

Políticas públicas na pandemia da covid-19: um olhar jurídico sobre os efeitos da lei nº 13.979/2020 na sociedade maranhense

Public policies in the covid-19 pandemic: a legal view at the effects of law 13.979/2020 on society in maranhão

Iara Gabrielly da Silva Oliveira¹

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos provenientes da pandemia da Covid-19 no Brasil, mas sobretudo os efeitos suportados pelo Estado do Maranhão, com fulcro na Lei nº 13.979/2020. À vista disso, busca-se tornar equivalente a ótica jurídica e a visão tecnicista de análise de políticas públicas ligadas ao contexto pandêmico, para isso, partiu-se de uma construção teórica fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise de procedimentos extrajudiciais instaurados por meio do Ministério Público Federal. A revisão elucidada permitiu alcançar os decretos emitidos pelo Governo do Estado do Maranhão, assim como uma gama de procedimentos instaurados para investigar potenciais irregularidades nas contratações diretas em diversas prefeituras do estado do Maranhão, assim como a existência de numerosas empresas contratadas pela administração pública sendo alvo de inquirições. Entendendo a conjuntura calamitosa que se construiu, buscou-se investigar todas as áreas afetadas com a crise sanitária e como esses campos foram atingidos com as decisões tomadas pelos gestores públicos. A pesquisa se constrói sobre o amparo da Lei nº 13.979/2020, responsável por regular as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Palavras-chave: Administração Pública; Lei 13.979/2020; Pandemia; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper analyzes the impacts of the Covid-19 pandemic in Brazil, but above all the effects borne by the state of Maranhão, based on Law 13,979/2020. In view of this, it seeks to make the legal perspective and the technical view of analyzing public policies linked to the pandemic context equivalent. To this end, it started from a theoretical construction based on bibliographical research and analysis of extrajudicial

¹ Discente de Direito, Universidade Estadual do Maranhão, iaragabriellyda.so@gmail.com.

proceedings established through the Federal Public Prosecutor's Office. The review made it possible to look at the decrees issued by the government of the state of Maranhão, as well as a range of procedures set up to investigate potential irregularities in direct contracting in various city halls in the state of Maranhão, as well as the existence of numerous companies contracted by the public administration being investigated. Understanding the calamitous situation that has arisen, we sought to investigate all the areas affected by the health crisis and how these areas were affected by the decisions made by public managers. The research is based on Law 13.979/2020, which regulates measures to deal with the public health emergency of international importance caused by the coronavirus.

Keywords: *Public Administration; Law 13.979/2020; Pandemic; Public Policies.*

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, iniciava na China a propagação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), no qual seria o causador de uma das maiores crises sanitárias, políticas, econômicas e sociais que o homem contemporâneo vivenciou. A pandemia proveniente do vírus se espalhou rapidamente por todo o globo, levando milhares de pessoas a adoecerem e mais de 7 milhões a óbito.

Com vistas a diminuir a propagação do vírus na população, todos os países do mundo adotaram uma série de medidas para reduzir a transmissão, dos quais citam-se como as principais: o isolamento social, a quarentena, o uso de máscaras, a higienização constantes das mãos, a proibição de aglomerações, e em alguns casos foram implementadas intervenções mais rígidas, como o lockdown, ou seja, o bloqueio total.

O primeiro caso da doença registrado no Brasil, levou as autoridades a entrarem em alerta e assim iniciarem as movimentações para adoção de atos que possibilitasse a proteção dos brasileiros. Frente a esse cenário, visando tornar mais célere a obtenção de insumos, bens e serviços, foi decretada em 6 de fevereiro de 2020 a Lei nº 13.979, posteriormente alterada. A lei citada, foi responsável por tornar menos burocrático o processo licitatório para a aquisição de itens destinados ao

enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, uma vez que tornou dispensável a licitação, se adotados os requisitos necessários.

