



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n. 10, art. 18, p. 366-389, out. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.10.18>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Zeitschriftendatenbank



Compras Públicas na Pandemia do Sars-Cov-2: Análise das Aquisições de Testes Rápidos Registradas pelo Tribunal de Contas do Piauí

Public Acquisitions in the Sars-Cov-2 Pandemic: Analysis of Rapid Test Acquisitions Registered by the Tribunal de Contas do Piauí

Paulo Phitagoras Rodrigues de Sousa

Doutorado em Estado de Derecho y Gobernanza Global na Universidade de Salamanca
Mestre em Economia com habilitação em Gestão de Finanças Públicas pela Universidade de Brasília
pitagorasrodriguesadv@gmail.com

Naila Fortes e Silva

Doutora em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília
Professora Substituta da Universidade Federal do Piauí
nailafortes@gmail.com

Endereço: Paulo Phitagoras Rodrigues de Sousa

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella - Ininga,
Teresina - PI, 64049-550, Brasil.

Endereço: Naila Fortes e Silva

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella - Ininga,
Teresina - PI, 64049-550, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 14/05/2022. Última versão recebida em 27/05/2022. Aprovado em 28/05/2022.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este trabalho teve como objetivo identificar e analisar as compras públicas de testes rápidos para detecção da *Covid-19* realizadas no período de abril/2020 a setembro/2020 registradas no Painel *Covid-19* do Piauí, de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PI). Utilizou a pesquisa do tipo exploratória e bibliográfica. Nesse intuito foram analisadas 323 (trezentas e vinte e três) aquisições feitas por dispensa de licitação e por pregão. Foram relacionados valores, período de aquisição e quantitativos. As flutuações de preços existentes em razão da pandemia são uma considerável variável neste cenário de aquisição de material, porém não se pode olvidar que outros pontos são basilares em compras públicas, a exemplo da transparência e eficiência dessas aquisições, pois inferem diretamente no erário público, o qual, por conseguinte, produz resultados na gestão econômica do respectivo órgão. Dentre os resultados observados chegou-se a uma variação de 1.624,13% de diferença entre o teste rápido que foi adquirido pelo menor preço para o teste rápido que foi adquirido pelo maior preço, sendo que entre essas duas compras, a diferença chegou a uma semana de intervalo. Destaca-se também que a falta de fornecimento de informações dos órgãos para os órgãos de controle, dificulta a efetividade do trabalho destes últimos. Por fim, ressalta-se que não durante o período do recorte do trabalho, os órgãos não se utilizaram de qualquer parâmetro para preços e quantidades, e ainda, que, pelas informações registradas, a compra direta (dispensa de licitação) nem sempre se mostra a mais vantajosa a título de preços.

Palavras-chave: Licitações. Compras públicas. Transparência. Testes rápidos. *Covid-19*.

ABSTRACT

This work aimed to identify and analyze public purchases of rapid tests for the detection of *Covid-19* carried out from April / 2020 to September / 2020 registered at the *Covid-19* Panel in Piauí, under the responsibility of the State Court of Accounts (TCE / PI). It used exploratory and bibliographic research. In this purpose, 323 (three hundred and twenty-three) acquisitions made by waiver of bidding and by auction were analyzed. Values, acquisition period and quantities were listed. Existing price fluctuations due to the pandemic are a considerable variable in this material acquisition scenario, but it cannot be overlooked that other points are essential in public procurement, such as the transparency and efficiency of these acquisitions, as they directly affect the public purse, which, therefore, produces results in the economic management of the respective agency. Among the observed results, there was a variation of 1,624.13% difference between the quick test that was acquired at the lowest price for the quick test that was acquired at the highest price, and between these two purchases, the difference reached a week apart. It is also noteworthy that the lack of information provided by the bodies to the control bodies, hinders the effectiveness of the latter's work. Finally, it is noteworthy that not during the period of the cut of the work, the agencies did not use any parameter for prices and quantities, and yet, that, by the information recorded, direct purchase (waiver of bidding) is not always shown the most advantageous in terms of prices.

Keywords: Bids. Public procurement. Transparency. Rapid tests. *Covid-19*.

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 foi noticiado o primeiro caso de contaminação pelo vírus *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (Sars-Cov-2)*. Em março de 2020 a doença passou ao nível de pandemia (ONU NEWS, 2020) devido às trágicas proporções mundiais atingidas. A pandemia trouxe (e continua trazendo) inúmeros prejuízos não só para a saúde global, mas também para a economia, a educação, a habitação e as mais diversas áreas de envolvimento humano-social. Tais perdas são incalculáveis e a sociedade e os seus sistemas de gestão ainda estão tentando se adaptar a elas.

Nesse contexto percebe-se circunstâncias sem precedentes sociais, econômicos ou jurídicos no mundo moderno. Houve um impacto considerável na produção de bens de consumo e insumos, visto que vários setores pararam de produzir e a oferta e demanda entraram em desajuste. Especificamente o setor de prestação de serviços públicos enfrentou sérias dificuldades para manter o funcionamento dos serviços essenciais, como a saúde, por exemplo. Além dos números cada vez maiores de infectados, houve uma escassez de materiais para medidas preventivas e corretivas de combate à pandemia. Os casos de falta desses insumos hospitalares ocorreram inicialmente para máscaras cirúrgicas descartáveis e álcool em gel (AMARAL,2020).

Em um segundo momento, após o desenvolvimento de testes rápidos para a detecção da *Covid-19* em seres humanos, estes testes também foram objeto de disputa entre entidades públicas e privadas, e, por conseguinte, resultando em aquisições discutíveis, tanto para custos, quanto em relação à formalização e gestão destas compras. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2020)

Diante das várias adversidades causadas pela pandemia, no que tange às contratações públicas, o presente estudo tem como tema a análise basilar das compras públicas, em suas variações e peculiaridades, de testes rápidos para detecção de *Covid-19* ocorridas no período de abril/2020 a setembro/2020, devidamente/oficialmente registradas no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI).¹

Este artigo busca então responder a seguinte problemática: Quais parâmetros, valores e procedimentos foram utilizados para as aquisições dos testes rápidos para detecção de *Covid-*

¹ É importante ressaltar também que o presente estudo, pelo seu critério científico, não tem como fundamento qualquer viés político-ideológico para desmerecer e/ou louvar pessoas, municípios e/ou entidades. Busca-se aqui a exposição e análise de informações públicas perante todos os fenômenos econômico-sociais que a pandemia causada pelo *COVID-19* vem provocando e que, certamente, em breve serão objetos de outros estudos científicos.

