



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revista fsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 21, n. 7, art. 2, p. 32-50, jul. 2024

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

<http://dx.doi.org/10.12819/2024.21.7.2>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



MIAR



Um Estudo Sobre as Compras Públicas em um Município Mineiro em Tempos de Pandemia da Covid-19

A Study on Public Purchasing in a Municipality in Minas Gerais in Times of the Covid-19 Pandemic

Gilson Luiz de Araújo

Mestre Programa de Pós-Graduação em Administração – PGA do CEFET-MG
gilson.araujo@contagem.mg.gov.br

Lívia Maria de Pádua Ribeiro

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras
livia.padua2014@gmail.com

Endereço: Gilson Luiz de Araújo

Prefeitura Municipal de Contagem. Avenida Cardeal Eugênio Pacelli - até 1.887 - lado ímpar, Cidade Industrial, 32210000 - Contagem, MG - Brasil.

Endereço: Scheila Daiana Severo Hollveg

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCSA, Nova Gameleira, 37200000 - Belo Horizonte, MG - Brasil

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 23/01/2024. Última versão recebida em 22/02/2024. Aprovado em 23/02/2024.

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

No cenário da pandemia de Covid-19, as compras públicas se mostraram imprescindíveis para salvar vidas. No Brasil, devido à necessidade de simplificar e agilizar os processos para se obter celeridade nas aquisições de combate ao coronavírus, foram implementadas inovações na legislação de licitações e contratações públicas. Na vigência do estado de calamidade pública, os gestores puderam decidir, justificadamente, pela dispensa de licitação, o que, por outro lado, poderia facilitar o desvio de recursos públicos. Neste artigo, buscou-se compreender como ocorreram as compras públicas em um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19. O estudo teve como objetivos específicos: 1) caracterizar as compras públicas no combate à Covid-19; e 2) verificar o cumprimento dos requisitos legais nas dispensas de licitação no enfrentamento do coronavírus. Para realização do estudo, foi adotada uma pesquisa qualitativa e descritiva. Foram apresentados os efeitos da Covid-19 nas compras públicas e as decisões de compras públicas com dispensas de licitação, envolvendo as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais. Os dados foram coletados por meio de documentos e relatórios no Portal da prefeitura. O estudo demonstrou que a maior parte dos gastos foi realizada com insumos de saúde e a maioria dos fornecedores é de municípios de outros Estados. Os dados foram disponibilizados de forma incompleta no portal do município e as justificativas das dispensas não atendem de forma plena à legislação. Conclui-se que diante da pandemia o município investigado não conseguiu conciliar as decisões de compras públicas com todas as boas práticas em aquisições emergenciais.

Palavras-chave: Compras Públicas. Covid-19. Decisões.

ABSTRACT

In the scenario of the Covid-19 pandemic, public purchases proved to be essential to save lives. In Brazil, due to the need to simplify and speed up processes to speed up acquisitions to combat coronavirus, innovations were implemented in public bidding and contracting legislation. During the state of public calamity, managers were able to decide, justifiably, to waive bidding, which, on the other hand, could facilitate the diversion of public resources. In this article, we sought to understand how public purchases occurred in a municipality in Minas Gerais during the Covid-19 pandemic. The study had the following specific objectives: 1) characterize public purchases in the fight against Covid-19; and 2) verify compliance with legal requirements in bidding exemptions to combat the coronavirus. To carry out the study, qualitative and descriptive research was adopted. The effects of Covid-19 on public procurement and public procurement decisions were presented with exemptions from bidding involving good practices in emergency procurement and contracting. The data was collected through documents and reports on the city hall portal. The study demonstrated that most of the expenses were spent on health supplies and the majority of suppliers are from municipalities in other states. The data was made available incompletely on the municipality's portal and the justifications for the exemptions do not fully comply with the legislation. It is concluded that in the face of the pandemic, the municipality investigated was unable to reconcile public purchasing decisions with all good practices in emergency acquisitions.

Keywords: Public Procurement. Covid-19. Decisions.

1 INTRODUÇÃO

O novo coronavírus surgiu na cidade de Wuhan, China, em dezembro/2019 e se espalhou em diversos países do mundo, tornando-se pandemia em março/2020 e exigindo a contratação de compras no serviço público, o qual foi colocado em xeque por causa do contexto mundial de contaminação generalizada e correria para aquisição de insumos para o seu enfrentamento.

A crise mundial causada pela Covid-19 que atingiu a economia e o sistema de saúde pública e privada em diversos países também chegou ao Brasil. Em fevereiro de 2020, o primeiro caso foi confirmado. Contudo, a crise não se restringiu à sanitização e economia, outras diversas áreas foram atingidas (VARGAS; MENEZES; RANGEL, 2021).

A fragilidade dos arranjos institucionais de suprimentos e a escassez de materiais tornaram-se evidentes no mundo (FIUZA *et al.*, 2020). Além disto, no Brasil, a morosidade e a burocratização do processo de compras governamentais também vieram à tona. As compras públicas mostraram-se imprescindíveis para salvar vidas.

O cenário de pandemia reforçou a importância das compras públicas no contexto brasileiro e evidenciou a necessidade de se realizar mudanças nos procedimentos de compras para atender à situação de emergência e ao estado de calamidade da União, Estados e Municípios (FIUZA *et al.*, 2020).

Diante disso, no Brasil, tornou-se cristalina a necessidade de agilidade dos processos de compras do setor público e, embora a burocracia seja importante, fazia-se necessário desburocratizar procedimentos e simplificar a tomada de decisão dos gestores públicos com intuito de se obter a celeridade e a eficiência no combate ao coronavírus. Em vista disso, fazia-se necessária a flexibilização das normas nessa seara e ações de governança pública, para evitar que ocorressem desvios de recursos públicos.

