

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA E AS ESCOLHAS TRÁGICAS
DOS GOVERNANTES NO BRASIL**

VERA LÚCIA PEIXOTO SANTOS MENDES
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

LUIZ MARCELLO PINHEIRO SILVA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR (UCSAL)

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA E AS ESCOLHAS TRÁGICAS DOS GOVERNANTES NO BRASIL

Introdução

A inesperada pandemia que atingiu mais de uma centena de países tem provocado rápidas e simultâneas mudanças, exigindo dos Estados velocidade nas respostas sanitárias, políticas e legislativas. Assim, no final de 2019, a descoberta do *Corona Virus Disease* (COVID-19) em Wuhan, na China, com elevado potencial de transmissibilidade, colocou governos e populações em sinal de alerta. O COVID-19 provoca a Síndrome Respiratória Aguda (Sars-Cov-2) com possível desfecho letal, sobretudo no Brasil, em pessoas com mais de 60 anos e/ou com histórico de comorbidades.

O Regulamento Sanitário Internacional (RSI), atualizado em 2005 e que entrou em vigor em 15 de junho de 2007, é um instrumento jurídico internacional vinculativo para 196 países, incluindo todos os Estados Membros da Organização Mundial da Saúde (OMS), inclusive a China e o Brasil. Este Regulamento exige que os países notifiquem certos surtos de doenças e eventos de saúde pública à Organização Mundial de Saúde. (PAHO, 2020)

Conforme Li, Chen, Feng, et al (2020, p. 1), desde que a OMS caracterizou a epidemia do COVID-19 como uma pandemia, em 11 de março de 2020, a situação piorou. Até 23 de julho de 2020, mais de 200 países foram atingidos e o número acumulado de casos ultrapassou a marca de 15 milhões de infectados. A pandemia gerou um impacto global, nos mais variados setores, repercutindo na saúde pública, nas relações sociais, econômicas e geopolíticas como um todo.

Em 30 de janeiro de 2020 a OMS caracterizou o COVID-19 como Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional. Assim, o Ministério da Saúde brasileiro, mediante Portaria nº 188 de 03 de fevereiro de 2020 considerou a situação como Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e publicou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus. (BRASIL, 2020i; 2020j)

Os governos de diversos países adotaram medidas emergenciais e utilizaram atos ablatórios, como: isolamento social, fechamento de fronteiras, portos, aeroportos, escolas, universidades, comércio, restaurantes, academias de ginástica, praias, salões de beleza; adotaram medidas como (trabalho remoto) *home office* e desemprego parcial; interditaram espaços para eventos públicos (cinemas, templos religiosos, teatros, estádios), restringiram deslocamentos e tornaram obrigatório o uso de máscaras de proteção quando em ambientes públicos, bem como realizaram campanhas publicitárias orientadas para ações sanitárias por parte da população.

No Brasil, dentre estas medidas restritivas, o isolamento social, fechamento do comércio, bloqueio de rodovias e suspensão de meios de transportes são as que têm provocado maior polêmica, com repercussões sobre o pacto federativo, pois impedem a liberdade de ir e vir, assim como a livre circulação de mercadorias, causando perdas econômicas e problemas na cadeia de suprimentos, como o desabastecimento e sociais, a exemplo do desemprego. Embora justificadas e previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) (BRASIL, 1988), para os casos de calamidade pública, como é a pandemia, os governos das diferentes esferas (federal, estadual e municipal) tais quais os cidadãos têm reagido de diferentes maneiras.

Neste cenário, caracterizado pelas incertezas científicas sobre a doença, pela inexistência de uma vacina e sem medidas de tratamento de eficácia comprovada, restou à Administração Pública socorrer-se dos seus princípios e da doutrina mais vanguardista para sanear e preencher as lacunas decorrentes dos efeitos jurídicos desse período excepcional. De um lado, para tomar medidas amargas destinadas à limitação das liberdades individuais, em prol da saúde pública, e de outro, para flexibilizar os processos de compras voltadas para o enfrentamento do COVID-

19, os governos das diferentes esferas federadas necessitaram de novos marcos regulatórios no plano normativo (Emenda constitucional, Leis, Decretos e Medidas Provisórias) voltados para disciplinar comportamentos e orientar as contratações públicas durante a pandemia. Neste sentido, Araújo (2020) destaca temas do Direito Administrativo que podem sofrer mudanças e interferem na administração pública, tais como: a) governo digital; b) repartição de competências entre os entes da federação com fundamento exclusivo na predominância do interesse; e c) controle da discricionariedade administrativa, considerando o consenso científico como novo parâmetro de controle.

Por se tratar de um tema recente, cuja produção científica nacional é limitada, foi realizada revisão bibliográfica no *google academics* e Portal de Periódicos da CAPES sobre COVID-19 e contratações públicas. Neste último foi encontrada uma reportagem de o Globo Brasil “Equipe econômica estuda como desonerar folha para criar emprego no pós-crise”. No primeiro foram encontrados até o dia 12 de julho, 120 publicações (livros, artigos, notas técnicas, pareceres, relatórios) das quais, nove tratavam do assunto, sendo aqui utilizados.

Isto posto, tem-se como questão norteadora do presente ensaio: como os atos estatais orientados para o enfrentamento do COVID-19 atingem o pacto federativo e os contratos administrativos? Tem-se como objetivo lançar luzes sobre o pacto federativo e a importância da concorrência em contratos públicos, mesmo que emergenciais, tal como a necessária mitigação das regras para as contratações públicas em tempos de pandemia. Parte-se da premissa que a teoria da imprevisão, do caso fortuito e da força maior são aplicáveis aos contratos administrativos em tempos de pandemia. (HEINEN, 2020)

Partindo desta premissa, o presente ensaio teórico faz uso de uma abordagem crítica e realiza uma pesquisa exploratória e qualitativa, mediante revisão bibliográfica de fontes secundárias (entendimentos doutrinários, artigos científicos, de opinião e jornalísticos), e dados de natureza primárias (Leis, Decretos, Medidas Provisórias), utilizando-se da análise documental para discutir os dados (CERVO, BERVIAN, DA SILVA, 2007).