19 perante as flutuações de preços vivenciadas no período de pandemia? Estabelece-se então como objetivo geral analisar esses parâmetros, valores e procedimentos que foram utilizados para as aquisições dos testes rápidos para detecção de *Covid-19*, registrados pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), no período de abril/2020 a setembro/2020.

Para tanto serão comparados preços; a existência ou não de licitação; em caso de existência, quais as modalidades de procedimento licitatório, informações de órgãos compradores, de empresas fornecedoras, à luz dos princípios da economia, eficiência, publicidade e das normativas relacionadas às licitações.

2 MÉTODOS DE PESQUISA

Este trabalho utilizou a pesquisa do tipo exploratória desenvolvida com o auxílio de uma pesquisa bibliográfica. Nesse aspecto, tem-se que a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites (FONSECA, 2002).

Através de uma análise empírica-documental das licitações do portal do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) das licitações já ocorridas e seus respectivos resultados, observou-se os parâmetros de aquisição dos testes rápidos, quais sejam, parâmetros de existência de fundamentos para a realização de contratação direta, disponibilização da pesquisa de preços realizada, e valores de compras. O procedimento de pesquisa documental foi utilizado principalmente para coleta de dados dos procedimentos licitatórios existentes em uma análise não probabilística. Optou-se por essa forma de análise tendo em vista que o critério de seleção da amostragem utilizou-se de critérios específicos e já existentes nas fontes de pesquisa.

Por fim, o método de abordagem foi tanto qualitativo, quanto quantitativo, sendo utilizados de complemento um para com o outro. Tanto no levantamento de dados, quanto na análise de valores, estarão de forma combinadas para chegarem aos resultados. Para análise dos dados foram utilizados os procedimentos usuais da estatística descritiva para os resumos, valores, médias e observações sobre estes.

Considerando o atual cenário da pandemia que ainda assola a sociedade, esta pesquisa possui como subsídio dados oficiais registrados no Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Com a devida análise é possível auxiliar a compreensão e possíveis adaptações futuras para otimizar questões pontuais diante de cenários semelhantes que venham a

acontecer. Busca-se a divulgação dos dados e informações presentes nos órgãos de controle para que, cada vez mais, a sociedade possa se inteirar e fiscalizar os gastos do erário público.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Nicholas Gregory Mankiw (2014) economia é o estudo de como a sociedade administra seus recursos escassos. O economista aponta ainda que oferta e demanda são as forças que fazem com que as economias de mercado funcionem. Determinam o preço e a quantidade vendida, alocando recursos escassos.

O termo escassez, segundo Mankiw (2014), é a natureza limitada dos recursos da sociedade. Por eficiência esclarece ainda que é a propriedade que a sociedade tem de obter o máximo possível a partir de seus recursos escassos. Nesse contexto e consoante à conceituação trazida por Rosano-Peña (2008), a eficiência refere-se a uma combinação ótima dos insumos e métodos necessários a um processo produtivo.

Quanto a variação de determinado bem ou serviço em razão de demanda e oferta, tem-se o conceito de elasticidade, para Marco Antonio Sandoval (2011), elasticidade é a variação percentual na quantidade demandada, dada uma variação percentual no preço do bem, *coeteris paribus*. Mede a sensibilidade, a resposta dos consumidores, quando ocorre uma variação no preço de um bem ou serviço.

Sedimentados essas noções precípuas e conceituais, passa-se a revisar o meio pelo qual a Administração Pública adquire bens e/ou contrata serviços, que é através de devido processo licitatório. De acordo com Di Pietro (2019) 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.²

Sendo assim, da análise da Lei nº 8.666/1993 percebe-se que esta prevê em seu art. 3º a existência de princípios reguladores, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, há outros específicos para licitações, dentre eles: procedimento formal; a supremacia e indisponibilidade do interesse público; vinculação ao

² Para fins de esclarecimento, cabe ressaltar que no transcorrer do desenvolvimento deste trabalho, foi sancionada a nova lei de licitações. A Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 traz significativas mudanças nos processos licitatórios, porém tais alterações não serão abordados nesse estudo, pois todas as licitações analisadas se deram à luz da Lei 8.666/1993, que ainda vigorará, concomitantemente com a nova lei por mais 02 (dois) anos.

instrumento convocatório; julgamento objetivo; razoabilidade e proporcionalidade; motivação; publicidade; economicidade; eficiência; princípio da probidade administrativa; princípio do sigilo das propostas e o princípio da transparência.

Em seu art. 22 a Lei 8.666 define as 06 (seis) modalidades de licitação, sendo estas: convite, leilão, concurso, concorrência, tomada de preços e pregão, esta última decorrente da Lei nº 10.520/2002. Existem ainda as contratações diretas, que, quando cabíveis, serão realizadas através de dispensa ou inexigibilidade de licitação. São regidas pelos artigos 24 e 25 da Lei Geral das Licitações.

Ao se falar em tipos de licitação, a referida lei prevê em seu artigo 45 que os tipos (critérios) se classificam em: menor preço; melhor técnica; técnica e preço e de maior lance ou oferta. Tem-se ainda na ampla doutrina a classificação de tipos e modalidades de licitação, dais quais, destaca-se a que foi analisada na coleta de dados que é o pregão. Este é regido por ordenamento específico, qual seja a lei nº 10.520/2002, que dispõe que para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão. Para esses fins, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O pregão surgiu no intuito de implementar celeridade e praticidade aos processos licitatórios. Pode ocorrer de forma presencial ou eletrônica através da rede mundial de computadores (*internet*). O pregão é a modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e de serviços comuns, independentemente do valor da contratação. O conceito de bem e serviço comum é aberto, contudo é importante observar que o pregão tem o intuito de dar mais celeridade na contratação e ampliar as possibilidades de competição entre interessados, diminuindo os requisitos de habilitação e provocando estímulo para redução de preços. (CHARLES; BALTAR, 2020).