Assim, além da Lei 8.666/93, que regula a contratação de bens e serviços para a administração pública e dispõe de forma pormenorizada sobre o procedimento licitatório, os ritos especiais e as contratações visando a maior concorrência às contratações e compras emergenciais, foram promulgadas a lei nº 13.979/2020 e alterações, que estabeleceram medidas para enfrentamento da Covid-19 no âmbito das contratações e instituição de nova modalidade de dispensa de licitação para as compras e aquisições durante a pandemia.

Nesse contexto, em razão de situações excepcionais ocorridas devido à pandemia, como o aumento e urgência da demanda por assistência de saúde, bens e serviços públicos, o governo brasileiro adotou medidas emergenciais e flexibilizou as regras para as contratações

públicas (BRASIL, 2020). O governo federal, estados e municípios decretaram estado de calamidade pública, ficando esses entes políticos legalmente autorizados a efetuar gastos para o combate da pandemia sem processos licitatórios e sem limitação de despesas, através de contratações emergenciais, resguardadas pela Lei Federal nº 13.979/20 (BRASIL, 2020). Sendo assim, diversos entes políticos e gestores públicos executaram suas contratações e aquisições por meio de dispensa de licitação ou compra direta, portanto, sem publicação de edital de licitação e sem cumprir as suas fases.

Diante do exposto, este artigo buscou responder ao seguinte questionamento: como ocorreram as compras públicas de um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19? Como objetivo geral o artigo buscou compreender como ocorreram as compras públicas em um município mineiro em tempos de pandemia da Covid-19. Mais especificamente, o artigo propôs caracterizar as compras públicas no combate da Covid-19 (valor, destino do recurso público, localização do fornecedor, dentre outros); e verificar o cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação, nos termos da Lei 13.979/2020.

A justificativa para o estudo é compreender como foram realizadas as compras públicas no momento de urgência na aquisição de equipamentos, insumos e serviços, inclusive de engenharia, a fim de se salvar vidas humanas, que poderiam se perder se as compras fossem realizadas por meio de processos licitatórios convencionais, sabidamente morosos; o que possibilitou ao município investigado e demais entes políticos do Brasil efetuar as aquisições de forma célere.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Os efeitos da Covid-19 nas compras públicas

A relevância das compras públicas pode ser percebida sob diferentes vieses e matizes, a começar pelo fato de que elas estão entre as principais atividades econômicas de um governo, possuindo um papel fundamental na estruturação de recursos para viabilizar as políticas públicas (THAI, 2001).

Todavia, a relevância das compras públicas tem gerado discussões quanto aos seus arranjos e também críticas quanto às suas estruturas e formalidades de operacionalização. No Brasil, as compras públicas têm sido um forte instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2015), o mercado de compras públicas corresponde a 13% do Produto Interno Bruto

(PIB) brasileiro, fato esse que atribui ao Estado grande influência no mercado consumidor nacional.

Considerando que o governo é o maior consumidor do Brasil, cabe aos gestores públicos os desafios de conhecer, regulamentar e incorporar as mudanças nos processos das compras públicas introduzidas pela legislação, conscientizando sobre sua importância e assumindo a responsabilidade de promover os processos de mudanças em seus órgãos (LOPES, *et al.*, 2020).

De um lado, fala-se em *block-chain* e certificado digital, ao passo que de outro lado há prefeituras que não têm acesso à internet. Há iniciativas premiadas em compras compartilhadas e em transparência, ladeadas por investigações de conluio e direcionamentos em certames. A realidade municipal, no bojo das aquisições públicas, difere significativamente da federal (FENILI, 2018).

Há diversos “Brasis”, sob o guarda-chuva de um único arcabouço regulatório de compras e contratações elaborado pela e para o nível federal, implicando customizações desacertadas de rotinas e exigências incompatíveis com os recursos de pessoal acessíveis, especialmente nos municípios (FENILI, 2018).

No Quadro 1 apresentam-se as finalidades e procedimentos da Lei 8.666/93.

Quadro 1 – Finalidades e procedimentos de seleção da Lei 8.666/93

Finalidades fundamentais	Procedimento de relação mais vantajosa
buscar a melhor proposta e o negócio mais vantajoso	menor preço
oferecer iguais condições a todos os licitantes	melhor técnica
promover o desenvolvimento nacional sustentável	técnica e preço
nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.	maior lance ou oferta

Fonte: Adaptado da Lei 8.666 (1993).

O cenário de pandemia reforçou a importância das compras públicas no contexto brasileiro e evidenciou a necessidade de se realizar mudanças nos procedimentos de compras para atender à situação de emergência e ao estado de calamidade pública da União, Estados e Municípios. Com intuito de agilizar o processo das compras públicas, publicou-se a Lei 13.979/2020 e a Lei 14.035/2020.