Na expectativa de cumprir o objetivo, além desta introdução e das considerações finais, são tratadas as questões referentes às escolhas trágicas dos governantes e da administração pública face às crises decorrentes do COVID-19 no Brasil. Em seguida são apresentadas e discutidas as contratações públicas à luz dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020. Posteriormente, tratam-se das contratações com a administração pública em tempos de pandemia e do panorama contratual sob a égide da Lei nº 8.666/93. Por fim, são apresentadas medidas na área trabalhista, dado que o desemprego é um problema econômico e social que se agrava com a pandemia.

2 As escolhas trágicas dos governantes e da administração pública face às crises decorrentes do COVID-19 no Brasil

No Brasil, o COVID-19 fez emergir um novo corpo normativo, destacando-se a Lei nº 13.979/2020 para o enfrentamento das instabilidades desencadeadas pela pandemia. Dentre as crises advindas do atual cenário, duas impactam diretamente a Administração Pública brasileira. A primeira se refere ao desafio de cumprir a função social dos contratos administrativos e o princípio da economicidade, tema que será tratado quando se discutem as alternativas na área trabalhista. A segunda, por sua vez, diz respeito às competências dos entes federados. (BRASIL, 2020d)

A CRFB/ 88 redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto as diretrizes para as políticas sociais no País, dentre as quais pôs-se em evidência a Política de Saúde, imprescindível no enfrentamento da pandemia. No Brasil, os efeitos provocados pelo COVID-19 evidenciaram as fragilidades do federalismo pátrio, indicando que, embora o art. 60, § 4º da CFRB/88 considere a forma federativa de Estado como uma cláusula pétrea, os governos (entendidos aqui como governantes) importam. Embora teoricamente o federalismo brasileiro seja considerado como

colaborativo, nesses tempos de pandemia, revelou a sua face competitiva, caracterizada por uma “guerra” de condutas e mensagens contraditórias emitidas pelo governo federal e aquelas adotadas pelos governos estaduais e municipais, estando estes, em sua maioria, fazendo escolhas trágicas, embora em consonância com as recomendações sanitárias da OMS. Conforme relatório do CESPI (2020, p. 40) a falta de coordenação política entre a União e os Estados têm sido um aspecto que dificulta a implementação uniforme das medidas de combate ao COVID-19 no Brasil.

De acordo com o Art. 5º - caput da CRFB/88, *in verbis*: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...). (grifos nossos). (BRASIL, 1988)

É certo que, com a pandemia, alguns chefes de governos estaduais e municipais enfrentam a escolha trágica entre a defesa da vida ou da economia. Embora presente a controvertida decisão para o direcionamento e a condução das Políticas Públicas de enfrentamento da pandemia, nesse contexto, a maioria adotou um posicionamento distinto do dispensado pelo Presidente da República, que se notabilizou inclusive, pelo negacionismo praticado frente aos efeitos deletérios do agente patogênico.

No que se refere às medidas sanitárias propostas pela OMS para a contenção e prevenção do COVID-19, os Estados devem adotá-las, uma vez que elas possuem força obrigatória (CABRAL, p.196) para os países signatários que compõem aquela organização. Deste modo, o descumprimento das medidas pelo Chefe do Poder Executivo Federal implicou no protocolo nº 672 de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal do Brasil, questionando a omissão do Presidente da República em adotar as medidas da OMS sobre a prevenção e contenção do COVID-19. (BRASIL, 2020)

Mesmo empregando condutas incompatíveis com as recomendações da OMS sobre a pandemia, o Chefe do Executivo brasileiro encaminhou ao Congresso Nacional, em 18 de março de 2020, a Mensagem nº 93, solicitando o reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública, o que se transformou no Decreto Legislativo nº 06, de 20.03.2020, de modo a atender a um imperativo do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, em cumprimento ao princípio constitucional da responsabilidade fiscal (BRASIL, 2020b; SOUTO, 2020).

Diferentemente do observado nos demais países, o protagonismo governamental da política de combate à pandemia, no Brasil, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ficou a cargo dos estados e municípios, assim como as medidas de proteção e a garantia do acesso aos serviços de saúde. Saliente-se que a CRFB/88 estabelece no art. 23, inciso II que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios cuidar da saúde. Ainda o art. 200, II, c, da Carta Magna define que ao Sistema Único de Saúde (SUS), além de outras atribuições, compete definir e coordenar os Sistemas de Vigilância Epidemiológica (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.080/90 (BRASIL, 1990b) ou Lei Orgânica do SUS dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços e apresenta, com clareza, as competências dos entes federados. No art. 16, tem-se que a direção nacional do SUS compete: III - definir e coordenar os sistemas: c) de Vigilância Epidemiológica. No art. 17 da mesma Lei, tem-se que a direção estadual do SUS compete: IV - coordenar e em caráter complementar executar as ações e serviços de Vigilância Epidemiológica. O art. 18 define que aos municípios competem a execução dos serviços de Vigilância Epidemiológica. Em síntese, observa-se uma hierarquia federativa nas competências executivas do SUS, sendo a Vigilância Epidemiológica um dos serviços fundamentais no controle da pandemia.

