iniciou suas atividades em 24/01/2020**, conforme Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral perante a Receita Federal.

Indício relevante de possível fraude é em relação à **habilitação jurídica** do fornecedor, pois sobre este requisito, urge ressaltar, que o item 9.2.9., do edital do citado Pregão Presencial (homologado no dia 14/02/2020) exigia a comprovação de capacidade de desempenho anterior satisfatório, de atividade igual ou assemelhada ao objeto da licitação, feita através de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Nesse panorama, tendo em vista que a empresa telada **iniciou suas atividades** no dia **24/01/2020** e que a **sessão do Pregão Presencial nº 27/2020** ocorreu no dia **30/03/2020**, ou seja, praticamente dois meses depois da "abertura" da empresa, **verifica-se a ocorrência de pouco tempo hábil para que a empresa "B" tenha fornecido materiais compatíveis com os licitados pela Prefeitura de Alhandra, de modo a apresentar o atestado de capacidade de desempenho anterior satisfatório, documento necessário a sua habilitação na licitação, conforme exigia o edital.**

Assim, constatam-se **fortes indícios de habilitação irregular da empresa "B" no Pregão Presencial nº 27/2020**, situação que também torna ilegal a sua contratação pela prefeitura em apreço.

Ainda, acrescenta-se que o investigado "01" já havia fornecido o **mesmo objeto do pregão em exame ao município de Alhandra, aferido pelo Pregão Presencial nº 15/2019**, mediante contrato nº 69/2019, celebrado no ano de 2019, contudo este contrato fora pactuado **com outra empresa de sua propriedade**, qual seja, a empresa "C". Cujo registro na Receita Federal foi baixado, coincidentemente, em **09/01/2020 (quinze dias ante da abertura da nova empresa do mesmo ramo)**, conforme Certidão de Baixa de CNPJ da Receita Federal. A saber, o contrato se deu no valor de R\$ 706.320,00 (setecentos e seis mil, trezentos e vinte reais), sendo empenhados e pagos R\$ 114.240,00 (cento e catorze mil, duzentos e quarenta reais).

Saliente-se que os valores pagos tiveram também dotação orçamentária de recursos próprios do Município de Alhandra.

Ademais, a investigação até então realizada foi exitosa em reunir substanciais elementos de informação no sentido de que as empresas do requerido "01" **têm sido as únicas a participarem das licitações voltadas à aquisição de mudas e plantas ornamentais na Prefeitura de Alhandra**, isso porque ela foi a **única** a participar dos citados pregões, o **que indica prévio direcionamento e fraude nos aludidos certames.**

DA TIPIFICAÇÃO CRIMINAL

Como todos esses fatos reunidos foram extraídos de um procedimento, ainda, **investigativo**, as possíveis tipificações criminais ainda não foram levantadas, entretanto, analisando todos os fatos é bem provável que, no oferecimento da denúncia, o Ministério Público da Paraíba **tipifique as condutas dos réus como incursos no art. 337-F do Código Penal.**

Com isso, faz-se pertinente analisar o que discorre essa previsão: **"Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem**

decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.” (Art. 337-F do Decreto-Lei nº 2.848/1940)

Primeiramente, cumpre considerar que **esta previsão legal revogou a antiga disposição deste crime**, prevista no art. 90 da Lei nº 8.666/93. Ressalta-se, entretanto, que **não houve *abolitio criminis* e sim uma continuidade normativo-típica.**

Sobre o bem jurídico tutelado nesse crime, o STJ diz:

“O objeto jurídico que se objetiva tutelar é a lisura das licitações e dos contratos com a Administração, notadamente a conduta ética e o respeito que devem pautar o administrador em relação às pessoas que pretendem contratar com a Administração, participando de procedimento licitatório livre de vícios que prejudiquem a igualdade, aqui entendida sob o viés da moralidade e da isonomia administrativas” (STJ REsp 1498982/SC).

Ainda, **para a consumação desse crime não é necessário à comprovação do prejuízo ao erário ou que tenha havido o recebimento de vantagem indevida, pois este crime é formal, de consumação antecipada.** Consumando-se com a **mera demonstração de que o caráter competitivo da licitação foi frustrado.**

Assim, ainda que a Prefeitura de Alhandra não tenha realizado empenhamento e/ou pagamento ao fornecedor, o fato de ter realizado o procedimento, **com o especial fim de obter vantagem**, já há a configuração do crime. Outro ponto que corrobora com os indícios de fraude é o fato do **requisito de habilitação do possível licitante contido no item 9.2.9.**, do edital do citado Pregão Presencial nº 27/2020 ser ignorado pela Administração Pública.