Diante de todas as modalidades legais de licitação como regra para contratação pública ou aquisição de bens, faz-se importante observar as ressalvas do legislador para hipóteses de contratações diretas.

Segundo Ronny Charles e Fernando Baltar (2020), divide-se as hipóteses de dispensa em licitações dispensadas e licitações dispensáveis. Para primeira (dispensadas), a Lei nº 8.666/93 indica as situações em que a tal procedimento deve ocorrer, em seu artigo 17. Convém observar que são hipóteses relacionadas à alienação de bens da Administração Pública. Tal alienação está subordinada à existência de interesse público, devidamente justificado, e à prévia avaliação. Quando imóveis, a alienação dependerá, ainda, de

autorização legislativa (para órgãos da Administração Direta, entidades autárquicas e fundacionais), de avaliação prévia e de licitação (na modalidade concorrência), dispensada está nos casos descritos na alínea I do artigo 17 da Lei nº 8.666/93, como: dação em pagamento, doação, permuta, investidura, alienação e disposição de bens no âmbito de programas habitacionais de interesse social, procedimento de legitimação de posse, entre outros.

Dentre as possibilidades taxadas em lei, chama-se atenção para os casos de emergência ou de calamidade pública (art. 24, IV), 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.

Diferente das licitações dispensáveis e licitações dispensadas, nas quais a administração pode ou não se utilizar de licitação, nos casos de inexigibilidade de licitação, não há exigência de realização de certame licitatório. A inexigibilidade de licitação se ocorre para contratação de serviços e/ou aquisição de materiais de natureza singular. Exemplo: contratação de cantor ou profissional artístico já consagrado pela opinião pública. Não há competição.

Apontadas as formas de contratação direta, cabe esclarecer que o objeto do presente estudo analisou as aquisições de testes rápidos *Covid-19* registrados no Tribunal de Contas do Piauí adquiridos através de dispensas de licitação.

O Ministério da Saúde informa que dentre os procedimentos de detecção da *Covid-19* está o Exame de Imunológico com resultado REAGENTE para IgM e/ou IgA realizado pelos seguintes métodos: Ensaio imunoenzimático (ELISA) e Imunocromatografia (teste rápido) para detecção de anticorpos. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021) O objeto do presente estudo delimitou-se às aquisições de testes rápidos (Imunocromatografia) *Covid-19* registrados no Tribunal de Contas do Piauí adquiridos através de dispensas de licitação. Tais aquisições são legais e permitidas por enquadrarem-se nos casos de calamidade pública.

A dispensa de licitação emergencial não condiciona limite de valor, visto que neste período de pandemia os preços praticados no mercado estão em desgovernada flutuação. Em razão da iminente necessidade, a dispensa mostrou-se o meio menos burocrático para a aquisição de materiais, em especial o de combate à *Covid-19*. É exatamente a análise das

aquisições desses materiais (em específico: testes rápidos para detecção da *Covid-19*) o objeto de estudo desse trabalho.

4 ANÁLISES ESTATÍSTICAS DOS DADOS

Para análises dos dados foram utilizados os procedimentos usuais da estatística descritiva, tais como distribuição de frequência absoluta (n), relativa (%) e médias. Os dados coletados foram tabulados e analisados no programa *IBM Statistical Package for the Social Sciences versão 20.0*. Para apresentação dos resultados foram utilizadas tabelas e gráficos.

Para análise da aquisição de testes rápidos (Imunocromatografia) de detecção da *Covid-19* através de dispensa de licitação dos dados registrados no Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) no período de abril/2020 a setembro/2020, chegou-se ao total de 323 (trezentos e vinte e três) processos licitatórios dentro das esferas municipal e estadual. Foram isolados nos resultados apresentados apenas os valores referentes aos testes rápidos supracitados. Todos os dados foram solicitados através de ofício para o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), sendo prontamente disponibilizados, com devidas supressões de informações pessoais, como CPFs, por exemplo.

Nesses dados foram selecionados como variáveis: esfera do órgão (municipal ou estadual); o tipo de contratação (se licitação ou dispensa); tipo de contrato (se original, aditivo ou apostilamento); documento contratual (se ratificação, extrato ou portaria); órgão; município; quantidade de testes; valor unitário; valor total; fonte do recurso; ação orçamentária (informado ou não informado) e natureza do recurso (informado ou não informado).³ Na coleta de dados, buscou-se ainda como fonte o Mural de Contratos e o Mural de Licitações, ambos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI).

Através do Painel *COVID-19* Piauí torna-se possível a realização de pesquisas com a aplicação de filtros por material, por período, por órgão, dentre outros. É possível ainda a realização de filtros combinados para resultados ainda mais específicos. O Painel *Covid-19* Piauí possui como fonte de dados os Diários Oficiais dos Municípios e do Estado.