No Brasil, o enfrentamento da pandemia do COVID-19 tem suscitado questões sobre o pacto federativo, mais especificamente no que se referem às competências dos entes federados. A CRFB/88 explicita a descentralização como o caminho para o fortalecimento da democracia,

contudo, Arretche (2012) considera que a federalismo brasileiro é centralizado, apesar da existência de mecanismos legais para frear a influência do governo federal na formulação e implementação de políticas públicas.

A pandemia do COVID-19 explicitou os conflitos federativos e político-institucionais, assim como as disputas de competências. Deste modo, para além das crises que combinam, segundo Abrúcio e Teixeira (2015), elementos conjunturais e estruturais, aprofundam-se os problemas sanitários, além de revelar as lacunas legais. De acordo com Ouverney & Fleury (2017) a polarização federativa no sistema de saúde brasileiro permeou os governos da década de 1990, não sendo assim uma questão nova. Contudo, face a pandemia tal entendimento encontra amparo constitucional e na Lei Orgânica do SUS. Conforme tais dispositivos legais, as atividades de vigilância epidemiológica são meios usados para proteger a vida e o interesse coletivo, considerando-se a supremacia do interesse público, a razoabilidade e a proporcionalidade como princípios comezinhos da Administração Pública, algo que se sobrepõe aos interesses individuais e locais de cada município.

A questão precisa ser analisada na perspectiva dos dispositivos constitucionais, normativos e epidemiológicos. Assim, se os governos estaduais decretam o fechamento do comércio nos municípios ou adotam medidas como o “toque de recolher”, não estão usurpando o poder local ou declarando guerra de competências de assuntos locais, mas fazendo prevalecer as ações de vigilância epidemiológica no controle da pandemia e o uso do poder de Polícia. Este poder é previsto nos arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional e corresponde a atividade estatal com a finalidade de disciplinar a liberdade e a propriedade, condicionando-as aos interesses coletivos. (MARTINS, 2013; BRASIL, 1966)

Estudo realizado por Rocha (2020) em 28 municípios, sendo 18 capitais e 10 municípios menores, nas cinco regiões do País, sobre as medidas de combate ao coronavírus, ficou indicado que até 13 de abril, no conjunto dos municípios analisados, os primeiros decretos municipais relacionados ao Covid-19 foram publicados entre 12 e 18 de março de 2020. Em 13 municípios (cinco capitais) os (as) prefeitos (as) editaram o primeiro decreto antes mesmo da confirmação do primeiro caso. Isso significa que governos estaduais e municipais estão agindo em conformidade com as recomendações da OMS, contudo por razões diversas, parte da população não segue as medidas recomendadas e a pandemia se dissemina no País.

3 Contratos com a Administração Pública em tempos de Pandemia

Dadas as circunstâncias, inevitavelmente a Administração Pública precisaria se instrumentalizar para fazer frente às implicações que a situação ocasionaria nas contratações públicas. Inicialmente, para viabilizar de forma tempestiva e eficaz as compras governamentais voltadas ao enfrentamento direto ou indireto da pandemia e em um segundo momento, não menos urgente, para sanear e promover a manutenção e/ou o reequilíbrio dos contratos administrativos, tutelados constitucionalmente pelo art. 37, inciso XXI da CRFB/88.

As contratações públicas subordinam-se às normas gerais estabelecidas pela Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993), e quando contratadas com terceiros, são necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses contidas no referido estatuto. Nesse sentido, o procedimento licitatório destina-se a garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como também assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os pretensos prestadores do serviço ou fornecedores do objeto e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993).

Como a disseminação do COVID-19 alcançou uma amplitude geográfica em nível mundial e em um curto intervalo de tempo, a dificuldade de abastecimento dos principais insumos para a fabricação de produtos e de equipamentos voltados para o enfrentamento do coronavírus levou a restrição imediata da oferta, ao mesmo tempo em que a demanda foi crescente.

Os efeitos danosos do agente patogênico na saúde pública irremediavelmente refletiram nas relações jurídicas públicas e privadas, tais como nos processos de produção, logística, circulação de bens e pessoas e no convívio social, impondo assim, a elaboração de uma normatização excepcional transitória, que atendesse a premente disciplina dessas relações.

Nessa perspectiva, a urgência das contratações públicas que o momento exigia, compeliu o Estado a flexibilizar, circunstancialmente, as regras vigentes para as suas aquisições, sob pena de comprometer a proteção da coletividade e ampliar sobremaneira o desastre sanitário e social. No plano dos princípios da Administração Pública, muito embora sobrevivendo um conflito, representado de um lado, pela legalidade e do outro, pela eficiência, proporcionalidade, razoabilidade e, especialmente, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, quis o legislador, após o sopesamento desses mandamentos e, diante da realidade fática que ora se apresentava, acolher o temperamento na ordem jurídica que afeta a contratação pública. Afinal, o próprio princípio da legalidade, diante de uma situação tão *sui generis*, deve ser mitigado para tornar exequível a atuação administrativa de maneira oportuna e efetiva, em meio a um ambiente excepcional e temporário. Neste contexto, foram sancionadas a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro, o “orçamento de guerra”¹ e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional e a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. (BRASIL, 2020c)

O administrativista Meirelles (1999) discorre sobre a emergência e a primordial proatividade administrativa:

A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade. (MEIRELLES, 1999, p. 253)