No Maranhão, o governador editou inúmeros decretos, com fulcro na Lei nº 13.979/2020, que intentavam o sobrestamento do vírus e dos casos da doença. Os primeiros decretos foram responsáveis pela proibição de eventos que promovessem aglomerações, seguidos da suspensão das aulas em todas as unidades de ensino situadas no estado, obrigatoriedade do uso de máscaras e do distanciamento social.

A chegada do vírus ao Brasil modificou as estruturas de todos os âmbitos sociais, os gestores públicos tiveram que dar respostas rápidas e eficientes para que a saúde da população fosse preservada. Diante disso, contratações e aquisições de insumos para o enfrentamento da situação foram realizadas, alicerçadas na Lei 13.979/2020. Frente a cultura da corrupção perpetuada no país, muitos governantes se utilizaram da conjuntura e da redução burocrática da lei para ilicitudes, ao desenvolverem processos licitatórios fraudulentos. Os danos não foram somente econômicos, uma vez que ao desviarem verbas para compras de equipamentos e insumos menos pessoas foram assistidas, aumentando assim o número de casos e de mortes.

Diante do exposto, o presente trabalho busca analisar os impactos sofridos pelos brasileiros, mas principalmente os efeitos decorrentes da crise no Estado do Maranhão. A Lei nº 13.979 e os decretos provenientes do cenário foram os principais alicerces para o desenvolvimento da pesquisa.

2 CONTEXTO PANDÊMICO

Dentre os vários capítulos da história mundial, muitos deles foram escritos a partir de crises econômicas, sociais, políticas e sanitárias, mas sobretudo com vidas humanas. Com o advento e desenvolvimento do novo coronavírus (SARS-CoV-2) não foi diferente, com primeiro caso datado em dezembro de 2019, na China, a humanidade tem passado por uma nova crise sanitária global.

Diversos novos casos e em números alarmante surgiram rapidamente nos países asiáticos, espalhando-se por países europeus e demais continentes, levando

a Organização Mundial de Saúde (OMS) a decretar, um mês após aos casos iniciais, uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, e em 11 de março de 2020, uma pandemia (AQUINO EML et al, 2020).

Hodiernamente, a partir da realização de novos estudos, é possível afirmar que a transmissão do SARS-CoV-2 se dá, principalmente, por meio de gotículas contaminadas de uma pessoa que está infectada para um indivíduo saudável.

A pandemia da COVID-19 foi responsável por instaurar e modificar toda a dinâmica social, afetando os mais diversos campos, desde econômico ao social. Os países ao redor do mundo implementaram intervenções visando a redução da transmissibilidade do vírus e assim frear a rápida evolução da pandemia.

Frente ao crescente número de infectados e de óbitos no país, os governantes viam-se diante da necessidade de adoção de medidas mais rígidas para conter o avanço da doença. Esse cenário foi responsável por desencadear uma série de consequências negativas.

Nessa conjuntura, observou-se o aprofundamento da vulnerabilidade social em todo o território brasileiro, revelada sobretudo pela diminuição e perda de renda em todas as classes sociais, porém, mais acentuada nas classes mais baixas (CARVALHO et al, 2021).

Em território nacional, de abril a julho de 2020, as restrições do fluxo de pessoas e de isolamento social impostas pelos municípios e estados, com o objetivo de conter o avanço do vírus, provocaram impactos diretos no emprego e na renda da população (SILVA et al., 2020). Os primeiros a serem atingidos pela crise foram os trabalhadores informais e que vivem em localidades precárias, ou seja, são aqueles indivíduos que possuem seus direitos à saúde, moradia, trabalho e a uma vida digna reduzidos (COSTA, 2020).

Com vistas a mitigar os prejuízos dessa parcela, o governo brasileiro, por meio da Lei nº 14.020, de julho de 2020, criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, cujos objetivos se assentavam na preservação do emprego e da renda; garantia da ininterrupção das atividades laborais e empresariais e; redução do impacto social decorrente dos efeitos do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública.