A análise principal deste trabalho consiste na comparação de preços, quantidades, parâmetros de compras dentro dos meses de recorte. Na Tabela 1 tem-se as informações gerais dos 323 (trezentos e vinte e três) processos licitatórios para aquisição de testes rápidos

³ O acesso total a essas informações brutas, obedecendo a lei de acesso à informação e transparência, encontra-se disponível na página do TCE-PI, o Painel *COVID-19* Piauí.

de *Covid-19*. Destes, 315 (trezentos e quinze) ocorreram dentro da esfera municipal e 8 (oito) na esfera estadual. Desse filtro realizado, chegou-se à Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Parâmetros, valores e procedimentos que foram utilizados para as aquisições dos testes rápidos para detecção de *Covid-19* no período de abril a setembro de 2020

Variáveis	n	%
Esfera		
Estadual	8	2,48
Municipal	315	97,52
Diário		
DOE - Diário Oficial do Estado	9	2,79
DOM - Parnaíba	4	1,24
DOM - Teresina	11	3,41
DOMs	299	92,57
Tipo de contratação		
Dispensa	308	95,36
Licitação	11	3,41
Inexigibilidade	3	0,93
Não informado	1	0,31
Original, Aditivo, Apostilamento?		
Original	303	93,81
Aditivo	20	6,19
Ratificação, Extrato do contrato ou Portaria?		
Extrato do contrato	304	94,12
Ratificação	19	5,88
Fonte de Recurso*		
Recursos próprios	131	40,40
Recursos federais	125	38,60
Não informado	98	30,20
Outros	89	27,50
FPM	72	22,20
FMS	51	15,70
<i>COVID-19</i>	3	0,90
ICMS	1	0,30
ISS	1	0,30

Ação Orçamentária

Informado	78	24,15
Não informado	245	75,85

Natureza de Despesa

Informado	86	26,63
Não informado	237	73,37

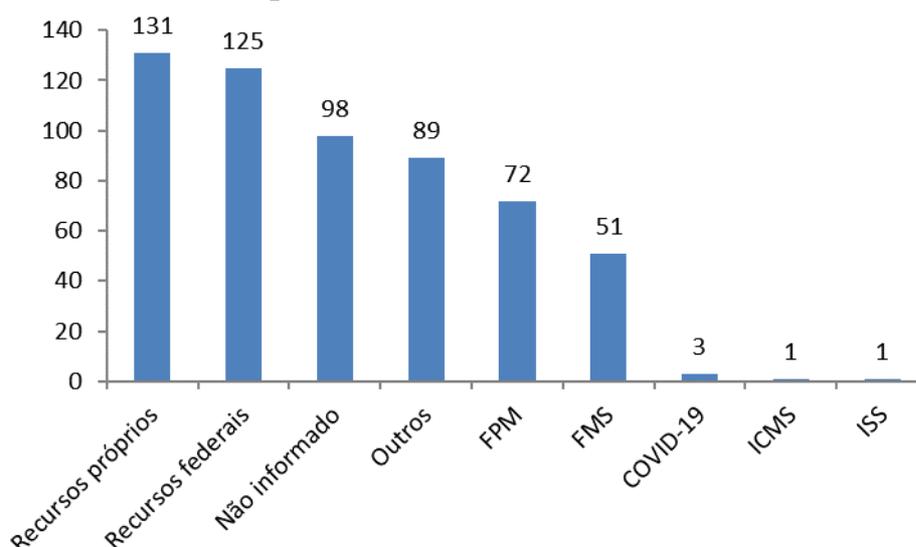
*variável múltipla (ultrapassa 100%).

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Observa-se ainda nesta Tabela 1 que houve 308 (trezentos e oito) aquisições de testes rápidos registradas através de dispensa - valendo-se dos decretos, leis e medidas provisórias que permitiam as aquisições emergenciais; 11 (onze) aquisições registraram o procedimento como licitação - para estas, foi realizada uma pesquisa complementar e verificou-se a existência de: 06 (seis) pregões eletrônicos; 02 (dois) pregões presenciais; 01 (uma) chamada pública; 01 (um) aditivo de contrato já existente e 01 (um) com dados não informados.

Cabe ainda notar que dentre as fontes de recursos estão “Recursos próprios” (do órgão) e “Recursos Federais”, estes advindos através de ações do governo federal para o combate à *Covid-19*. Segue gráfico compilando a análise.

Gráfico 1 – Fonte de recursos para aquisições dos testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Outro dado que chama atenção é o número expressivo de dados “Não informados”, o que, infelizmente, é uma realidade, principalmente no âmbito municipal, comprovando que não há a alimentação do sistema, o que demonstra uma maior necessidade de inferência pelos órgãos de controle, buscando-se a transparência e publicidade das informações quanto aos gastos públicos.

Ao analisar os dados registrados a nível de Município, utilizando esse critério como parâmetro de filtro para análise, chega-se à Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Municípios que fizeram aquisições dos testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020

Município	n	%
Teresina	14	4,32
Urucuí	13	4,01
Baixa Grande do Ribeiro	7	2,16
Vila Nova do Piauí	7	2,16
Oeiras	6	1,85
Estado do Piauí	5	1,54
Bom Jesus	5	1,54
Canto do Buriti	5	1,54
Fronteiras	5	1,54
Ribeiro Gonçalves	5	1,54
Rio Grande do Piauí	5	1,54
Alvorada do Gurguéia	4	1,23
Campo Grande do Piauí	4	1,23
Capitão de Campos	4	1,23
Luis Correia	4	1,23
Luzilândia	4	1,23
Parnaíba	4	1,23
Pio IX	4	1,23
Piracuruca	4	1,23
São João do Piauí	4	1,23
Simões	4	1,23
União	4	1,23
Outros*	203	62,65

*municípios com menos de 1%.

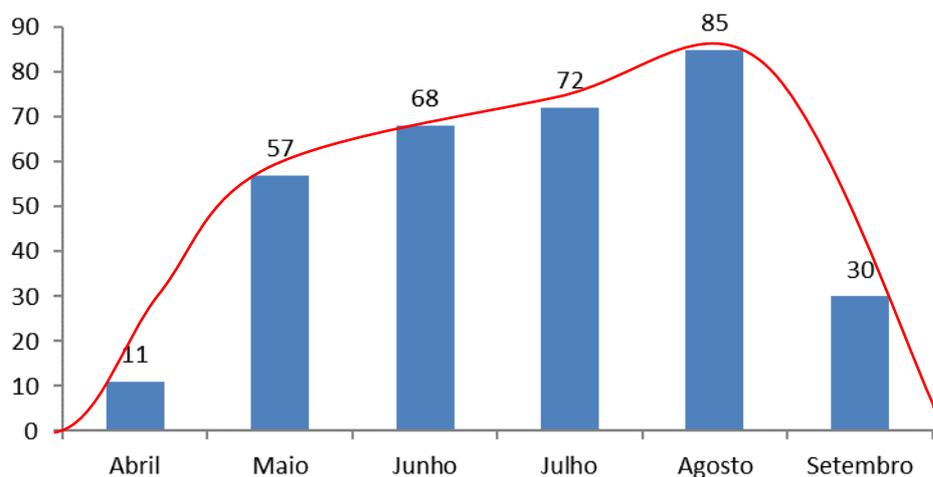
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

A Tabela 2 revela os dados registrados a nível dos Municípios que fizeram (em quantidades) aquisições de testes rápidos para detecção de *Covid-19* no período de abril a setembro de 2020, tem-se a capital do Estado, Teresina, representando um volume de 4,32% (quatro vírgula trinta e dois por cento), seguida de Uruçuí (outro grande município) com 4,01 (quatro vírgula zero um por cento).