Com as inovações da legislação, o gestor público poderia decidir realizar compras com dispensa de licitação, desde que observasse:

a) Cumprimento de requisitos mínimos

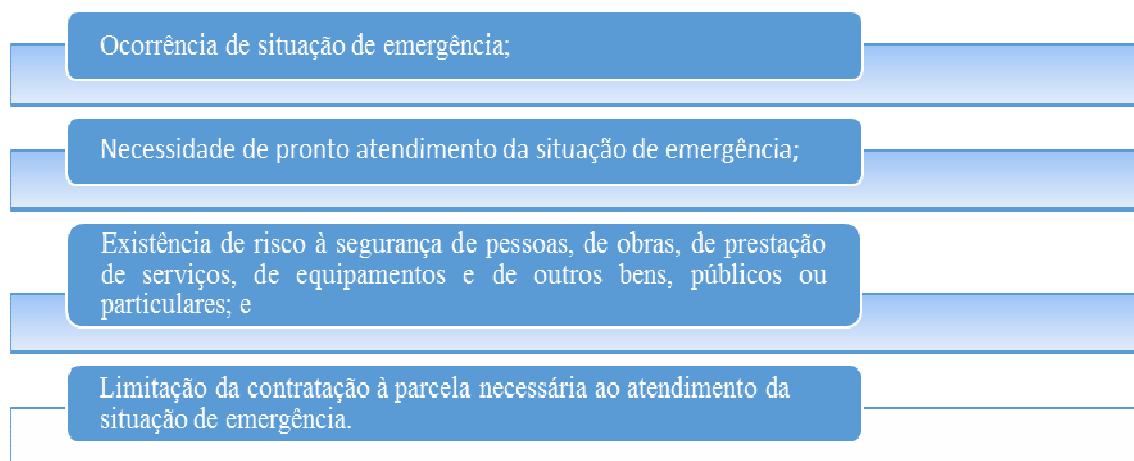
O art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020 preconiza que seja atendido um rol de condições para configurar a aplicação de dispensa de licitação, conforme descrito na Figura 1.

b) A justificativa das decisões de dispensa de licitação

Para Vargas, Menezes e Rangel (2021, p. 133-134), tanto a dispensa de licitação quanto a circunstância devem apresentar uma justificativa que evidencie a realidade fática na qual a compra pública é realizada. “A fundamentação é insuficiente quando a apresentação dos fatos for genérica ou abstrata, mesmo com a presunção da emergência por conta da pandemia”. Faz-se necessária a inclusão dos elementos preconizados na Lei de Licitações e Contratações. Os autores defendem que a referência simplificada e em abstrato a uma norma está longe de responder às demandas básicas de justificação do ato de dispensa licitatória, que deve explicitar a relação entre a norma e o fato para compor o nexos.

A Figura 1 sintetiza as condicionantes legais que o gestor público deverá levar em conta para sua tomada de decisão para optar pela compra direta e aplicar o rito próprio e justificações previstos no regramento de dispensa de licitação.

Figura 1 – O que o gestor considera para a dispensa de licitação



Fonte: Adaptado da Lei 13.979 (2020).

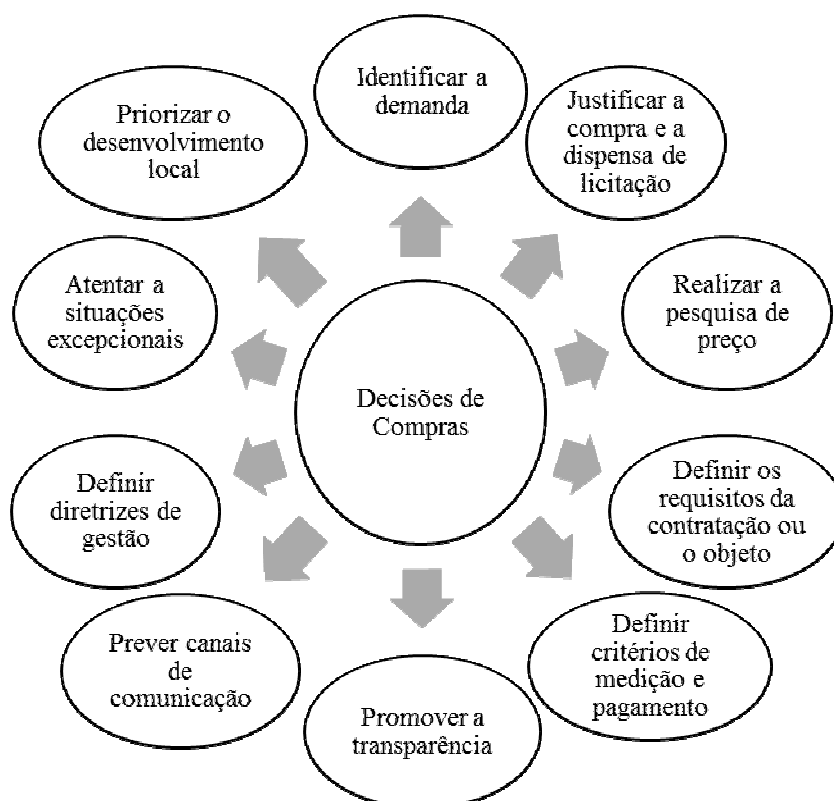
A situação que leva os gestores a decidirem pela dispensa da licitação nas compras públicas é quando resta configurada a urgência nas aquisições, momento em que se atestará que a demanda atende aos requisitos legais para que, com segurança e mediante justificativa, possa optar pela compra direta, sem abrir mão das boas práticas de compras emergenciais, as

quais contribuem para que o gestor não tenha problemas com os controladores e seja eficiente em suas ações.

2.2 Boas práticas para contratações emergenciais no contexto da Covid-19

Em um contexto de pandemia, as decisões de compras públicas, mesmo se escolhendo a dispensa de licitação, devem atentar ao interesse público. Por isso, além das justificativas (ato normativo, circunstância e nexos causal) as decisões de compras públicas diretas envolvem as boas práticas em aquisições e contratações emergenciais mencionadas pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais – CGE-MG e SEBRAE (2020), conforme evidenciado na Figura 2.