O elemento subjetivo é o dolo **específico**, ou seja, especial fim de obter, pra si ou para outrem, vantagem decorrente do objeto da adjudicação. Isso pode ser verificado na **reiteração das condutas idênticas** praticadas nos Pregões Presenciais nº 15/2019 e nº 27/2020 **com empresas diferentes, mas pertencentes ao mesmo dono.** Este ponto evidencia, claramente, a intenção de conluio por parte do fornecedor e da Administração Pública.

Outro ponto relevante a ser destacado é sobre o **preceito secundário** empregado ao crime. A homologação do Pregão Presencial (nº 27/2020) foi datada no dia 14/02/2020, nesse contexto, a única legislação vigente era a Lei nº 8.666/93, a qual previa um preceito secundário diferente da nova Lei de licitações, a 14.133/2021, que só entrou no mundo jurídico em abril de 2021.

Assim, **para efeitos de aplicação de pena e prosseguimento das demais fases da dosimetria, o preceito secundário utilizado deverá ser o previsto no artigo 90 da Lei n. 8.666/93 que, por ser *lex mitior*, reveste-se de ultratividade para permanecer eficaz no caso concreto.** Pra efeitos de comparação, seguem os dispositivos:

“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.” (Art. 89 da lei nº 8.666/93)
“Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.” (Art. 337-F da lei nº 14.133/2021)

7.1.3 Estado da Paraíba

OBJETO DA FRAUDE

A ação (intitulada de “5764”) visa combater irregularidades na **contratação de 30 (trinta) toneladas de frango no valor de R\$ 320.100,00** (trezentos e vinte mil e cem reais) por meio da contratação direta (**dispensa de licitação**), expedida pelo contrato nº **230/2020**, celebrado entre a **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH) e a cooperativa “D”**.

DOS FATOS

Extraído da Ação Penal nº **0804031-78.2022.8.15.2002** da 2ª Vara Criminal da Capital Paraibana, em 2020, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano realizou Dispensa de Licitação (**Dispensa nº 011/2020**), prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, amparada pela decretação de situação de emergência (Covid-19), em conformidade com a Lei nº 13.979/2020 para **contratação de 30 (trinta) toneladas de frango no valor de R\$ 320.100,00** (trezentos e vinte mil e cem reais)

Participaram do **processo nº 1690/2020-8 (que ensejou o contrato nº 230/2020)** as cooperativas “D”, “E”, “F”, as quais apresentaram suas propostas de preços entre os dias 13 e 15/04/2020, **sagrando-se vencedora a primeira**, com valor global de R\$ 320.100,00 (trezentos e vinte mil e cem reais).

O preço apresentado buscava fazer frente ao fornecimento/aquisição **de 30.000 (trinta mil) kgs de frango**, divididos entre 23.000 (vinte e três mil) kgs do tipo frango branco e outros 7.000 (sete mil) kgs de frango caipira.

Cumpre registrar que a cooperativa “D” possui como representantes “02” e “03”, enquanto que a cooperativa “E” era gerida por “04” e a cooperativa “F”, por “05”.

Após formalização/assinatura do contrato, ocorrida em **12 de maio de 2020**, a cooperativa “D” **recebeu o valor total avençado (R\$ 320.100,00) em 10/06/2020, através da Autorização de Pagamento nº 9202 (empenho nº 2020NE03470)**.

Entretanto, **o objeto do Contrato nº. 230/2020 NÃO FOI CUMPRIDO** pela cooperativa “D”, pois esta **NÃO FORNECEU as 23 (vinte e três) toneladas de frango**

branco, muito menos as 7(sete) toneladas de frango caipira, ainda que o valor integral tenha sido empenhado e pago pelo poder público estadual.