As demais aquisições somadas de todos os outros Municípios com menos de 1% (um por cento) de representação perfazem 62,65% (sessenta e dois vírgula sessenta e cinco por cento) da totalidade.

No parâmetro de distribuição das aquisições dos testes rápidos para detecção de *Covid-19* chega-se ao seguinte gráfico:

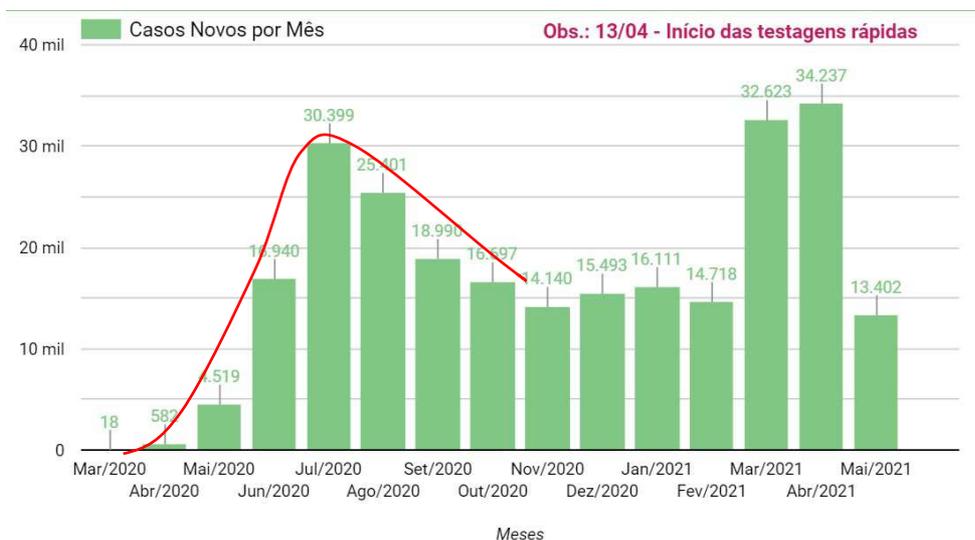
Gráfico 2 – Distribuição das aquisições dos testes rápidos para detecção de Covid-19 por mês no período de abril a setembro de 2020



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

O Gráfico 2 demonstra a distribuição das aquisições dos testes rápidos para detecção de *Covid-19* nos meses entre abril e setembro de 2020. Observa-se a existência de uma crescente, com seu ápice nos meses entre junho, julho e agosto de 2020. Para fins de comparação, torna-se interessante a analogia com os registros de casos de detecção da *Covid-19*. Dentro do intervalo dos meses de abril a setembro houve um grande crescimento de detecção de casos e logo após esse período, uma leve diminuição nos registros, conforme se observa na Figura 1.

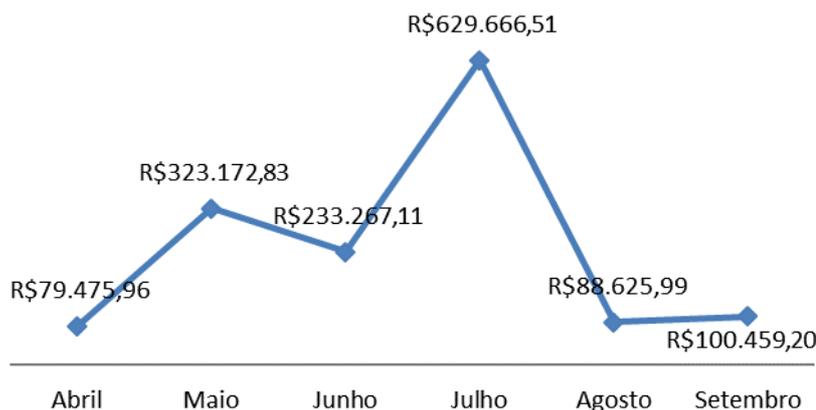
Figura 1 - Número de Casos Novos por Semana Epidemiológica (SE) e Mês de Ocorrência



Fonte: PIAUÍ, 2021

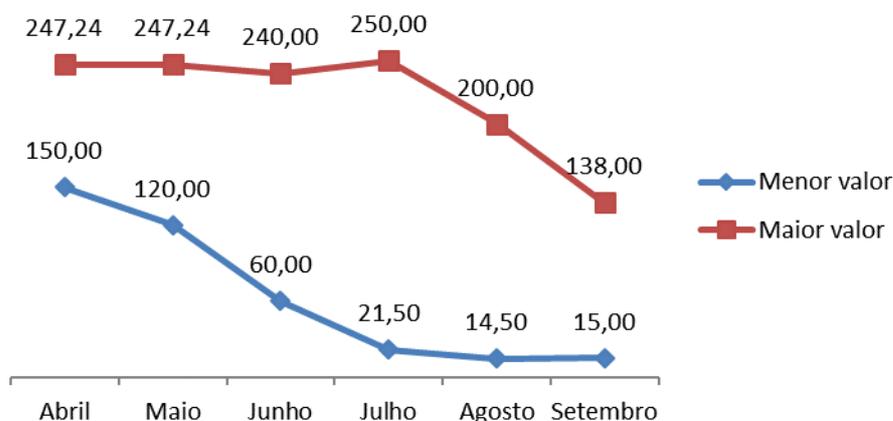
O Gráfico 3 abaixo demonstra os montantes totais gastos com as aquisições dos testes rápidos em razão dos meses (abril a setembro de 2020). Conforme também se comprova nas demais tabelas e gráficos, o pico se deu entre os meses de julho a agosto de 2020.