Sem dúvida, o COVID-19, ao ameaçar o bem maior que é a vida, compromete a segurança das pessoas. Mas, de acordo com Capobianco, Póvoa e Silveira (2020, pp. 7 e 10), mesmo considerando a situação emergencial, as autoridades públicas devem zelar pela defesa da concorrência e as regras do jogo devem ser seguidas e monitoradas, ainda que possam trazer flexibilizações pontuais e temporárias. Estes autores citam as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para manter a concorrência em tempos de crises, dentre as quais destacam: a) monitoramento de aumentos rápidos de preços, investigando quando e onde ocorreu o aumento em uma dada cadeia produtiva; b) coordenação entre as autoridades concorrenciais e os órgãos de defesa do consumidor para evitar abuso de preços; c) uso de instrumentos de advocacia da concorrência, indicando aos governos os riscos de medidas de controle de preços, para evitar redução ou falta temporária de estoques; d) colaborações legítimas entre concorrentes, mas limitadas no tempo, para evitar fixação de preços ou divisão de mercados e formação de carteis; e) sensibilizar os atores públicos a pensarem sobre *exit plans* no desenho e na implementação de políticas públicas em tempos de pandemia. Enfim, mesmo em tempos de pandemia, as contratações públicas carecem de monitoramento.

4 Contratações públicas: singularidade e temporalidade dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020

Preliminarmente, cabe discorrer sobre normas de licitação e contratação pública, fazendo uma breve distinção entre as normas materialmente gerais e as específicas no que concerne à competência legislativa. As primeiras, são estabelecidas privativamente pela União e valem

necessariamente para todos. Diferentemente, a competência para tratar de normas que não sejam gerais, são de natureza concorrente, logo, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem competência legislativa própria acerca das regras materialmente específicas.

As exceções sobre a modalidade de licitar são regras materialmente gerais, assim sendo, de maneira a esclarecer o que aqui se afirma quando, por exemplo, a Lei nº 13.979/2020 cria uma regra que institui uma nova hipótese de dispensa de licitação (*caput* do artigo 4º), está decerto, atuando na esfera de competência legislativa privativa da União, por se tratar de uma norma jurídica materialmente geral. (BRASIL, 2020d)

Posteriormente, dispondo sobre contratações, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020ⁱⁱ é uma norma geral e nacional de licitações e contratos públicos, nos termos do artigo 22, XXVII, da CRFB/88. Por isso, aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão, inclusive, consoante os artigos 24, XI e 30 da mesma, regulamentá-la para fins de determinar procedimentos especiais, de acordo com a realidade fático-normativa. Entretanto, sendo o texto da sobredita lei, autoaplicável e, considerando-se o ambiente de emergência supramencionado, a necessidade de regulamentação por cada unidade federada deve ser ponderada e abrandada. (BRASIL, 2020d)

Fazendo-se uma breve análise comparada da Lei nº 13.979/20 com a Lei nº 8.666/93, na primeira a dispensa de licitação se distingue da dispensa por emergência ou calamidade pública prevista no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93. Possuindo fundamento legal e requisitos diversos do dispositivo inserto na Lei Geral de Licitações, a Lei nº 13.979/20 é específica para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados exclusivamente ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional decorrente da pandemia provocada pelo COVID-19. (BRASIL, 2020d)

A Lei nº 13.979/20 é, conseqüentemente, temporária e com aplicação adstrita ao período que perdurar a emergência considerada, diferentemente do que contém o inciso IV do estatuto de licitações, que dispõe que a contratação não poderá ultrapassar os 180 dias, salvo as exceções legais. (BRASIL, 2020d)

Demonstrando a transitoriedade pretendida, os contratos regidos pela Lei nº 13.979/20 terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, desde que presentes os motivos que ensejaram a utilização da referida norma, ou seja, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Objetivando proporcionar segurança jurídica aos gestores públicos em suas contratações, tendo em vista a boa-fé dos mesmos, a legislação em análise conferiu presunção *juris tantum*, considerando legítima e verdadeira a situação de calamidade apontada. Senão vejamos:

Art. 4º B - Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: I - ocorrência de situação de emergência; II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (BRASIL, 2020d)

Similarmente, contribuindo com a construção da justificativa da contratação relativa ao enfrentamento da pandemia, de forma a resguardar a administração e, conseqüentemente, os seus gestores, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 22 e § 1º, faz referência ao primado da realidade, fundamental a atual conjuntura. (BRASIL, 2018)

Art. 22 - Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Superado os exames da singularidade e da temporalidade dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020, serão a seguir expostas, algumas medidas de relativização dos procedimentos de contratação pública, contidas na Lei em estudo, para que se entenda o caráter de flexibilização estabelecido pelas circunstâncias emergenciais. (BRASIL, 2020d)

De início, pode ser mencionada a flexibilização da elegibilidade para contratação com a administração pública, configurada na hipótese de contratação de fornecedores inidôneos, impedidos, suspensos ou com restrições fiscais. Dito isso, qualquer empresa poderá participar das licitações e dos contratos celebrados mediante dispensa com base na Lei nº 13.979 (art. 4º, §3º), desde que seja comprovadamente a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. Iniciativa oportuna relativa às sanções administrativas, foi trazida pela Medida Provisória nº 951/20 (art. 6º - D), que inseriu a hipótese de suspensão dos prazos prescricionais. O dispositivo não suspende a aplicação das sanções, mas unicamente, o prazo prescricional para aplicação da sanção. (BRASIL, 2020h)

A despeito do artigo 8º do Decreto Federal nº 10.024/2019 dispor que os processos de pregão eletrônico deverão ter, dentre outros documentos, os estudos técnicos preliminares, quando necessários, não será exigida a elaboração destes quando se tratar de bens e serviços comuns. Como se sabe, os estudos preliminares em breve síntese, objetivam justificar a viabilidade da solução considerada entre as demais existentes, a ser eventualmente adotada pelo ente administrativo contratante. Haja vista a exiguidade de tempo para a situação em tela, os estudos preliminares devem ser, pois, desconsiderados (BRASIL, 2020d).