A tese de acusação levantada pelo Ministério Público Federal sustenta alguns pontos que merecem ser destacados:

Os denunciados se valeram de (1) cooperativas de fachada, (2) que não atuavam com o produto almejado, (3) sequer estavam em funcionamento, compondo o procedimento administrativo (4) com preços e vencedor ajustados em reuniões escusas, (5) valendo-se de documentos falsificados, a exemplo de atas de assembleias e notas fiscais. Como se não bastasse, (6) as cooperativas eram geridas na prática pelo réu “06” – diretamente ou por interpostas pessoas -, (7) o qual determinava, juntamente com o braço público da organização, o não fornecimento do quantitativo comprado e (8) a entrega apenas do item de menor valor – frango branco -.

Além disso, outro ponto que fomenta a fraude é o fato das 03 (três) cooperativas concorrentes ofertaram preços que entre si **variavam exatos R\$ 0,05 (cinco centavos) por quilo**. O assombro resta multiplicado ao se considerar que essa variação ocorreu nos 02 (dois) produtos almejados – frango branco e frango caipira.

Ainda, sobre as propostas formalmente feitas, cumpre ressaltar uma **“falha coincidente” que traz à baila o ajuste prévio existente**, qual seja, a existência de erro na estrutura do texto descritivo do item ofertado de todas as propostas. **Houve a repetição/duplicidade da palavra “atóxica” em sequência e em todas as ofertas das 03 cooperativas.**

Como se já não bastasse, o contrato em comento foi celebrado e **assinado no dia 12 de maio de 2020**, fruto do procedimento de Dispensa de Licitação n° 011/2020 (registro na CGE n°. 20-00456-6), cuja ratificação e adjudicação foi publicada no Diário Oficial do Estado da Paraíba do dia 12/05/2020.

Mas a **suposta doação dos itens ocorreu em período anterior à própria assinatura do contrato e da sua publicação**. Conforme divulgado pelo Estado da Paraíba, em seu site oficial, todo o montante adquirido (30 toneladas de frango) teria sido entregue **até o dia 08 de maio de 2020** (contrato assinado no dia 12 de maio de 2020).

Ainda, restou delineado após as oitivas dos supostos integrantes da cooperativa “D” – mídias constantes no Procedimento Investigatório Criminal n° 001.2021.004421 -, que (1) a referida cooperativa **NÃO ENTREGOU os itens contratados, até porque (2) nenhum dos cooperados criava ou cria frango. (3) Os cooperados (incluindo o presidente e o diretor**

administrativo) desconheciam qualquer meandro da contratação em comento, (4) muitos desconhecendo que a cooperativa “D” ainda existia ou que funcionava.

Para todos os cooperados ouvidos pelo MPPB, a cooperativa “D” SERIA DESTINADA PARA BENEFICIAMENTO DE PESCADO, mas que **NUNCA saiu do campo das ideias, sendo destituída de câmara frigorífica, caminhões, unidade de beneficiamento, etc.**, tendo os integrantes apenas participado de treinamento nos idos de 2011 que nunca foi levado à prática.

A cooperativa escolhida pelos réus “06” e “07” para viabilizar o recebimento de dinheiro do Estado da Paraíba **(1) não comprou/recebeu no ano de 2020 qualquer quantidade de frango (branco ou caipira), (2) muito menos entregou/deu saída a qualquer montante dos mesmos itens.**

Durante o exercício **2020 não há qualquer Nota Fiscal** de entrada na cooperativa “D” cujo produto seja **FRANGO, de qualquer tipo ou seus derivados**. Todas as NF de entrada vinculadas a referida cooperativa somam R\$ 4.218,04 (quatro mil duzentos e dezoito reais e quarto centavos) e não apontam qualquer menção a frango.

Quanto aos produtos entregues, **o frango apresentado nas matérias e fotografias não foi fornecido por produtores locais – como era posto como justificativa do projeto -, nem muito menos pela COOPERATIVA “D”.**

A Nota Fiscal apresentada pela COOPERATIVA “D” como sendo de VENDA das 30 toneladas de frango (23 toneladas de frango branco e 7 toneladas), no importe de R\$ 320.100,00 (trezentos e vinte mil e cem reais), à SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, **é documento falso.**

Isso é comprovado vez que ao realizar consulta ao site <https://www.nfe.fazenda.gov.br/>, verifica-se que a chave de acesso 25-2005-11-567.890/0001-34-55-001.000-001.556-179.332-550-0, refere-se a uma Nota Fiscal no valor de R\$ 17.181,06 (dezessete mil cento e oitenta e hum reais e seis centavos).