Figura 2 – Decisões de compras no contexto da pandemia de Covid-19



Fonte: Adaptado da CGE-MG e SEBRAE (2020).

3 METODOLOGIA

A metodologia aplicada foi de natureza qualitativa, de caráter descritivo, a partir dos dados coletados por meio de documentos.

Para a realização deste estudo, foram analisados 15 processos com dispensa de licitação e 1.290 registros de compras referentes ao período de julho/2020 a novembro/2021 (período em que foram disponibilizados os dados). Os registros foram coletados nos relatórios de “compras Covid” no portal da transparência do município investigado. Foram utilizados os dados levantados em documentos (processos de licitação) e *sítios* (prefeitura e portal da transparência).

Os dados levantados foram inseridos em uma planilha, conforme mapeamento e checklist. Posteriormente à tabulação de dados apurados no mapeamento e checklist, foi realizada a sua consolidação e a elaboração de gráficos e quadros para embasamento de discussão e apresentação dos resultados.

Para o cumprimento dos objetivos específicos, foram utilizados os dados levantados em documentos (processos de licitação) e *sítios* (prefeitura e portal da transparência).

A pesquisa trata de um estudo de caso em um município mineiro, tendo como objetivo geral investigar como ocorreram as compras públicas no enfrentamento da pandemia de Covid-19. Para isso, foi necessário conhecer as características das compras e verificar o cumprimento dos requisitos legais para, em seguida, compreender suas implicações nas decisões dos gestores públicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a consecução dos resultados dos objetivos específicos, foram utilizados os dados levantados em documentos (processos de licitação) e *sítios* (prefeitura e portal da transparência), sendo que, na fase de levantamento de dados, observou-se: (i) no portal do município investigado, não foi publicado nenhum processo de dispensa de licitação de combate ao Covid; (ii) não foram disponibilizados nas publicações os relatórios de “compras Covid” dos meses de março a junho/2020 e nem a partir de dezembro/2021; (iii) nos relatórios de “compras Covid” de julho/2020 a novembro/2021, não foram separadas as compras dispensadas de licitação; e (iv) nos relatórios de dispensa de licitação por empenho publicados no portal, não foram separadas as compras públicas de enfrentamento do coronavírus.

Desse modo, fez-se necessário efetuar um recorte de julho/2021 a novembro/2021 para a realização do estudo, considerando que essas foram as informações disponibilizadas. Percebeu-se que os relatórios encontrados no portal do município investigado não tinham padronização, já que as informações mensais dos relatórios variavam e as que se repetiam não eram na mesma sequência, tendo o pesquisador de organizar uma planilha contendo a consolidação de informações, buscando em outras fontes os dados faltantes, o que corrobora com o que Rosemann (2006) e Mariano; Muller (2012) apontam ser um desafio para o setor público aumentar a sua transparência.

Também, nessa fase da pesquisa, trabalhou-se com os processos de dispensa de licitação disponibilizados pela SMS ao OS, quando se verificou a ocorrência de compras diretas, no período de abril/2020 a abril/2021, num total de 37 processos, tendo sido realizado recorte do período de julho/2020 a abril/2021, relativo a 15 processos, que fazem parte dos relatórios de “compras Covid” disponibilizados no portal da transparência do município investigado.

Registra-se que nessa fase da pesquisa houve o acesso limitado às informações, quando se constatou que nem todos os gastos de combate à pandemia como também nem todas as compras dispensadas de licitação estão publicadas no portal do município investigado. Quando se efetuou a conciliação entre os relatórios disponibilizados ao OS com os publicados no portal da transparência, evidenciando o comprometimento de *compliance* e *accountability* por parte do ente político, depreendeu-se que houve despesas que, talvez, não fossem com a Covid e constavam na relação de seus gastos; pode ter ocorrido erro de classificação de contas, tendo se classificado de forma indevida determinados gastos como sendo com a Covid.

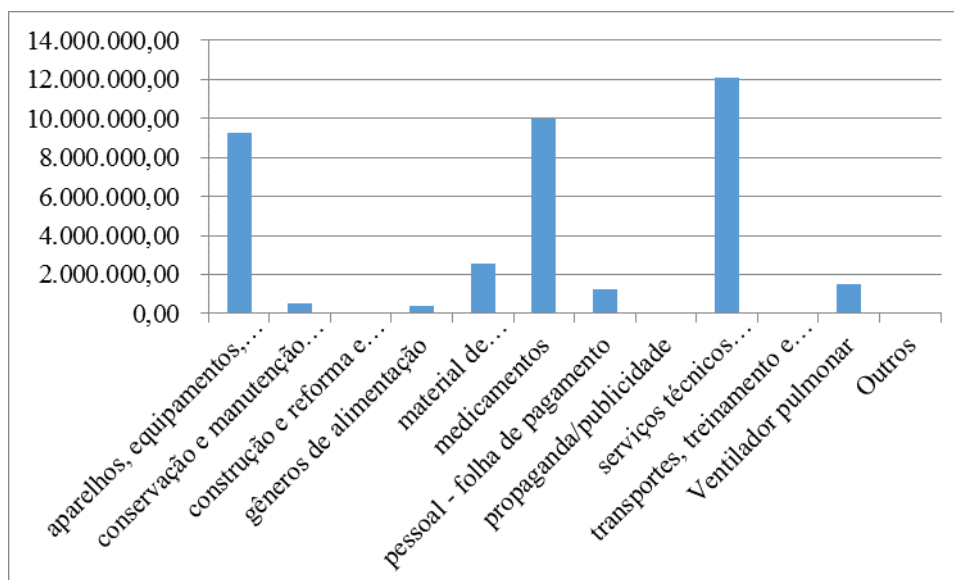
Portanto, as divergências encontradas na conciliação entre os relatórios de dispensa de licitação com os relatórios denominados “compras Covid” impactam os resultados apontados pela Municipalidade investigada, considerando que esses resultados não espelham a realidade dos fatos levantados na conciliação realizada, podendo tanto os gastos com dispensa de licitação como de enfrentamento do coronavírus, no período de julho/2020 a abril/2021, quanto os gastos no combate à pandemia, no período de julho/2020 a novembro/2021, serem, de fato, superiores ou inferiores aos informados no portal da transparência e utilizados na fase da pesquisa de levantamento de dados.