Gráfico 3– Valores totais por mês para aquisições dos testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

O Gráfico 4 apresenta os valores unitários durante os meses, tanto os maiores valores, quanto os menores valores. Percebe-se, desde logo, assustadora disparidade entre os extremos.

Gráfico 4 – Valores unitários por mês para aquisições dos testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Eis aqui um dos objetivos principais deste estudo, a observância da flutuação de preços dos testes rápidos dentro do período de recorte. Saliente-se que o menor preço registrado foi de R\$ 14,50 (quatorze reais e cinquenta centavos) e o maior preço registrado foi de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais).

Tabela 3 – Comparativo de datas e valores (mínimo e máximo) unitários de aquisição dos testes rápidos.

ÓRGÃO	MODALIDADE DE COMPRA	OBJETO	DATA DA COMPRA	VALOR PAGO POR UNIDADE
PREF. MUNICIPAL DE URUÇUI-PI	PREGÃO ELETRÔNICO	AQUISIÇÃO DE TESTES RÁPIDOS Covid-19	31/07/2020	R\$ 14,50
PREF. MUNICIPAL DE ANTÔNIO ALMEIDA-PI	DISPENSA DE LICITAÇÃO	AQUISIÇÃO DE TESTES RÁPIDOS Covid-19	06/08/2020	R\$ 250,00
			DIFERENÇA EM %	1.624,13%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Para fins de esclarecimento: tem-se um mesmo produto (teste rápido para detecção de *Covid-19*), adquiridos em um intervalo de poucos dias de diferença de um para o outro (seis dias, para ser mais específico), por dois órgãos municipais de um mesmo Estado (duas prefeituras) e com uma diferença de 1.624,13% (um mil seiscentos e vinte e quatro vírgula treze por cento) no valor de um para o outro.

Quanto aos valores médios das aquisições, durante os meses, fica nítido que houve um aumento que também acompanhou as curvas apresentadas no Gráfico 2 e na Figura 1, ou seja, quanto maior foi a procura, maior foi o preço. Quando a testagem começou a diminuir, os preços também começaram a cair.

Tabela 4 – Quantidade média de aquisições para testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020

Variáveis	Quantidade de itens	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Mês			
Abril	735	173,45	79.475,96
Mai	3.559	174,64	323.172,83
Junho	1.549	143,15	233.267,11
Julho	5.899	127,14	629.666,51
Agosto	770	92,14	89.358,56
Setembro	1.766	63,41	100.459,20
Esf			
Municipal	754	128,00	176.708,17
Estadual	34.275	154,31	4.450.377,00
Diário			
DOE - Diário Oficial do Estado	30.744	156,05	4.003.112,89
DOM - Parnaíba	4.500	141,33	646.125,00
DOM - Teresina	-	-	2.972.680,69
DOMs	650	127,35	65.995,53
Tipo de contratação			
Dispensa	2.722	133,08	284.745,27
Licitação	2.493	52,11	91.568,63
Inexigibilidade	-	-	296.205,87
Não informado	-	-	1.884.750,00
Original, Aditivo, Apostilamento?			

Original	2.093	129,12	253.046,76
Aditivo	10.565	134,89	791.083,69
Ratificação, Extrato do contrato ou Portaria?			
Extrato do contrato	2.827	129,04	220.501,73
Ratificação	846	138,71	1.280.060,58
\$Fonte			
Recursos próprios	4.630	126,41	234.368,31
Recursos federais	4.123	128,72	293.907,30
Não informado	777	122,41	401.212,05
Outros	4.244	124,11	252.796,37
FPM	522	122,18	68.938,88
FMS	386	127,08	68.803,74
COVID-19	100	150,00	16.333,33
ICMS	-	-	110.000,00
ISS	-	-	110.000,00
Ação Orçamentária			
Informado	6.902	124,71	559.732,01
Não informado	523	132,14	194.459,17
Natureza de Despesa			
Informado	6.957	125,98	518.818,64
Não informado	495	131,52	196.996,90

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

A Tabela 4 exhibe as quantidades médias de aquisições de testes rápidos para dentro dos meses de abril a setembro de 2020. Observa-se a existência do pico (corroborando com os dados apresentados na Figura 2 e Gráfico 4) com leves flutuações nos meses anteriores e subsequentes.

A Tabela 5 apresenta os valores mínimos e máximo para cada mês analisado. Tem-se, em todos eles, uma grande variação entre os extremos, sendo possível constatar a não existência de parâmetros semelhantes para as contratações, o que gerou tais discrepâncias.

Tabela 5 – Mínimo e máximo de aquisições para testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020

Variáveis	Quantidade de itens		Valor unitário (R\$)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
	20	100.000	14,50	250,00
Mês				
Abril	75	2.500	150,00	247,24
Mai	20	100.000	120,00	247,24
Junho	25	20.000	60,00	240,00
Julho	40	100.000	21,50	250,00
Agosto	40	4.000	14,50	200,00
Setembro	200	10.000	15,00	138,00
Esfera				
Estadual	300	100.000	60,00	247,24
Municipal	20	10.000	14,50	250,00
Diário				
DOE - Diário Oficial do Estado	300	100.000	60,00	247,24
DOM – Parnaíba	1.500	9.000	105,00	175,00
DOMs	20	10.000	14,50	250,00
Tipo de contratação				
Dispensa	20	100.000	15,00	250,00
Licitação	250	10.000	14,50	110,90
Original, Aditivo, Apostilamento?				
Original	20	100.000	14,50	250,00
Aditivo	100	100.000	21,87	170,00
Ratificação, Extrato do contrato ou Portaria?				
Extrato do contrato	20	100.000	21,50	250,00
Ratificação	75	2.295	14,50	247,24
Fonte				
Recursos próprios	50	100.000	40,00	250,00
Recursos federais	20	100.000	21,50	247,24
Não informado	40	10.000	14,50	210,00
Outros	25	100.000	39,90	250,00
FPM	25	4.000	39,90	250,00
FMS	25	2.000	47,00	190,00
COVID-19	100	100	150,00	150,00