A Nota Fiscal de saída apresentada pelos réus é falsa, servindo TÃO SOMENTE para viabilizar o recebimento do montante posto no contrato fraudulentamente idealizado, instrumentalizado e não cumprido pela cooperativa em hipótese vencedora do certame.

Buscando otimizar os ganhos, os denunciados incluíram na contratação item mais caro que do mesmo modo não foi entregue. **O Governo do Estado da Paraíba PAGOU pelo fornecimento de 7.000 kgs de frango caipira que NÃO FORAM ENTREGUES pelo vencedor da licitação.** Frisa-se que, em todos os termos de recebimento dos produtos, **NENHUM** faz menção a frango caipira.

Acerca da entrega dos produtos, verificou-se que os itens entregues às famílias beneficiárias não foram produzidos pela cooperativa contratada, mas por uma terceira empresa.

O fato é que (1) **a cooperativa “D” não forneceu qualquer montante de frango em decorrência do Contrato nº 230/2020**, (2) seja porque o procedimento de contratação é **fictício**, (3) seja pelo fato da cooperativa **JAMAIS ter adquirido ou trabalhado com o mencionado item**, (4) situação está que envolve os cooperados individualmente considerados. Ademais (5) a Nota Fiscal de saída do produto **É FALSA**, não existindo a entrega do frango branco/caipira pela cooperativa “D” ao Governo do Estado da Paraíba, (6) demonstrando que **o real prejuízo ao erário estadual corresponde ao total da suposta compra (R\$ 320.100,00), cujo valor foi efetivamente pago**.

Deste modo tem-se que o envolvido **“06” detendo o poder gerencial de diversas cooperativas**, incluindo as licitantes no procedimento de dispensa cujo objeto foi à aquisição de 30.000 kg de frango, **orquestrou com as cooperativas a formalização fraudulenta de um caderno procedimental para dar ares de regularidade a um negócio que não seria efetivamente cumprido, vez que os produtos não foram entregues pela cooperativa vencedora, viabilizando o pagamento do preço com falsificação e uso de documentos falsificados**.

DA TIPIFICAÇÃO CRIMINAL

Sobre a tipificação criminal, fora imputado aos acusados, entre outros crimes, o crime tipificado no **art. 90 da Lei nº 8.666/93**, que prevê:

“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:
Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”

Pois a argumentação fora sustentada no fato de que os denunciados fraudaram, **mediante ajuste e combinação**, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si e para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, ao “montar” todos os passos do que deveria ser uma concorrência para busca da melhor condição para o Estado da Paraíba.

Essa fraude e o especial fim de agir, exigido para a caracterização deste crime, podem ser verificados quando se levantou que **a cooperativa era de fachada e sequer atuava com o produto almejado**; com o **ajuste dos preços** em reuniões escusas; **utilização de documentos falsificados**, a exemplo das notas fiscais; com a **não entrega dos materiais contratados** pela empresa adjudicada.

Por último, revela-se que, assim como a ocorrência supracitada, que foi praticada na vigência da antiga lei de licitações, **esta também será regida pela antiga norma, pois esta reveste-se de ultratividade, por ser lex mitior.**

7.1.4 Princesa Isabel

LOCALIZAÇÃO

Princesa Isabel é um município localizado no estado da Paraíba com uma população de 23.749, conforme o censo realizado pelo IBGE no ano de 2021 (IBGE).

OBJETO DA FRAUDE

A operação (intitulada de “Operação Princesa do Sertão”) se delineou com o **objetivo de investigar superfaturamento na aquisição de máscaras descartáveis e kits de testes rápidos com recursos federais da saúde no montante de R\$ 420 mil, dos quais R\$ 281.050,00 (67%) representariam o superfaturamento.**

DOS FATOS

Extraídos da Ação Civil Pública nº 0800198-22.2021.4.05.8203 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em 2020, o município de Princesa do Sertão realizou uma **Dispensa de licitação nº 39/2020, ratificada em 04/08/2020 e concretizada por meio do Contrato nº 00153/2020, para a aquisição de 5.000 (cinco mil) testes rápidos para detecção do COVID-19 e 40.000 (quarenta mil) máscaras descartáveis.**