4.1 Caracterização das compras públicas do município investigado

Utilizou-se o checklist para se levantar as informações das compras públicas para cumprir tal finalidade, tais como: Nome, CNPJ e localidade, porte e natureza jurídica do fornecedor; data de sua constituição perante a Receita Federal; valor da contratação; descrição do bem ou serviço contratado; origem dos recursos e solicitante dos insumos.

Em conformidade com a consolidação dos arquivos de “compras Covid”, foram disponibilizados no portal do município investigado 1.290 registros de aquisições, no período de julho/2020 a novembro/2021. Os gastos mais representativos no enfrentamento da pandemia foram os classificados como “serviços técnicos profissionais (mão de obra)”, os quais não foram discriminados, inferindo-se tratar-se de contratação de prestação de serviço autônomo de profissionais da área de saúde, por conta do aumento da oferta de leitos Covid, devido ao aumento do número de pacientes contaminados; “medicamentos” e “aparelhos, equipamentos, instrumentos, insumos”, que representaram 83,19%, do total contratado, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Compras Covid por categorias



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Dividindo os gastos com compras públicas de combate ao coronavírus em faixas, relativo aos 1.290 registros consolidados, conforme o Quadro 2, tem-se, pelo critério de quantidade de compras, que as despesas se concentraram na faixa até R\$ 50.000,00, tendo ocorrido 1.141 aquisições até este valor.

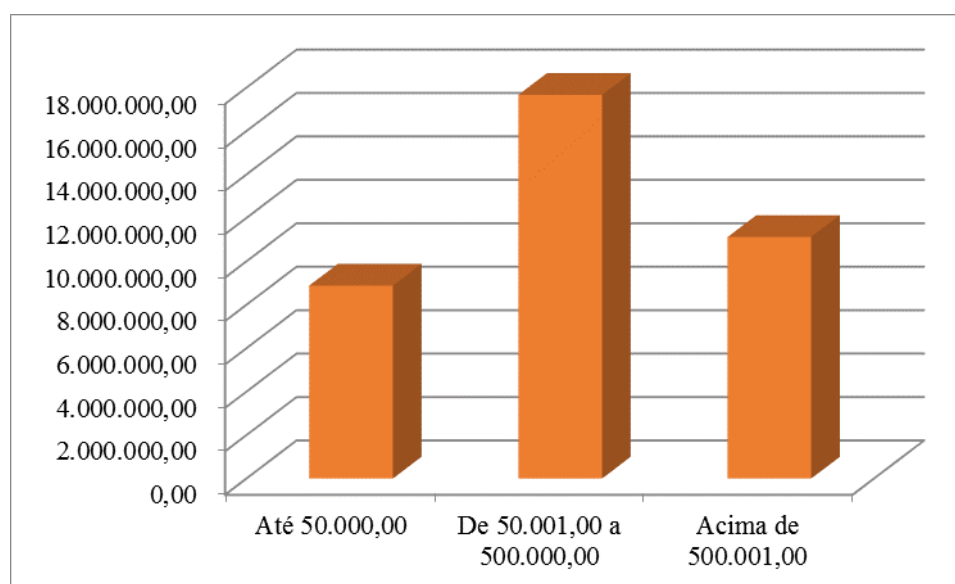
Quadro 2 – Distribuição de gastos Covid por quantidade e valor

Intervalo de gastos (R\$)	Quantidade Compras	Valor Compras (R\$)
Até 50.000,00	1.141	8.883.737,73
De 50.001,00 a 500.000,00	138	17.665.594,69
Acima de 500.001,00	11	11.117.921,72
Total	1.290	37.667254,14

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em termos de valores de compras, a faixa que registra maior volume é de R\$ 50.0001,00 a R\$ 500.000,00, de acordo com o Gráfico 2, o que revela que o município investiu tanto em quantidade quanto em volume de compra durante o enfrentamento da pandemia.

Gráfico 2 – Faixas volume de gastos com compras públicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em análise da localização dos fornecedores, primeiramente, identificou-se o montante de compras públicas no período de recorte, de julho/2020 a novembro/2021, tendo se apurado que, quanto às 1.290 aquisições, dentro das quais se encontram as 15 contratações por dispensa de licitação, essas foram atendidas por um total de 285 fornecedores distintos, ou seja, cada fornecedor suportou, em média, 4,53 aquisições do município investigado. Consequentemente, tem-se que as análises por compra refletirão os resultados das 1.290 aquisições e as análises por fornecedores refletirão os resultados dos 285 fornecedores.

Quanto ao montante de itens adquiridos, tem-se que apenas 96 das 1.290 aquisições foram atendidas por empresas localizadas no município investigado, correspondente a 7,44% do total de compras no período, conforme atesta a Quadro 3.