V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

Outro ponto a se destacar está ligado à pobreza e a vulnerabilidade social, visto que estas são realidade em todas as regiões do país, contudo a pandemia evidenciou ainda mais essa questão em determinadas localidades. Isto pois, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o percentual de domicílios beneficiados pelo Auxílio Emergencial, programa de assistência criado pelo governo federal com vistas a diminuir os impactos econômicos no período pandêmico, no norte e nordeste, ultrapassou os 45% (IBGE, 2020).

O Maranhão, de acordo com estudos levantados pela instituição mencionada, foi um dos estados que teve o maior percentual da população beneficiada com esse programa de assistência durante o período pandêmico, a porcentagem de beneficiados foi superior a 65% (IBGE, 2020).

3 GERENCIAMENTO DA CRISE POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É indiscutível que a pandemia tenha afetado os mais diversos campos sociais. Nesse sentido, o direito vigente e as relações jurídicas preexistentes foram um dos atingidos diretamente pela crise.

Medidas legislativas e administrativas e decisões judiciais adotaram soluções inovadoras para regular os eventos passados e os futuros. Os institutos jurídicos disponíveis foram construídos visando um cenário completamente distinto e incomparável ao que se consumou, à vista disso, tornou-se inviável solucionar os impasses ocorridos mediante a aplicação dos mecanismos jurídicos vigentes (JUSTEN FILHO, 2020)

Exigiu-se uma miríade de respostas dos entes governamentais, demandando do Estado e, conseqüentemente, da administração pública, assumir uma posição de protagonismo no processo de gestão da crise (PECI et al., 2021).

No Maranhão, desde janeiro de 2020, a doença vinha sendo monitorada pelo governo estadual, uma vez que a chegada desta era considerada, pela equipe de saúde, como inevitável. À vista disso, a Secretaria de Saúde do Maranhão passou a planejar ações de combate e a acompanhar a propagação do vírus. No mês de fevereiro, foi dado início a um processo de ampliação da rede hospitalar, sobretudo

na montagem de leitos de UTI e de capacitação de novos profissionais de saúde. Ainda que não houvesse casos confirmados no estado, o governador estadual, Flávio Dino, decretou a suspensão das aulas nas escolas públicas e particulares (WILLIAM, 2021).

Juntamente com o secretário de Saúde, Carlos Lula, Flávio Dino editou o primeiro decreto cancelando eventos do poder público estadual que promovessem aglomerações. Por conseguinte, o prefeito de São Luís à época, anunciou as ações do município para o enfrentamento da doença, e a suspensão das férias dos profissionais de saúde. A Secretária de Saúde do Maranhão antecipou a compra de respiradores para a rede estadual (WILLIAM, 2021).

O aumento de unidades de terapia intensivas na rede estadual foi outra importante ação do governo maranhense para tentar suprir a demanda dos contaminados.

Sob a administração de Flávio Dino, houve o planejamento para obstar o colapso no sistema funerário, ao ser efetuado parceria com a Secretaria de Administração Penitenciária, e os detentos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, passaram a produzir urnas funerárias, que seriam entregues pelo Estado, quando houvesse necessidade. Houve a criação do “Gabinete de Crise”, no qual eram realizados encontros diários com a equipe da Secretaria da Saúde, intentando o monitoramento (WILLIAM, 2021).

Além disso, foram ampliados, alugados e requeridos hospitais ao redor do Estado, principalmente na capital.

Para que parte dessas medidas fossem possíveis, foram expedidas leis, medidas provisórias, decretos legislativos, portarias, resoluções, instruções normativas, bem como foram articuladas emendas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dentre as principais inovações legislativas, cita-se a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual dispõe sobre as medidas para enfrentar a emergência de saúde pública de importância internacional e a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, responsável por alterar a lei supracitada, versando sobre os

procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumo destinado a combater a emergência decorrente da Covid-19 (NOBRE et al., 2020).