Constata-se, inicialmente, que o Município de Princesa Isabel/PB instaurou procedimento de **dispensa** de licitação, tombado sob o número DP00039/2020, **com fulcro no art. 4º da Lei nº 13.979/20**, com vistas a adquirir “**máscaras e kits com testes rápidos para realização de exames do COVID-19 igG/igF**”. Com efeito, após trâmites administrativos, a pretensão do Município de Princesa Isabel/PB fora concretizada pela celebração do **contrato administrativo nº 00153/2020**, por intermédio do qual a edilidade se obrigou a repassar à empresa contratada empresa “G”, o montante de **R\$ 420.000,00** (quatrocentos e vinte mil reais), para a **aquisição de 5.000 (cinco mil) testes rápidos de detecção do COVID-19 e de 40.000 (quarenta mil) máscaras três dobras, do tipo cirúrgico descartável.**

Cada kit de aferição do COVID-19 custou ao erário à quantia de **R\$ 74,00 (setenta e quatro reais)**, ao passo que o valor individualizado da máscara custou à edilidade a quantia de **R\$ 1,25 (um real e vinte e cinco centavos)**. Entretanto, a Corte de Contas do Estado da Paraíba, no bojo do processo nº 17.982/20 constatou a **ocorrência de sobrepreço, na ordem de R\$ 281.050,00, decorrente das aquisições realizadas pela P.M. de Princesa Isabel, por**

meio do Contrato nº 00153/2020 (Dispensa de Licitação nº DP00039/20020) firmado, em 05/08/2020, com a empresa “G”.

A propósito da questão, cabe obtemperar que o TCE/PB apreciou o sobrepreço acima **de acordo com os valores tratados na aquisição do mesmo material por outros municípios paraibanos (Cabaceiras/PB, Remígio/PB, Pocinhos/PB, Manaíra/PB, Gurjão/PB, Conceição/PB e Boa Vista/PB).** Nesse viés, a partir da média constatada, a Corte de Contas **aferiu que o Município de Princesa Isabel/PB pagou a mais** em relação ao kit para detecção de COVID-19 a quantia de **R\$ 47,94 (quarenta e sete reais e noventa e quatro centavos)** e em relação às máscaras a quantia de **R\$ 0,72 (setenta e dois centavos).**

Para além da conclusão da Corte paraibana, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da Nota Técnica nº 79/2021/NEA/CGU-R/PB **aferiu a existência de suposto dano ao erário a partir dos valores tratados para a aquisição dos mesmos materiais pelo Município de Manaíra/PB.**

Com efeito, a Corte da União assim concluiu: Com base nos dados acima, verifica-se que a Prefeitura de Manaíra/PB contratou cada caixa, contendo cinquenta máscaras, pelo valor de R\$ 25,41 (0,5082/unidade) e cada kit de teste rápido no valor de R\$ 23,79. Mediante comparação dos valores obtidos pelos entes municipais, verifica-se um **sobrepreço total na ordem de R\$ 281.050,00.**

Face ao acima exposto, verifica-se a existência **de sobrepreço na aquisição de máscaras cirúrgicas e testes rápidos para detecção da Covid- 19,** realizada pela Prefeitura Municipal de Princesa Isabel por meio da Dispensa de Licitação nº 039/2020.

Não bastasse isso, **o TCU apontou que supostamente a empresa contratada não forneceu os materiais adquiridos em sua integralidade,** de maneira a potencializar o dano ao erário causado. Isso porque **há um evidente descompasso entre a aquisição dos produtos, aferida a partir de notas fiscais de entrada e saída do estoque da empresa “G”,** e a venda aos entes públicos que com ela firmaram avença.

Destaca-se que **todas as notas fiscais referentes à compra do produto foram emitidas por uma outra empresa, a empresa “H”.** Porém, até o dia nove de dezembro de 2020, a empresa ainda emitiu notas fiscais de vendas referentes a 12.000 unidades, o que elevou o saldo a descoberto para 19.030 unidades. Diante disso, é possível concluir que, no caso em análise e com base nos documentos fiscais apresentados pela SEFAZ/PB, **ocorreu emissão de notas fiscais de venda, pela empresa “G”,** sem a correspondente aquisição do produto faturado (testes rápidos), denotando a possibilidade de simulação de vendas.

Ademais, chama a atenção à **ausência de especificidade mercadológica** da empresa para fornecer material médico quando do início da crise pandêmica do COVID-19. Isso porque, da análise do manancial probatório, a empresa cuidou de acrescentar a especificidade acima **apenas para o fim de firmar o acordo com o Município de Princesa Isabel**, consoante se depreende do documento elaborado pelo TCU.