Com a lógica análoga a dispensa dos estudos preliminares, o art. 4º - E da Lei nº 13.979/2020, prevê que será admitida a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificado, apesar do quanto disposto no Decreto Federal nº 10.024/2019 e na Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 1993 e 2019)

As licitações de bens e serviços comuns, como antes, poderão ser realizadas mediante a modalidade pregão, por via eletrônica ou presencial. Contudo, esta última, ocorrerá com a adoção de todas as ações sanitárias imprescindíveis para a garantia da salubridade do ambiente, tendo em vista o risco de contágio pelo COVID-19. De novo, há a redução de todos os prazos do procedimento licitatório para a metade, razão pela qual o procedimento simplificado destinado as contratações relacionadas ao enfrentamento da crise passou a ser chamado de pregão “*express*”. (BRASIL, 2020d)

Com relação a alteração contratual unilateral pela Administração, verifica-se a possibilidade do ente contratante estabelecer cláusula condicionando que os contratados ficarão obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.

Como visto, a ampliação dos limites é uma possibilidade que precisa ser precedida de previsão editalícia e/ou contratual. Apesar disso, a alteração até o limite suscitado, acaso imposta, deverá ser abrandada se, por ventura, a empresa contratada demonstrar inviável o cumprimento da obrigação quantitativa, em sua redução ou acréscimo, em razão por exemplo, das adversidades resultantes de um mercado instável, da escassez de suprimentos e de óbices na cadeia logística. Afinal, essa é uma situação razoavelmente esperada, a julgar pelos períodos normais em que já é acolhida a ocorrência de caso fortuito ou força maior, regularmente comprovada e impeditiva da execução contratual. (BRASIL, 2020d)

Por certo, em meio às condições singulares da pandemia e, considerando-se a autonomia da vontade, o contratado terá a opção de escolher pela contratação ou não, ciente que o pacto poderá representar um aumento ou decréscimo substancial nos valores inicialmente ajustados. De acordo com Pércio (2020), tais salvaguardas não são suficientes para garantir a execução do aditivo. Segundo a autora, é importante que seja observado que, em caso de solicitações ulteriores, que representem ônus de execução maior do que o inicial, quantitativa ou qualitativamente, não serão poucas as chances de, chegado o momento de adimplir o aditivo, o

contratado não possua condições materiais para tanto, mesmo que mantido o equilíbrio econômico financeiro que lhe é assegurado.

Ante o exposto, apesar da previsão contratual para as alterações unilaterais provenientes de consentimento prévio, é possível que a pretensão administrativa não seja atendida sem que isso necessariamente represente responsabilização ao contratado, bastando, para tal, que sua conduta seja justificável por força da conjuntura.

4.1 Como ficam os contratos celebrados sob a égide da Lei nº 8.666/93?

Questão inusitada está associada ao contrato que tenha sido celebrado sob as regras da Lei nº 8.666/93 e que o seu objeto possa ser tido como imprescindível ao enfrentamento da emergência, de acordo com o que preceitua o art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Nesse cenário, advindo a necessidade de alteração contratual para além dos 25% previstos na Lei Geral de Licitações, visando atender a demanda atualmente posta, poderá a Administração promover uma nova contratação nos termos do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 ou a realizar um aditivo, aplicando-se analogicamente nos dizeres de Pércio (2020, pp 1-2), o art. 4º - I, da norma, desde que a modificação se faça de forma consensual, dada ausência de previsão inicial da condição imposta pela recente Lei no edital e/ou no contrato. (BRASIL, 2020d)

Para a simplificação das regras de publicização, o §2º do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020, informa que todas as contratações ou aquisições realizadas 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. (BRASIL, 2011)

Há entendimento corrente na doutrina, que as contratações com base na Lei nº 13.979/2020, não precisarão seguir as regras de publicação do artigo 26 e 61 da Lei nº 8.666/93. Primeiro, porque não há qualquer menção à utilização subsidiária da Lei nº 8.666/1993. Segundo, porque a própria publicação na internet já confere uma transparência maior que a feita em diários oficiais. (REIS, ALCÂNTARA, 2020)

A Lei nº 13.979/2020 estatuiu em seu art. 4º - D, que o gerenciamento de riscos deverá ser exigido tão somente na fase de gestão do contrato, já que o entendimento é para que se abrevie a fase de planejamento no processo de contratação (CASTRO, GONÇALVES, 2019). Do contrário, a inserção de procedimentos contribuiria para a dilação do prazo nesse momento em que a rapidez no uso do tempo, mostra-se capital para a preservação de vidas.

As maiores e mais complexas repercussões nas contratações públicas, relativas ao COVID-19, certamente se materializarão na execução contratual. Por isso, a matriz ou mapa de risco deve ser atualizado na etapa de execução contratual, incluindo o impacto e a probabilidade de ocorrências relacionadas ao COVID-19 no atingimento dos objetivos estabelecidos e consignando as ações preventivas e de contingência.

Desmistificado a aplicabilidade de uma norma materialmente geral e explorando as principais implicações das regras contidas na Lei nº 13.979/2020, relacionadas as contratações públicas, examinam-se algumas medidas para atenuar os impactos nos contratos de serviços terceirizados.

Normalmente, já é possível a suspensão da execução dos contratos administrativos, podendo ocorrer unilateralmente pela Administração, pelo contratado ou de maneira consensual. Todavia, qualquer das opções de suspensão apresentadas, estará condicionada ao caso concreto e ao interesse administrativo.