3.2 Licitações e contratações na Lei nº 13.979/20

Os efeitos diretos das alterações provenientes da Covid-19 e das políticas adotadas para combatê-la afetaram de maneira significativa a atividade administrativa estatal. Abarcando uma série de questões no campo das contratações administrativas em processo de cumprimento e que foram pactuadas dentro dessa conjuntura (FONTES, 2021).

Nesse sentido, a Lei nº 13.979/20 é um dos pilares de todos os atos ocorridos à época, nela, são elencadas um acervo de providências a serem tomadas, em âmbito nacional, para emergência de saúde pública, resultante da Covid-19.

No art. 1º, § 1º, da lei em questão, são apresentados os principais objetivos voltados para a proteção da coletividade, e concede às autoridades, sob os preceitos do art. 3º, a eventualidade de adoção de providências ligadas ao isolamento e a quarentena.

No que tange às contratações pelo poder público, anterior às alterações, o art. 4º mencionava ser dispensada a licitação apenas para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, como exceção à regra do processo licitatório público (NOBRE et al., 2020).

Entretanto, dada sua rápida tramitação e por tratar de um conteúdo contemporâneo e que estava em mudança, a referida lei sofreu inúmeras alterações, das mais importantes, cita-se a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 (NOBRE et al., 2020). Essa medida, previa ações de dispensa de licitações e suas devidas regras, além de apresentar em seu escopo a flexibilidade da regra licitatória.

Insta sublinhar que, no que tange às normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, o art. 24, IV da Lei nº 8.666/1993, alude para a possibilidade de ser dispensável a licitação em situações de emergências ou calamidade pública, em casos que se configura a urgência da situação, acarretando prejuízo ou implicando na segurança da população, de obras, equipamentos e bens públicos ou privados.

No caso da Lei 13.979/2020, a eventualidade de dispensa de licitação foi editada com o propósito de abarcar a situação de emergência prevista no citado artigo da previsão legal geral, com a finalidade de permitir a contratação sem licitação, nas ocorrências de aquisição de bens, serviços e insumos dedicados ao combate do Covid-19 (NOBRE et al., 2020).

A criação da Lei nº 13.979/2020, juntamente com suas alterações, é apresentada frente à necessidade de conferir celeridade aos processos administrativos de aquisição de bens e insumos, que, inseridos no contexto pandêmico, foram diversos, além de serem repetitivos (FONTES, 2021).

Sob essa perspectiva, a Medida Provisória nº 926/2020, modificou de dispensada para dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, incluindo os de engenharia, e insumos, sem que precisasse ser de saúde, desde que tivesse como fim o enfrentamento da crise sanitária, com observância a toda a Administração Pública direta e indireta, da União, estados, Distrito Federal e municípios (NOBRE et al., 2020).

Dentre os dispostos na previsão legal em voga, após as alterações, cita-se: a possibilidade de contratação de objetos indispensáveis à atuação do poder público no cenário emergencial, independente de ser aqueles específicos à saúde; a dispensa para aquisição de serviços, abarcando os de engenharia; garantiu, excepcionalmente, a contratação de fornecedores de bens, serviços e insumos de empresas que se encontrem com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com a administração pública suspenso, se, de forma comprovada, tratar-se de fornecedora exclusiva; tornou facultativa a apresentação de estudos preliminares, quando versar de bens e serviços comuns; admitiu a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado; além de outras ponderações (NOBRE et al., 2020).

A Lei 13.979/2020 possibilitou a flexibilização das normas e contratações públicas, para que fosse possível enfrentar o estado calamitoso, contudo, tal condição, não deveria dar margem para aquisições com valores superior ao estimado - sem que atenda as formalidade exigidas -, ou que o administrador obtivesse vantagem indevida dos acordos firmados. Nesse sentido, Justen Filho (2020) afirma que todos os

princípios consagrados na Constituição, sobretudo os direitos fundamentais, não podem ser ignorados pelos aplicadores do direito, além de não poder decidir de modo desvinculado do caso concreto.