Observando-se os quadros anteriores, constata-se que em 24/05/2020, quando da participação da empresa “G” na Dispensa Covid-19 nº 09.004/2020 do Fundo Municipal de Saúde de Lagoa de Dentro/PB, **não havia a presença da atividade secundária do comércio varejista de artigos médicos**, que passa a existir no comprovante de inscrição no CNPJ apresentado na Dispensa nº 039/2020 de Princesa Isabel, com data de emissão em 07/07/2020, **denotando que a inserção deste ramo de atividade econômica ocorreu após mais de dois meses do início da pandemia da Covid-19**.

Além disso, **atividades referentes à comercialização de produtos médicos não constam na Ficha de Inscrição do Contribuinte, emitida em 23/12/2020**, no sítio eletrônico da Secretaria Estadual da Receita da Paraíba. Tal fato só reforça a versão do MPF de que houve o **direcionamento indevido da aquisição do material à empresa “G” em valores superfaturados, com o agravante de que o material deliberado em contrato sequer fora entregue em sua integralidade**.

DA TIPIFICAÇÃO CRIMINAL

Com todos esses fatos reunidos, uma possível tipificação criminal para os envolvidos no oferecimento da denúncia, por parte do Ministério Público, seria a incursão no **art. 90 da Lei nº 8.666/1993** que prevê:

“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:
Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”

Salienta-se que, assim como os outros fatos supracitados, que foram praticados na vigência da antiga lei de licitações, **este também será regido pela antiga norma, pois esta reveste-se de ultratividade, por ser lex mitior**.

A caracterização do crime pode ser verificada com a **aquisição dos produtos com sobrepreço**, quando em comparação com a aquisição por outros Municípios na mesma situação fática e temporal. Ainda pode ser levantado o fato dos **produtos não terem sido entregues na sua totalidade**, caracterizando flagrantes dano a erário, apesar deste crime não necessitar que haja dano efetivo à Administração Pública.

Sobre o dolo específico, o especial fim de agir de forma artilosa, requisito essencial para a caracterização deste crime, pode ser qualificado quando a **especificidade mercadológica foi adicionada pela empresa contratada somente para firmar contrato com o Município**. Acrescenta-se, também, o fato das **notas fiscais referentes à compra do produto terem sido emitidas por uma outra terceiro, a empresa “H”**.

7.1.5 Mulungu

LOCALIZAÇÃO

Mulungu é um município localizado no estado da Paraíba com uma população de 9.469, conforme o censo realizado pelo IBGE no ano de 2010 (IBGE).

OBJETO DA FRAUDE

A operação (intitulada de “Operação Falsum Latere”) se delineou com o **objetivo de apurar irregularidades na contratação de servidores e de serviços de transporte de pacientes e profissionais de saúde**.

DOS FATOS

Extraídas de informações sintetizadas no site da Controladoria-Geral da União, pois o processo tramita em segredo de justiça. Os dados obtidos dão conta que entre os períodos relativos a 2017 a 2020 **houve irregularidades (especificamente na não utilização do processo de licitação) na contratação de servidores e de serviços de transporte de pacientes e profissionais de saúde, com recursos federais, inclusive recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o combate à pandemia de Covid-19**.

Os pagamentos questionados pela denúncia somam R\$ 224.801,28 de recursos federais destinados ao enfrentamento da pandemia.

Por se tratar de investigação que ainda tramita em segredo de justiça, há pouco material probatório a ser analisado. Não sendo possível, assim, a caracterização de algum crime licitatório.

7.1.6 Várias cidades da Paraíba

OBJETO DA FRAUDE

A operação (intitulada de “Operação Select”) se delineou com o **objetivo de apurar a compra de kits de testes rápidos para detecção da Covid-19 com sobrepreço potencial, por meio de procedimentos de dispensas de licitação**.