O inciso XIV do art. 78 da Lei nº 8.666/93, traz uma prerrogativa administrativa, ao definir que é possível a suspensão da execução contratual por ordem escrita da Administração. Do mesmo

modo, admite também, a possibilidade de suspensão unilateral por iniciativa do contratado, quando a suspensão unilateral promovida pela Administração for superior a 120 dias, de uma única vez ou por repetidas suspensões com prazos menores que juntas, totalizem um período superior aos 120 dias.

Ao particular ainda é garantido, o direito de suspender unilateralmente a execução contratual, quando a Administração atrasar os pagamentos devidos por um prazo superior a 90 dias. (BRASIL, 1993)

Nas hipóteses apontadas, só será possível a prerrogativa de suspensão unilateral pelo particular, caso o inadimplemento suscitado ocorra em período que não seja de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra. Dessa forma, no momento presente, em razão do estado de calamidade pública decorrente do enfrentamento do COVID-19, inexistente o direito a suspensão do cumprimento das obrigações pelo particular pelas razões previstas no diploma legal.

De outra maneira, a consensualidade permite que a execução do contrato administrativo seja suspensa, uma vez que a Administração julgue conveniente e oportuna a medida e o particular não se oponha. Notadamente, a situação extraordinária, ora vivenciada, pode legitimamente, aduzir outras justificativas para a suspensão do cumprimento das obrigações pela parte contratada.

Com a alta transmissibilidade apresentada pelo COVID-19, governos estaduais e municipais adotam medidas de quarentena e isolamento social para conter a transmissão do vírus, de modo que os hospitais não entrem em colapso. Isso faz com que as atividades laborativas, tantas quanto possíveis (de serviços não essenciais), sejam executadas remotamente, e aqui se incluem muitas daquelas realizadas pela administração pública.

Essa nova realidade despovoou os centros recreativos, comerciais, administrativos e todo e qualquer ambiente possível de aglomeração. Assim, com a publicação da Lei nº 13.979/2020, o emprego dos funcionários terceirizados foi reduzido nos órgãos públicos, limitando-se às atividades essenciais e imprescindíveis, dando causa por fim, a suspensão parcial ou total desses serviços pela administração pública.

Isto posto, mesmo nos contratos sob a égide da Lei nº 8.666/93, busca-se uma Administração Pública dialógica para reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes da pandemia.

5 Medidas na área trabalhista

A pandemia tem produzido efeitos deletérios também no campo das organizações, provocando o aumento do desemprego. A Organização das Nações Unidas (ONU, 2020) determinou entre outras medidas: a) proteger os empregos, os pequenos e médios empreendimentos e o setor informal mediante medidas econômicas de resposta e reestruturação; b) orientar que o auxílio fiscal e financeiro, a partir de políticas macroeconômicas, chegue às camadas mais vulneráveis da população, fortalecendo respostas multilaterais e regionais integradas e c) promover a coesão social e investir em ferramentas de resiliência comunitária, no sentido de reestabelecer o *status quo* anterior, para a superação de adversidades.

Para atenuar os efeitos da pandemia, a Medida Provisória nº 927/20, trouxe algumas alternativas na área trabalhista para o enfrentamento do estado de calamidade e da emergência de saúde pública, visando a preservação do emprego e da renda, destacando-se aqui, em meio às ações implementadas, a possibilidade do empregado e do empregador celebrarem acordo individual escrito, a fim de garantir a permanência do vínculo empregatício, o teletrabalho, a antecipação das férias individuais e concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados e o banco de horas. (BRASIL, 2020f)

As regras de contrato de trabalho foram novamente alteradas pelo Governo Federal durante a pandemia. A Medida Provisória nº 936/20 permitiu, entre outras iniciativas, a suspensão do

contrato de trabalho por 60 dias e redução proporcional de jornada de trabalho e de salários dos trabalhadores. (BRASIL, 2020g)

Essa Medida Provisória ao criar o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda condicionou o seu pagamento, custeado com recursos da União, às seguintes hipóteses: I - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário, exclusivamente, nos seguintes percentuais: 25%, 50% ou 70%; e II - suspensão temporária do contrato de trabalho pelo prazo máximo de sessenta dias, que poderá ser fracionado em até dois períodos de trinta dias. O benefício é pago nas hipóteses de suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário. Seu pagamento será mensal, com valor de referência na parcela do seguro desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. (BRASIL, 1990a)

Em ambos os casos, a União pagará parte (no caso da redução proporcional) ou em sua integralidade (no caso da suspensão temporária) a remuneração do empregado que tiver aceito o acordo proposto, através do pagamento de benefício, que será provido com recursos oriundos do seguro desemprego. Aqui se faz necessário uma ressalva, caso o seu empregador tenha auferido, no ano-calendário de 2019, receita bruta superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)ⁱⁱⁱ, o pagamento ficará limitado a setenta por cento do seguro desemprego a que teria direito, devendo a empresa arcar com o pagamento de ajuda compensatória mensal no valor de trinta por cento do valor do seu salário, enquanto perdurar o período da suspensão contratual.

Com esta medida, o empregador pode reduzir proporcionalmente a jornada de trabalho e o salário de seus empregados por até 90 dias, aplicando ao valor previsto pelo seguro desemprego, o mesmo percentual da redução da jornada de trabalho.