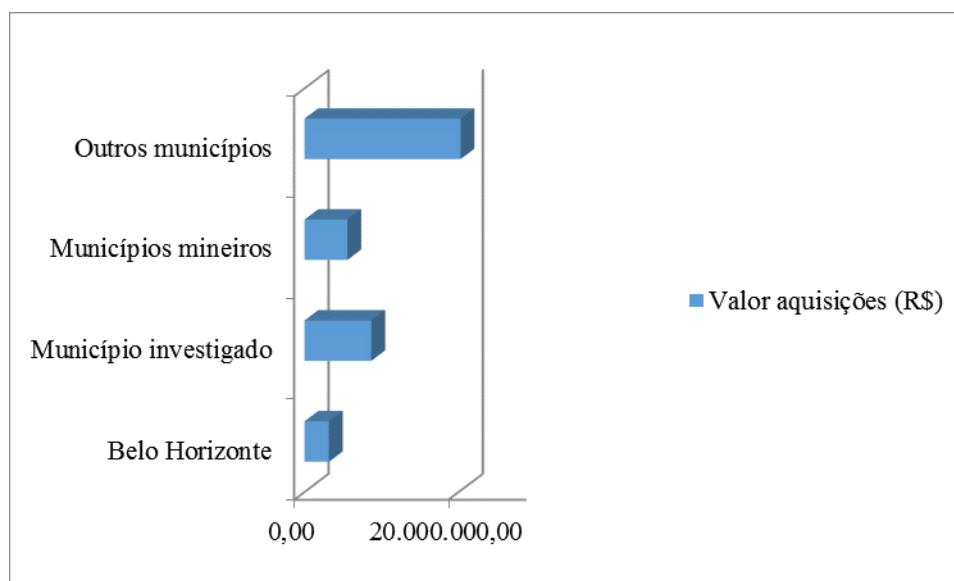
Quadro 3– Município do fornecedor

Municípios	Quantidade de itens comprados	Percentual (%)
Belo Horizonte	259	20,08
Município investigado	96	7,44
Municípios mineiros	374	28,99
Outros municípios	561	43,49
Total	1.290	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na apuração do valor de compras públicas por município, tem-se que a maioria dos insumos de enfrentamento ao Covid, foi adquirida de outros municípios, no montante de 53,77%, enquanto o desempenho do município investigado foi equivalente a 23,03%, conforme o Gráfico 3. A maior parte dos valores de aquisições das compras públicas ficou em outros municípios, o que não favorece a economia local do município investigado. As compras públicas podem contribuir para este desenvolvimento.

Gráfico 3 – Gasto em compras por município



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Considerando como marco temporal a data de 16/03/2020, correspondente ao Decreto Municipal que declarou situação de emergência em saúde pública, verificou-se que a quase totalidade das aquisições de insumos contra a Covid são provenientes de empresas que estavam atuando no mercado anteriormente à deflagração da pandemia no município investigado, sendo 275 dos 285 fornecedores, conforme a Quadro 4. A preocupação de que diversas empresas pudessem ser constituídas após o surgimento do Covid-19 com intuito de participar de uma fraude, com esses dados, observa-se que no município investigado a maioria das empresas já existia antes do início da pandemia, descartando-se essa possibilidade.

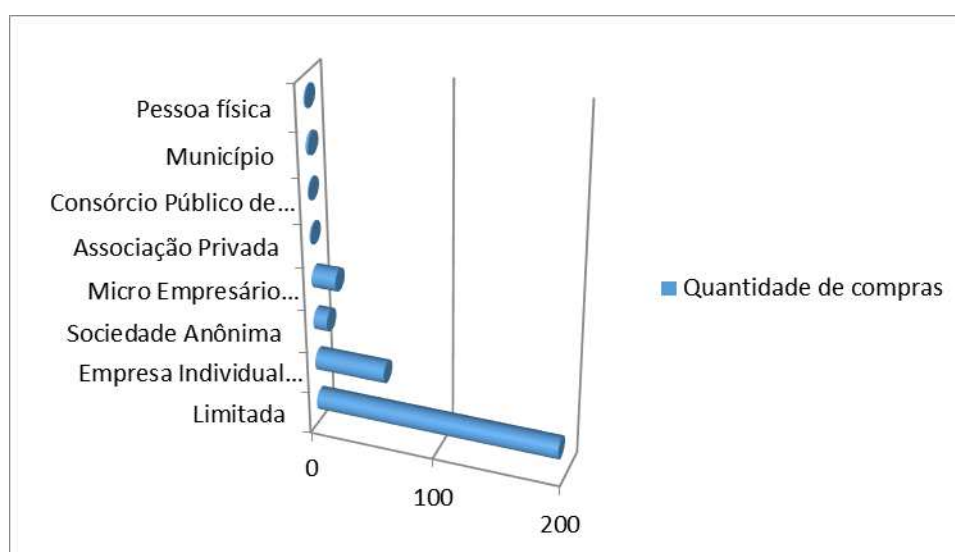
Quadro 4 – Constituição dos fornecedores

Empresas	Quantidade de aquisições	Percentual (%)
Constituídas até 15/mar/20	275	96,49
Constituídas a partir de 16/mar/20	10	3,51
Total	285	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Quanto à natureza jurídica dos fornecimentos de insumos de compras Covid, a maioria é de empresas limitadas, conforme o Gráfico 4. Os resultados demonstram que a maioria das compras foi realizada com empresas limitada ou individual de responsabilidade limitada, o que pressupõe serem empresas de médio e pequeno porte.