DOS FATOS

Extraídos de informações sintetizadas no site da Controladoria-Geral da União, pois o processo tramita em segredo de justiça. Os dados obtidos dão conta que entre o interim de

2020 a 2021 as prefeituras de Caldas Brandão, Mamanguape, Cuité de Mamanguape, Alhandra, Lagoa de Dentro, Serra da Raiz e Lagoa adquiriram **kits de testes rápidos para detecção da Covid-19 com sobrepreço potencial, por meio de procedimentos de dispensas de licitação, em tese fraudados.**

Segundo o levantamento feito pela Controladoria-Geral da União, através das notas técnicas, uma empresa que **era apenas do ramo de construções passou, pouco tempo depois do surgimento da pandemia, a incluir, em seu ramo de atividades, o código para fornecimento, também, de insumos voltados para a Covid-19.** Com isso, aprazou contratos com diversas prefeituras da Paraíba com o objeto de fornecimento de testes rápidos para detecção da Covid-19.

Inclusive, as investigações se delineiam com o apontamento de **sobrepreço na aquisição** desses produtos no valor devido de **até 89%** do valor contratado, causando **prejuízos ao erário** de aproximadamente **R\$ 2.884.860,50.**

DA TIPIFICAÇÃO CRIMINAL

Ainda que se trate de investigação que tramita em segredo de justiça, em que o lastro probatório é mínimo, pela menção ao **sobrepreço** (o que pode caracterizar a obtenção de vantagem pela tipificação criminal) empregado na aquisição dos testes rápidos e **a reiterada prática** (o que pode caracterizar o dolo específico exigido pela tipificação criminal) **em diversas prefeituras** consubstancia, ainda, pela possibilidade de fraude na mudança do ramo atividades, pode-se caracterizar o crime do **artigo 90 da Lei n. 8.666/93 ou Art. 337-F do Código Penal**, a depender da data que essas contratações diretas foram realizadas.

“Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.” (Art. 89 da lei n° 8.666/93)

“Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.” (Art. 337-F da lei n° 14.133/2021)

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho, conforme aludido na introdução, fora as análises das operações estartadas pela Controladoria-Geral da União, que identificaram crimes no processo licitatório durante a pandemia do Covid-19 no estado da Paraíba. Em que se visou à pormenorização dos fatos levantados e a identificação das tipificações criminais imputadas aos envolvidos.

Assim, através do estudo realizado, extrai-se que entre as 6 (seis) operações analisadas, 4 (quatro) foram possíveis o acesso aos processos e 2 (duas) não foram possíveis por tratar-se, ainda, em segredo de justiça.

A imputação criminosa dispendida aos envolvidos, no que tange à licitação, resumiu-se aos artigos 337-E e 377-F do Código Penal.

“Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.”
(Art. 337-E da lei nº 14.133/2021)”

“Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.”
(Art. 337-F da lei nº 14.133/2021)

Também se constatou que, dentre as 6 (seis) situações fáticas, 5 (cinco) fizeram uso da Contratação Direta em detrimento do procedimento usual de licitação.

Importante destacar, ainda, que o prejuízo em potencial da Administração Pública do estado da Paraíba é de R\$ 4.833.594,78 e esse montante corresponde a apenas 1,56% do total do prejuízo em potencial experimentado pela Administração Pública de todo o país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>. Acesso em 05/02/2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 03/02/2022.

BRASIL. Decreto nº 3.964, 10 de outubro de 2001. **Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3964.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.964%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art.> Acesso em 04/02/2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 04/02/2022.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6º de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade.>. Acesso em 04/02/2022.

BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. **Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.html>. Acesso em 04/02/2022.

BRASIL. Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020. **Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114065.html>. Acesso em 07/03/2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Dispõe sobre licitações e contratos Administrativos.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021311876884>>. Acesso em 04/02/2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Desvio de verbas do SUS: competência da Justiça Federal.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/df4fe8a8bcd5c95cdb640aa9793bb32b>>. Acesso em: 11/05/2022.

Controladoria-Geral da União. Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>.> Acesso em 17/03/2022.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19? Saiba quais são as características gerais da doença causada pelo novo coronavírus, a Covid-19**. Brasil, 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>.> Acesso em 25/06/2022.

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Disponível em: < <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.> Acesso em 14/01/2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 16ª ed., 1999. Apud <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54097/a-importancia-dos-principios-no-direito-administrativo#:~:text=Neste%20contexto%2C%20os%20princ%C3%ADpios%20administrativos,informados%20pelos%20seus%20respectivos%20princ%C3%ADpios>.

Tribunal de Contas da União. **Manual de sanções**. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/D4/FA/F1/B5AD4710D614BB47E18818A8/Manual%20de%20sancoes.pdf>> Acesso em 25/06/2022.