A conversão da Medida Provisória nº 936 na Lei nº 14.020/20, todavia, fez com que fosse delegado ao Executivo a competência para prorrogar, mediante decreto, os prazos das medidas de redução proporcional da jornada de trabalho e de salário e a suspensão temporária do contrato de trabalho, respeitado o período de vigência do estado de calamidade pública causado pelo COVID-19. (BRASIL, 2020e)

Dessa forma, com o advento do Decreto nº 10.422, de 13 de julho de 2020, foram prorrogados os prazos e o pagamento dos benefícios emergenciais para os acordos de redução proporcional de jornada e salário por mais trinta dias (art. 3º e 4º) e para suspensão temporária do contrato de trabalho por mais sessenta dias, de modo a completar o total de cento e vinte dias, em ambos os casos. (BRASIL, 2020a)

Como consequência, o empregador que celebrou o acordo individual com seus empregados, nos termos da MP nº 936, deixou de arcar sozinho com o custo da sua folha de pagamento e passou a contar com o auxílio do governo federal, durante o prazo definido no acordo.

6 Conclusão

Este trabalho objetivou lançar luzes sobre o pacto federativo e a importância da concorrência em contratos públicos, mesmo que emergenciais. Para tanto, foram apresentados e discutidos aspectos referentes à Emenda Constitucional nº 106/2020, às Leis nº 8.666/93, nº 13.655/18, nº 13.979/2020 e nº 14.020/20, ao Decreto Federal nº 10.024/2019, as Medidas Provisórias nº 951/20, nº 927/20 e 936/2020, assim como aqueles referentes aos princípios da Administração Pública, à luz da doutrina do Direito Administrativo e da CRFB/88.

Diante de um cenário de incertezas, conflitos e de tamanha complexidade, faz-se necessário que as ações e medidas implementadas pelo Estado, sejam manejadas e acompanhadas de soluções dialógicas e consensuais, de forma a não ferir o pacto federativo, equalizar interesses contrapostos entre empresas, trabalhadores, sociedade e Estado.

Importante destacar que, para o momento, as demais contratações realizadas pela administração pública, que tenham o objeto dissociado do enfrentamento da pandemia, deverão, em regra, utilizar a Lei nº 8.666/93.

Conforme as discussões aqui apresentadas, confirma-se a premissa que a teoria da imprevisão, do caso fortuito e da força maior são aplicáveis aos contratos administrativos em tempos de pandemia.

Espera-se que este ensaio possa contribuir na geração de conhecimentos para aplicação prática, dirigida às respostas específicas sobre a importância da manutenção do pacto federativo e da concorrência nas contratações com a administração pública em tempos de pandemia.

Por fim, de positivo, o “Direito Provisório” instituído, por certo influirá na elaboração de uma legislação mais modernizada e preparada para enfrentar os desafios que cercam as contratações públicas, dadas as soluções engendradas e as reflexões daí geradas. Sabe-se que o momento é de incertezas, havendo insegurança jurídica que poderá, futuramente, transformar-se em demandas judiciais.

Isto posto, enquanto se aguarda a vacina anti-COVID-19, recomenda-se aos membros do poder executivo das diferentes esferas federadas tomarem decisões legalmente respaldadas e, em caso de dúvidas, recorrerem às respectivas Procuradorias, pois os órgãos de controle e a sociedade demandam transparência no uso dos recursos públicos, mesmo em tempos de pandemia.

Referências

ABRÚCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. Combinação de duas crises aumenta a incerteza atual. *GV-executivo*, v. 14, n. 2, julho-dezembro, 2015.

ARAÚJO, V. S. de. **O que a Covid-19 pode trazer de bom para o Direito Administrativo?** CONJUR. Publicação do dia 16/04/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-16/araujo-covid-19-direito-administrativo>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL, **Código Tributário Nacional: lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Ed. José Bushatsk: Universidade do Texas, 1973, p. 326.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL, **Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm>. Acesso em: 5 jun.2020

BRASIL, **Decreto Federal nº 10.422, de 13 de julho de 2020a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10422.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL, **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020b**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm> Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020c.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990a.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL, **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990b.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL, **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL, **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020d.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: Acesso em 11 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020e.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 11 jul. 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020f. (Medidas trabalhistas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus). Brasília, 2020.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141145>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 936, de 01 de abril de 2020g. (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda).** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141375>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020h.** (Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências). Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL, **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020i**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL, **Plano de Contingência Nacional para a infecção humana pelo coronavírus COVID-19**. Brasília, DF. Ministério da Saúde. 2020j. Disponível em: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 de 8 de abril de 2020l**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>. Acesso em 22 jun. 2020.

CABRAL, C. H. de P. L. **Organização Mundial da Saúde e sua Atuação no Âmbito da Saúde Pública Internacional**. In: BAHIA, Saulo José Casali (Coord.) Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus / coordenação e organização de Saulo José Casali Bahia e Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins. São Paulo: Editora IASP, 2020. v. 2. 510p.

CASTRO, R. P. A. de. **COVID-19, reflexos e implicações nas contratações públicas, impactos para o público e o privado**. 2020. P. 13. Disponível em: <<http://www.tatianacamaraao.com.br/wp-content/uploads/COVID-19-REFLEXOS-E-IMPLICAC%CC%A7O%CC%83ES-NAS-CONTRATAC%CC%A7O%CC%83ES-PU%CC%81BLICAS.pdf.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

CASTRO, R. P. A de; GONÇALVES, F. S, P. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 2ª edição, Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 48.

CAPOBIANCO, A; POVOA, M. F.; SILVEIRA, P. B. da. A crise do COVID-19 e a defesa da concorrência: desafios e perspectivas à luz das orientações da OCDE. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 8 n. 1. Jun. 2020, p.7-19.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6ª edição. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2007.