Gráfico 4 – Natureza jurídica das empresas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Em relação aos processos de dispensa de licitação (compras diretas), analisados no recorte do período de julho/2020 a abril/2021, verificou-se no *Google Maps* que dos 15 processos, em 14 deles os imóveis ocupados pelos fornecedores são comerciais (galpões, salas ou lojas) e 1 é misto, com funcionamento residencial e comercial.

A quase totalidade dos imóveis ocupados pelos fornecedores das compras dispensadas de licitação é comercial, inferindo-se que são pequenas as chances de se tratar de empresas de fachada e que, portanto, os insumos adquiridos possuem procedência e têm maiores chances de serem entregues dentro das condições e prazos contratados.

4.2 Cumprimento das Leis 13.979/2020 e 14.035/2020

Conforme o checklist, em relação ao cumprimento dos requisitos legais, tem-se que nos 15 processos de compras diretas: (i) a contratação refere-se a bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública; (ii) o valor das compras diretas se enquadra no limite admitido na Medida Provisória nº 961/2020; (iii) há especificação do objeto com a definição das unidades e quantidades a serem adquiridas; (iv) os processos não foram abertos digitalmente; (v) o termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado contém a fundamentação simplificada da contratação (cotação); (vi) a estimativa de preços foi obtida por meio de pesquisa realizada com potenciais fornecedores; (vii) Há especificação do objeto, unidades e quantidades adquiridas; (viii) constam documentos de habilitação, conforme o caso, para a regularidade fiscal e trabalhista; (ix) a contratação ou aquisição está registrada no portal da transparência do município investigado em relatórios mensais sintéticos denominados “compras Covid”; (x) a autorização do empenho foi concedida e assinada por autoridade competente; e (xi) não foi disponibilizada cópia da nota fiscal de compra nos processos de dispensa de licitação e nem documento que comprove o fornecimento da mercadoria.

Observa-se que os requisitos legais são parcialmente cumpridos, não tendo sido anexado documento comprobatório de que a compra de fato ocorreu. Essa constatação demonstra baixo *enforcement* por parte do OS, o que, de acordo com Fenili (2018), significa baixo poder de agir com “sanção, coerção e punição” diante das “irregularidades ou na hipótese de as informações necessárias não serem fornecidas”.

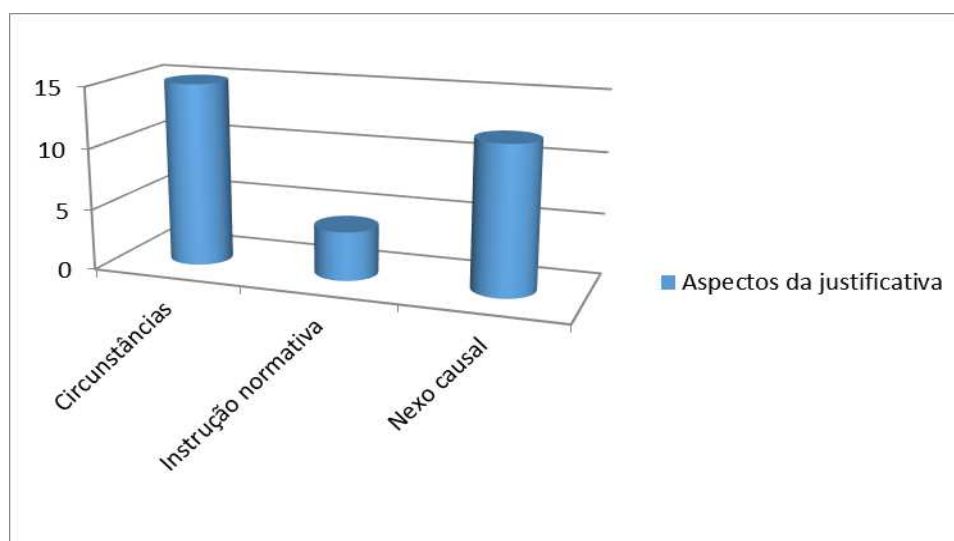
Em relação às justificativas das decisões das dispensas de licitação, conforme apurado no checklist, verificou-se que em todos os processos de compras diretas: (i) a solicitação do insumo pelo requisitante possui descrição do objeto e as razões de interesse

público que justifiquem a contratação emergencial; (ii) não foi juntada cópia do Decreto municipal que declarou a situação de emergência que justifique a dispensa; (iii) consta, conforme cópia de cotação, que a razão da escolha do fornecedor do bem ou serviço foi o critério de menor preço; (iv) as justificativas não obedeceram, concomitantemente, aos aspectos: circunstância; instrução normativa; e nexos causal, tendo sido atendido o critério de circunstância; (v) foi utilizado o código de aplicação criado para registro das despesas de enfrentamento da Covid-19; e (vi) não foi juntado parecer jurídico acerca da dispensa de licitação e nem cópia de minuta de contrato.

A municipalidade não disponibilizou no seu portal os processos de compras diretas, configurando afronta ao texto do art. 4º, § 2º da Lei 13.979/2020, o qual determina que em até cinco dias úteis deve ser feita a publicação do processo de aquisição ou contratação.