Portanto, o administrador público, durante a crise sanitária, poderia utilizar-se dos dispositivos expressos na Lei 13.979/2020 relacionados à dispensa de licitação, mas para isso era imprescindível atentar às exigências pormenorizada na lei.

4 A TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE O GERENCIAMENTO DA CRISE SANITÁRIA

A priori, cabe salientar a importância da transparência no Estado Democrático, uma vez que este se apresenta como um dos pilares para a edificação de um governo responsável e transparente. Conforme afirma Santos e Mota (2020), a questão da transparência no âmbito público liga-se a debates que se fazem presentes na administração pública, dos quais cita-se: políticas públicas; participação social; gestão fiscal e orçamentária; inovação, entre outros.

A partir dessa perspectiva e frente ao histórico de casos de corrupção no país, houve certa preocupação em relação à situação que se construía e as consequências de adoção de normas emergenciais, sobretudo da Lei nº 13.979/2020.

Se em períodos de normalidade social, a ocorrência de fraudes em processos licitatórios é um hábito comum, com a simplificação das contratações, irregularidades como sobrepreço nas aquisições, pesquisa de mercado com preços insatisfatórios, prorrogação de contratos emergenciais de forma irregular, ausência de prestação de contas estiveram presentes nos estados brasileiros.

A ocorrência de fraudes em contratações no estado do Maranhão estão sendo notícias e investigadas, em casos de superfaturamento na compra de materiais e serviços para combate e enfrentamento da situação de emergência, entre outros artifícios que resultaram em desvios de dinheiro público.

4.1 Notícia de Fato - 1.19.001.000103/2023-37: irregularidades no Município de Estreito/MA

As informações a serem evidenciadas são provenientes dos autos da NF-1.19.001.000103/2023-37, inseridas no Sistema APTUS do Ministério Público Federal. O presente procedimento foi autuado a partir de provocação da Controladoria-Geral da União a partir de envio do Relatório de Auditoria nº 991309.

O Relatório encaminhado pela CGU relata irregularidades encontradas no uso de recursos públicos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Município de Estreito/MA para o enfrentamento da pandemia, no qual possuía como escopo a contratação, por dispensa de licitação, de medicamentos e exames laboratoriais e de tomografia computadorizada, realizadas no exercício financeiros de 2020 e 2021, com fulcro na Lei nº 13.979/2020.

Com o objetivo de enfrentar a calamidade pública instaurada pela pandemia, o Fundo Nacional de Saúde de Estreito/MA (FMS) recebeu, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no montante total de R\$ 6.196.841,83, que foram distribuídos em despesas de custeio e de investimento.

A ação de controle realizada pela CGU fez uma análise profunda de todos os documentos e fatos atrelados ao caso. Nesse sentido, o Relatório de Auditoria nº 991309, anexo aos autos do procedimento em questão, destaca que foi realizado levantamento judicial dos documentos de contratação disponibilizados pelo município junto ao SACOP - Sistema de Acompanhamento Eletrônico de Contratações - do TCE/MA, bem como foi realizada análise de dados cadastrais das empresas contratadas e todas as questões atinentes a elas (dados dos sócios, históricos de aquisições e das vendas das empresas, pagamentos realizados no cerne das contratações analisadas pelo órgão). Além disso, foram realizadas vistorias in loco das Unidades de Saúde localizadas em Estreito e que eram ligadas aos tratamentos de pacientes suspeitos ou confirmados de Covid-19.