Ação Orçamentária

Informado	40	100.000	14,50	247,24
Não informado	20	4.000	15,00	250,00

Natureza de Despesa

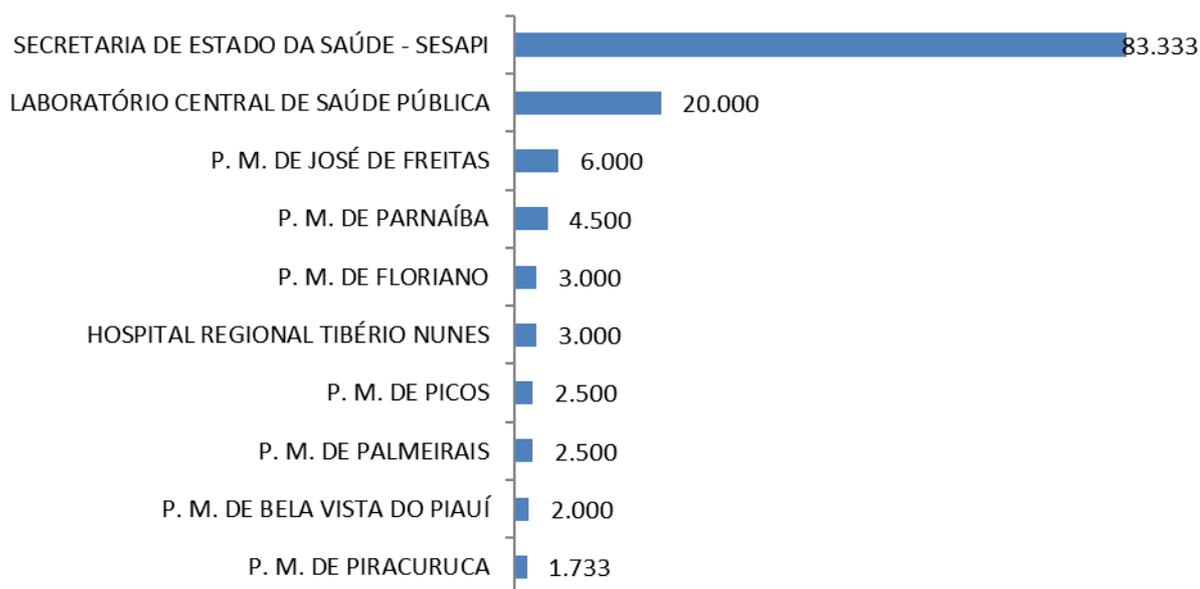
Informado	40	100.000	14,50	250,00
Não informado	20	4.000	15,00	220,00

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Em relação às quantidades de testes adquiridos, o maior órgão estadual da área de saúde, qual seja, a Secretaria de Estado da Saúde do Piauí-SESAPI fez a maior aquisição de quantidades, seguida do Laboratório Central de Saúde Pública do Piauí-LACEN. Tais quantitativos se justificam em razão da maior testagem realizadas por esses órgãos.

O Gráfico 5, exposto logo abaixo, apresenta as 10 (dez) maiores aquisições (em quantidades) e o Gráfico 7 os 10 (dez) maiores valores totais das aquisições. Cabe ressaltar que o valor total de todas as compras analisadas foi de R\$ 90.861.774,73 (noventa milhões, oitocentos e sessenta e um mil reais e setenta e três centavos). Há que se considerar que o valor real é bem maior, pois existe uma grande quantidade de registros como sem os devidos dados, o que foi catalogado como “NÃO INFORMADO”.

Gráfico 5 – Dez maiores quantidades de testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020 por órgão



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Em complemento ao Gráfico 5, o Gráfico 6 informa os 10 (dez) maiores valores totais gastos pelos órgãos. Em razão da flutuação de preços, percebe-se que quem gastou mais, não necessariamente comprou mais testes, o que, mais uma vez, demonstra a disparidade entre os valores do objeto adquirido.

Gráfico 6 – Dez maiores valores totais de testes rápidos para detecção de Covid-19 no período de abril a setembro de 2020 por órgão



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCE-PI.

Por todo o exposto e analisado nos valores e quantidades, percebe-se grande disparidade entre os extremos, bem como a falta de informações dos órgãos para a alimentação do sistema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos dados coletados, merece destaque a falta de informações dos órgãos públicos para com os órgãos de controle. Os sistemas existem, mas não são alimentados. Ademais, quando alimentados com os dados, estes, em sua grande maioria, são incompletos, incoerente, dissonantes, não especificados. Percebe-se que há Municípios que não tem nenhum contrato registrado nos sites dos órgãos de controle. Como profissional da área de licitações/gestão pública e vivência prática na parte de quem compra (governo) e de quem

vende (licitante/fornecedor), asseguro aos nobres leitores que a justificativa de falta de internet/estrutura não mais se sustenta, salvo raríssimas exceções.

Adentrando nos pormenores das informações das compras, chama a atenção o resultado obtido na disparidade dos extremos de valores unitários dos testes rápidos. Em um intervalo de menos de uma semana de uma compra para outra (do idêntico objeto), em seus respectivos registros constatamos uma variação de 1.624,13% (um mil, seiscentos e vinte e quatro vírgula treze por cento).