CENTRO DE ESTUDOS SÓCIO-POLÍTICOS E INTERNACIONAIS - CESPI-América do Sul. **Como tudo começou? A gênese da crise da Pandemia de Covid-19 na América do Sul**. Relatório. Renata Peixoto de Oliveira e Samira A. Jalil (Orgs.) Foz do Iguaçu: Espirales, Ed. Especial, Jun. 2020. 54p.

HEINEN, J. **Afinal, qual a natureza jurídica da COVID19 (CORONAVÍRUS)? Qualificação jurídica do tema e efeitos nos contratos administrativos**. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/2020-05/artigo_mas_afinal_o_que_e_a_covid19_em_termos_juridicos.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020

LI, Z.; CHEN, Q.; FENG, L. Active case finding with case management: the key to tackling the COVID-19 pandemic. **Health Policy**. Published Online June 4, 2020.

MARANHÃO, R. de Al.; SENHORAS, E. M. Orçamento de guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas. **Boletim de Conjuntura (BOCA)** ano II, vol. 2, n. 6, Boa Vista, 2020. 22p.

MARTINS, I. G. da S. **Comentários ao Código Tributário Nacional** - v. 1. Saraiva: São Paulo. 2013.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253.

ONU. Organização das Nações Unidas. **A UN framework for the immediate socioeconomic response to COVID-19**. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-responsecovid-19>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

OUVERNEY, A. M.; FLEURY, S. Polarização federativa do SUS nos anos 1990: uma interpretação histórico-institucionalista. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(6):1085-1103, nov. /dez. 2017.

PAHO. **Regulamento Sanitário Internacional**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5847:regulamento-sanitario-internacional-rsi&Itemid=812>. Acesso em 13 mai. 2020.

PAHO. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812>. Acesso em: 06 jul. 2020.

PÉRCIO, G. **Alterações contratuais durante a pandemia covid-19: aspectos da aplicação do art. 4º-I da Lei 13.979/20**. 2020. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Aditivos-para-modifica%C3%A7%C3%A3o-do-contrato-durante-a-pandemia-COVID_dd1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

REIS, L.E.; ALCÂNTARA, M. V. R. de. **Guia Definitivo de Contratações Públicas Extraordinárias no Período do Coronavírus**. P. 17. Disponível em: <<https://treinecap.com.br/wp-content/uploads/2020/04/eBook-Guia-de-Contrata%C3%A7%C3%A3o-3Tecnos.pdf>>. Acesso em: 21 jul 2020.

ROCHA FILHO, T. M. da. O Conhecimento Científico como Instrumento Central na Tomada de Decisão na Administração Pública sobre a Pandemia de COVID-19 no Brasil. **Revista NAU Social**. v.11, n.20, p. 185 – 189 Mai. / Out. 2020.

RODRIGUES, J. N; AZEVEDO, D. A. de. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político territorial. **Espaço e Economia**. [Online], 18 | 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ROCHA, M. M. da. **Os governos municipais frente ao Coronavírus**. Ciências Sociais e coronavírus. NEPOL:UFJF. Boletim n. 38. Maio 2020. 8p. Disponível em: <<https://nepolufjf.wordpress.com>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SOUTO, João Carlos. **Gabriela. Corona vírus, Decreto de Calamidade e Presidência do Congresso Nacional – Um caso de inconstitucionalidade**. 25 mar.2020. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/03/25/gabriela-coronavirus-calamidade/>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

UCHÔA, S.B.B; UCHÔA, B.B. COVID-19: Um exame constitucional e ético das medidas previstas na Lei nº 13.979/2020. In: SENHOHAS, Eki MARTINS (ORG). **COVID-19, Política e Direito**. Boa Vista: editora da UFRR, 2020, p.171. Disponível em: <https://books.google.fr/books?hl=pt-BR&lr=&id=_PjrDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq>. Acesso em: 13 jul.2020.

ⁱ O “Orçamento de Guerra” tem sido criticado, dado que por um lado prioriza o mercado financeiro durante o surto da pandemia, facilitando o aumento da drenagem de recursos públicos, autorizando o Banco Central a repassar recursos, de cerca de trilhões de Reais, aos bancos sem controle social e estatal. Tratam-se de recursos do Tesouro Nacional com impacto sobre o orçamento público e a dívida pública, recaindo o ônus sobre a população, sem contrapartida de garantia da implementação de políticas de saúde. Por outro lado, na dimensão fiscal não existe uma definição estratégica de planejamento e na dimensão e contratual faltam critérios de transparência e controle social das despesas. O protagonismo assumido pela União enfraquece os Estados e Municípios além de causar desgastes políticos, em ano de eleições municipais. Além disso, o papel assumido pelo Banco Central no “Orçamento de Guerra”, demonstra uma prevalente ótica de financeirização da pandemia, privilegiando-se instrumentos financeiros de compra de títulos privados para um grupo restrito de empresas do mercado financeiro, a propriamente instrumentos monetários de injeção de crédito mais capilar para o consumo e produção (MARANHÃO & SENHORAS, p.17).

ⁱⁱ De acordo com Uchôa & Uchôa (2020) esta Lei foi editada de modo célere e sem discussão com a sociedade, devido ao vazio legislativo e jurisprudencial em relação à matéria e trata de Medidas Não Farmacêuticas (isolamento e quarentena), além de: determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; e) tratamentos médicos específicos; f) estudo ou investigação epidemiológica; g) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; h) restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos, dentre outras. Contudo, neste ensaio são tratados os artigos que se referem às contratações públicas, seja no que se referem aos contratos de permissões, concessões, terceirização de mão de obra, compras, e contratos de trato sucessivo.

ⁱⁱⁱ Esse valor foi atualizado recentemente pela Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, quando passou de 4.500.000,00 para 4.800.000,00.