Das irregularidades apontadas pela CGU está as aquisições do “kit Covid” pela prefeitura municipal. Cumpre ressaltar, a priori, que o “kit-covid” consistia na

utilização de uma variação de combinações de remédios que incluíam a cloroquina/hidroxicloroquina, a azitromicina, a ivermectina, e mais alguns outros fármacos. A utilização desses medicamentos no Brasil, tornou-se um símbolo do viés político no enfrentamento da doença (SANTOS-PINTO et al., 2021). Isto pois, o chefe do executivo, à época, promovia o uso dos medicamentos como tratamento precoce, ainda que não tivesse evidências científicas que comprovassem a eficácia.

Tal premissa levou à disponibilização do kit nas Unidades Básicas e inúmeras prefeituras adquiriram os medicamentos como compra emergencial, amparada nos vieses estabelecidos pela lei, assim como se sucedeu no município de Estreito/MA.

A cidade maranhense realizou durante o período de 2020, inúmeras compras de medicamentos que, alegadamente, seriam utilizados para o tratamento de pacientes diagnosticados com a Síndrome Respiratória Aguda Grave.

Contudo, mesmo após comprovação científica da ineficácia dos remédios para tratamento do Covid-19, a partir do início de 2021, a prescrição do “kit covid” ainda vinha sendo realizada no município em questão.

Da análise dos 8 processos de dispensa de licitação constantes na amostra investigada pela CGU, observou-se que nenhum deles continha nos autos estudos, pesquisas científicas ou justificativa técnica que comprovasse a eficácia dos medicamentos que estavam sendo adquiridos. O montante gasto, somente nas dispensas analisadas, com medicamentos sem eficácia e desprovido dos indicativos básicos determinados pela lei, chegam a R\$ 393.826,79.

Outro ponto crucial apontado nas investigações da CGU se assenta na ausência de levantamento ou estudo que sustente o quantitativo de serviços ou produtos a serem adquiridos pela administração, a partir de um cálculo de demanda existente na localidade.

Além do relatado, o relatório da Controladoria-Geral da União também apontou irregularidades concernentes a contratações concluídas sem realização da obrigatória e essencial pesquisa de preços; publicação extemporânea do extrato do contrato na imprensa oficial; indícios de montagem de processo de dispensa de licitação com documentos antedatados para ocultar o favorecimento da empresa

contratada; falhas na gestão de contratações no enfrentamento da pandemia, visto que pacientes tiveram que pagar por exames de tomografia cuja oferta foi descontinuada pelo Município; superfaturamento na aquisição de medicamento e de exames laboratoriais e de tomografia no montante de R\$ 337.133,11; pagamento por serviços laboratoriais não realizados no valor de R\$ 289.121,33; documentos relativos ao controle de entrada e saída de medicamento não disponibilizados.

O inciso VI do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020 aponta para a estimativa de preço das contratações diretas e indica que devem seguir, pelo menos, um dos parâmetros expressos no dispositivo, para que esteja apto. A estimativa prévia dos preços é critério basilar, pois, a partir dele é possível verificar o valor estimado da contratação e assim, utilizar como parâmetro para escolha da melhor proposta. Nos contratos apreciados pela CGU, quatro dos doze processos, não foram identificados documentos que comprovasse a realização efetiva de pesquisa de mercado, dentro dos parâmetros estabelecidos na Lei 13.979/2020.

O efeito cascata provocado pela ausência de pesquisa de preços nas contratações examinadas pela CGU no relatório, notou-se a partir da comparação realizada entre o valor unitário dos bens e serviços adquiridos pelo município e a média aplicada no mercado.

A partir dos dados apresentados pela CGU é possível observar, se comprovado ao final das investigações, um prejuízo ao erário no valor de R\$ 117.063,50, ou 67,93% dos recursos utilizados para compra de medicamentos sem eficácia comprovada. Insta mencionar, que tal valor é referente somente aos contratos ligados a medicamentos, uma vez que ao acrescentar as demais irregularidades concernentes aos contratos de prestação de serviços de exames laboratoriais e de tomografia, os potenciais prejuízos à administração totalizam R\$ 337.133,11.