Dois pontos merecem ponderação para que não se aparente simples crítica para dados isolados e escolhidos de maneira proposital. São eles: 1º) O cenário da pandemia, por si só, trouxe um enorme revés de oferta e demanda em muitos produtos, principalmente os ligados ao combate da pandemia; 2º) O pregão, por si só, já tem o viés de ser a modalidade na qual se consegue menores valores. Os Tribunal de Contas (TCU,2012), jurisprudência (STJ, 2007) e doutrina (JUSTEN FILHO, 2010) já se manifestaram ao considerarem que descontos entre 70% (por cento) a 80% (oitenta por cento) sejam aceitáveis para essa modalidade. Tem-se ainda que na forma eletrônica, a concorrência é exponencialmente ampliada, pois qualquer licitante (desde que preenchidos os requisitos do edital) com acesso à rede mundial de computadores (*Internet*) pode participar do certame.

Não é prudente que a administração pública direta e indireta não repense tais fatos para possíveis situações posteriores. Para que haja dispensa de licitação exige-se a demonstração de alguns elementos básicos, ou seja, padrões mínimos de justificação, que incluam (1) uma base normativa, (2) uma circunstância fática, e (3) uma conexão entre a norma e o fato - é dizer, a demonstração de um elo mínimo de entre os elementos anteriores.

Por essa ótica, a maioria dos processos analisados serão considerados insuficientes. A análise conclui que, para além da flutuação de preços decorrente de oferta e demanda decorrente da pandêmica causada pela *Covid-19*, causa espécie contratações se o mínimo de fundamento, e ainda transparência, publicidade e eficiência, o que, por conseguinte, prejudica a gestão do erário público. Conclui-se ainda que os órgãos não se utilizaram de parâmetros base (como pesquisa de preços ampla) e que, por conseguinte, os valores praticados resultaram nessa gigantesca variação de preços (1.624,13%) do menor valor para o maior valor praticado.

Quanto aos procedimentos, percebe-se que nem sempre a dispensa de licitação para a compra direta é a maneira mais econômica e viável para as aquisições dos testes rápidos para detecção de *COVID-19* perante as flutuações de preços vivenciadas no período de pandemia analisado. Os tribunais de contas não possuem a exigência de apresentação de pesquisa de

preços que subsidia um procedimento licitatório, com isso não há publicidade de valores utilizados como parâmetros, o que obsta a análise e comparação de preços, tanto previamente pelos próprios gestores públicos, quanto durante o procedimento (pelo cidadão) e também em um momento posterior, pelos órgãos de controle.

Recomenda-se que em pesquisas e estudos futuros, este possa servir de implemento/complemento, para que se possa compreender aplicações e sanções práticas em casos de atos comissivos/omissivos dos gestores públicos, sem prejuízo de, desde já, a atuação dos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 25.

AMARAL, G. **Brasil e o mundo enfrentam escassez de insumos hospitalares**. Notícias. Abril. 2020 Disponível em: <https://www.fiotec.fiocruz.br/noticias/institucionais/7091-brasil-e-o-mundo-enfrentam-escassez-de-insumos-hospitalares>. Acesso em: 13 de março de 2021.

BARRETO FILHO, S. A. **O estudo dos Princípios da Eficiência, Eficácia e Economicidade na Administração Pública**. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12851. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 de agosto 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 6, DE 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF, 2000. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. **LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110520compilado.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: Acesso em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666compilado.htm. Acesso em 13 de março de 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo** 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

FROTA, D. L.; FROTA, B. M. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deverá ser observado no contexto geral da sistemática normativa. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6172, 25 maio 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64267>. Acesso em: 4 abr. 2021

ISTOÉ DINHEIRO. **Um ano do primeiro caso de Covid-19**: veja a evolução da doença. Notícia de 01/12/2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/um-ano-do-primeiro-caso-de-Covid-19-veja-a-evolucao-da-doenca>. Acesso em: 13 de março de 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. Dialética: São Paulo, 2010.

MANKIW, N. G. **Introdução à economia** / N. Gregory Mankiw; tradução Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima, Ez2 Translate: revisão técnica Manuel José Nunes Pinto. - São Paulo: Cengage Learning, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. 23 ED?

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diagnóstico:** Saiba como é feito o diagnóstico dos casos de *Covid-19* no Brasil. Abril. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/diagnostico>. Acesso em 09 de maio de 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo:** parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ONU NEWS. **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia.** Notícia de 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em: 13 de março de 2021.

PIAUI, Governo do Estado. **Coronavírus Piauí.** Disponível em: <http://coronavirus.pi.gov.br/>. Acesso em 14 de março de 2021.

RAMOS, D. M. O. **Terceirização na Administração Pública.** São Paulo: Editora LTR, 2001.

ROSANO-PEÑA, C. **Um modelo de avaliação da eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados.** RAC, Curitiba, v.12, n.1, p. 83-106, jan./mar. 2008

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **REsp:** 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8592735/recurso-especial-resp-965839-sp-2007-0152265-0/inteiro-teor-13674924>

TCE-PI, Tribunal de contas do Estado do Piauí. **Mural de Contratos.** Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/muralcon/>. Acesso em 14 de março de 2021.

TCE-PI, Tribunal de contas do Estado do Piauí. **Mural de Licitações.** Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/muralcon/>. Acesso em 14 de março de 2021.

TCE-PI, Tribunal de contas do Estado do Piauí. Painel *COVID-19* Piauí. **Gastos.** Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/painel-covid/>. Acesso em 14 de março de 2021.

TCU, Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 587/2012. Relator ANA ARRAES, Data de Julgamento: 15/12/2009, Data da sessão TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **COVID-19:** Notícia. Julho. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/julho/coronavirus-justica-anula-exigencias-e-permite-que-df-retome-licitacao-para-compra-de-testes>. Acesso em 13 de março de 2021.

TORRES, R. C. L.; NETO, F. F. B. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para Concursos. ed. **Revita. atua. e amp.** Salvador: JusPODIVM, 2021.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia:** micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

SOUSA, P. P. R; SILVA, N. F. Compras Públicas na Pandemia do Sars-Cov-2: Análise das Aquisições de Testes Rápidos Registradas pelo Tribunal de Contas do Piauí. **Rev. FSA**, Teresina, v.18, n. 10, art. 14, p. 366-389, out. 2022.

Contribuição dos Autores	P. P. R. Sousa	N. F. Silva
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X