Em análise das justificativas dos 15 processos (inteiro teor) de compras diretas, apurou-se que: (i) em todos eles se apresenta a abordagem da circunstância (explicação ou descrição da necessidade de aquisição); (ii) em 4 deles foi descrita a instrução normativa (amparo legal) do Decreto Municipal que declarou situação de emergência em saúde pública por conta da Covid; e (iii) em 12 dos casos foi apresentado o nexos causal (que corresponde ao vínculo fático que liga o efeito à causa, associando a necessidade da aquisição à pandemia de Covid), portanto, em 11 dos processos faltou citar o instrumento legal e em 3 faltou descrever o nexos causal que, conforme os autores Vargas, Menezes e Rangel (2021, p. 133-134), circunstância, instrução normativa e nexos são requisitos que compõem a justificativa para as compras diretas, conforme constante no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Justificativas dos gestores de compra diretas



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Destaca-se que, em relação à dispensa de licitação, compete ao gestor público tomar a decisão de optar ou não por essa forma de aquisição e contratação, sendo que, ao se optar por essa via, faz-se necessária a descrição da justificada para cumprimento de regramento legal e doutrinário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à caracterização das compras públicas para o combate da Covid-19, o estudo demonstrou que a maior parte dos gastos foi realizada com insumos de saúde, que a maioria dos fornecedores que ofertou os insumos adquiridos é de municípios de outros estados, não tendo se priorizando o desenvolvimento local, mas isso se justifica pelo fato de os empresários locais não estarem preparados para ofertarem os insumos demandados na pandemia. No entanto, favorece as empresas de médio e pequeno porte, uma vez que boa parte dos fornecedores é de natureza jurídica “limitada” e “responsabilidade individual limitada”.

Verificou-se que a maioria dos fornecedores contratados não é do município investigado, principalmente, devido à baixa participação de fornecedores locais e que a maioria das empresas fornecedoras dos insumos foi constituída anteriormente ao Decreto de calamidade municipal.

Os relatórios examinados demonstram que a maioria das aquisições de insumos contra a Covid foi realizada através de licitação (pregões), e a minoria mediante compras diretas, não tendo sido possível quantificar e individualizar um e outro, já que não foram publicados os processos de dispensa de licitação, as justificativas pelas dispensas e o parecer jurídico.

Em relação ao cumprimento dos requisitos legais quando aplicada a dispensa de licitação, apurou-se que os gestores não efetuaram o detalhamento das justificativas nessa modalidade de compra direta, já que em parte dos processos analisados se verifica que não consta a descrição do dispositivo legal ou a explicação (nexo causal) da motivação para justificar essa forma de aquisição.

Os relatórios do município investigado não atendem de forma plena aos requisitos da Lei 13.979/2020, já que sua disponibilização no portal da transparência foi realizada de forma incompleta, contemplando de forma resumida os dados das aquisições, nos quais não foram segregadas as compras com dispensa de licitação das demais aquisições, não sendo possível

se determinar o montante de gastos nessa modalidade. Os dados e informações poderiam ser mais simplesmente dispostos para facilitar o acesso de todos os interessados.

Nos processos de compra com dispensa de licitação que não foram publicados pela prefeitura, as justificativas não estão em plena consonância com a legislação.

Conclui-se, portanto, que diante da pandemia o município investigado não conseguiu conciliar as decisões de compras públicas com todas as boas práticas em aquisições emergenciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Licitações e Contratos administrativos. Apostila do TCEES, 2008.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2002.

_____. **Lei nº 13.979, de 06 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. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **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/113979.htm. Acesso em: 04 set. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 03 ago, 2020.

_____. **Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm. Acesso em 06 ago. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**. São Paulo. V. 38. n. 3. 2004., p. 423-449.

DIMITRI, N.; DINI, F.; PIGA, G. *When should procurement be centralized?* In: Dimitri, N.; Piga, G.; Spagnolo, G. (Eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge: **Cambridge University Press**, p. 47–81, 2006.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade**. Niterói, RJ, Impetus: 2018.

FIUZA, E. P. S. *et al.* **Revisão do arranjo das compras públicas a partir de um contexto de crise**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2020. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10088/1/NT_68_Diset_Revisao%20do%20Arranjo%20das%20Compras%20Publicas%20a%20Partir%20de%20um%20Contexto%20de%20Crise.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

KAUPPI, K.; VAN RAAIJ, E. M. Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 953-979, 2014.

LOPES, J. V. *et al.* Tratamento diferenciado nas contratações públicas: o caso de um município de médio porte localizado no sul de Minas Gerais. **Revista da Micro e Pequena Empresa**. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.48099/1982-2537/2020v14n2p8399>. Acesso em: 03 set. 2021.

MARIANO, I. C.; MULLER, C. J. **Melhoria de Processos pelo BPM: Aplicação no Setor Público**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia da Produção) – UFRGS, Porto Alegre. 2012. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/65643>. Acesso em 30 nov.2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Coronavirus disease (Covid-19) pandemic**. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019#>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Government at a glance 2015**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ROSEMANN, M. Potential pitfalls of process modeling: part A. **Business Process Management Journal**. v. 12, n. 2, p. 249-254, 2006.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE Orienta Gestor (Público). **Compras Públicas em tempos de “Coronavírus”**. 2020.

THAI, K.V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement**. 2001. p. 9-50.

TRIDAPALLI, J. P., F., E.; MACHADO, W. V. 2011. Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 45(2), 401-433.

VARGAS, D. B.; MENEZES, B. G.; RANGEL, I. M. Dispensas de licitação durante a Covid-19: como os estados brasileiros motivam suas decisões? **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 126-181, jan./abr. 2021.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

ARAÚJO, G. L; HOLLYEG. S. D. S. Um Estudo Sobre as Compras Públicas em um Município Mineiro em Tempos de Pandemia da Covid-19. **Rev. FSA**, Teresina, v. 21, n. 7, art. 2, p. 32-50, jul. 2024.

Contribuição dos Autores	G. L. Araújo	S. D. S. Hollyeg
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