Ademais, a CGU comparou os valores unitário dos serviços contratados aos valores de referência constantes na Tabela SUS, momento em que foi possível detectar que a prefeitura de Estreito/MA adquiriu os serviços com valores superiores ao constantes na referida tabela. Estima-se que o feito tenha causado um prejuízo potencial à Administração Pública no montante de R\$ 85.296,00.

Prudente destacar que, ainda que tenham sido encontradas irregularidades nos processos de contratação direta, realizadas pela prefeitura municipal de Estreito/MA, a Notícia de Fato 1.19.001.000113/2023-72 está em fase de apuração dos fatos.

4.2 JF/IMP/MA-1005111-34.2020.4.01.3701-ACIA: Irregularidades no Município de Davinópolis/MA e JF/IMP/MA-1005115-71.2020.4.01.3701-ACIA: Irregularidades no Município de Edison Lobão/MA

A Lei nº 13.979/2020 criou hipóteses de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. Contudo, para que seja possível as aquisições sob essa hipótese, a lei exige requisitos. Uma dessas obrigações é a exigência de disponibilização, em sítio eletrônico específico, de todas as contratações ou aquisições realizadas nessa conjuntura.

Embora tenha desobrigado os gestores ao procedimento padrão para contratações, devido a emergência de saúde pública, o dispositivo destacado aponta para imposição da publicidade imediata, visando cumprir os princípios da transparência e da publicidade. Contudo, alguns gestores não observaram o que determina a legislação vigente e incorreram em ato de improbidade administrativa.

São exemplos os prefeitos e secretários de saúde dos municípios de Davinópolis/MA e Governador Edison Lobão, nas Ações Cíveis de Improbidade Administrativa JF/IMP/MA - 10005111-34.2020.4.01.3701 e JF/IMP/MA - 10005115-71.2020.4.01.3701, respectivamente, que respondem por improbidade administrativa em ação proposta em litisconsórcio ativo facultativo pelo Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Maranhão.

Na peça inicial da ação, a partir dos relatórios semanais e quinzenais acostados aos autos do Inquérito Civil nº 005/2020-6ªPJEItz (SIMP nº 003621-253/2020), procedimento investigatório que originou a ação de improbidade em face do prefeito e do secretário de saúde de Davinópolis/MA, foi possível apurar que os gestores em questão realizaram 18 dispensas (D.L. Nº 011/2020, D.L. Nº 012/2020,

D.L. Nº 013/2020, D.L. Nº 014/2020, D.L. Nº 015/2020, D.L. Nº 016/2020, D.L. Nº 017/2020, D.L. Nº 018/2020, D.L. Nº 019/2020, D.L. Nº 020/2020, D.L. Nº 022/2020, D.L. Nº 023/2020, D.L. Nº 024/2020, D.L. Nº 025/2020, D.L. Nº 0026/2020, D.L. Nº 0028/2020, D.L. Nº 0029/2020, D.L. Nº 0030/2020) somente no primeiro semestre de 2020. Tais dispensas totalizaram um montante de R\$ 530.783,21, que deveriam ter seguido os trâmites adequados no que diz respeito à transparência e publicidade.

Entretanto, o procedimento adotado pelos gestores não seguiu o devido trajeto, haja vista que, no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, o valor transferido ao Fundo Municipal de Saúde de Davinópolis, no primeiro semestre de 2020, pelo Fundo Nacional de Saúde, totalizou R\$ 747.107,14. A partir de uma operação simples de matemática básica é possível perceber uma certa inconsistência dos valores e assim levar à constatação de que não foram todos os valores disponibilizados no Portal da Transparência do Município.

A mesma irregularidade sucedeu-se no município de Governador Edson Lobão/MA, a constar nos autos do Inquérito Civil nº 006/2020-6ªPJEItz (SIMP nº 003702-253/2020), quando foram realizadas 9 dispensas, no primeiro semestre de 2020, sendo elas: D.L. Nº 002/2020, D.L. Nº 003/2020, D.L. Nº 004/2020, D.L. Nº 005/2020, D.L. Nº 006/2020, D.L. Nº 008/2020, D.L. Nº 009/2020, D.L. Nº 010/2020, D.L. Nº 011/2020, alcançando o quantitativo final de R\$ 110.929,50. O valor presente no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, cujo montante recebido pelo município de Edison Lobão/MA do Fundo Nacional da Saúde, totalizou R\$ 262.762,96.

O MPF e o MPE, na inicial, declaram que, nos casos em voga, os prefeitos e os secretários de ambos os municípios tiraram da sociedade a possibilidade de controle em tempo real de todos os gastos públicos com a calamidade advinda do Covid-19, por falta de transparência, razão pela qual pedem pela condenação por improbidade administrativa dos demandados. As Ações analisadas estão sendo julgadas pela 1ª Vara da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA e ainda se encontram em andamento.

4.3 Inquérito Civil - IC 1.19.000.000712/2020-53: Contratações suspeitas, com dispensa de licitação, realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de São Luís/MA

Dado à temática sensível que envolve os processos analisados, cumpre dizer que ambos ainda estão em fase de instrução processual, o que quer dizer que deve-se ater ao princípio da não culpabilidade, assim como preceitua a Carta Magna.

O Inquérito Civil 1.19.000.000712/2020-53 foi instaurado após representação do vereador Joaquim Umbelino Ribeiro Junior noticiando que o Secretário Municipal de Saúde de São Luís, frente ao cargo no ano de 2020, realizou contratações com dispensa de licitação de equipamentos de EPI's para profissionais de saúde, contudo, os referidos materiais não teriam sido entregues à Secretaria Municipal de Saúde - SEMUS.

Por essas razões, as providências iniciais adotadas pelo Ministério Público Federal possuíam como objeto a obtenção de lastro probatório mínimo que sustentasse o que se alegava no procedimento administrativo embrionário, mas os rumos não foram os esperados. Em contrapartida, foram apontados indícios de improbidade, com cognitivas e predominante repercussão em sede criminal.

As irregularidades foram apontadas pela Controladoria Geral da União, analisadas a partir dos arquivos disponibilizados pela SEMUS no Sistema de Acompanhamento Eletrônico de Contratação Pública (SACOP), do TCE/MA, por meio da Nota Técnica nº 890/2021/MARANHÃO, encaminhada ao órgão ministerial. A partir desta, foram apontadas anomalias nos processos administrativos que deram suporte aos Contratos nº 96/2020 (Processo nº 040-18881/2020-SEMUS) e 71/2020.

O Contrato nº 96/2020 foi firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde, intermediado pelo Fundo Nacional de Saúde, com a empresa V.L.R. LIMA COMÉRCIO EIRELI, em 14/04/2020, no valor de R\$ 718.00,00, para abastecer com 20.000 unidades de máscara descartável. No contrato em questão, a CGU constatou indicativos de que a pesquisa de preços realizada pela SEMUS foi simulada.

Nesse sentido, foram evidenciados irregularidades como: a ausência de justificativa para o quantitativo dos insumos objeto da dispensa de licitação; as três empresas concorrentes possuíam a descrição de máscaras idênticas, entretanto, no

termo de referência eram descritas de maneiras diferentes; o Pedido de Realização de Despesa - PRD, o Termo de Referência e as três propostas de preços foram emitidas e tramitadas em 02/04/2020.

Urge explicar que o Pedido de Realização de Despesa -PRD é o documento em que a Superintendência de Material e Patrimônio - SUMAPA anexa todos os arquivos necessários para a contratação, e assim os direciona ao ordenador de despesas da Secretaria. Pelo exposto, observou-se uma clara incoerência cronológica do trâmite das documentações, haja vista que a data de autorização de abertura do processo foi registrada em 26/03/2020 pelo Secretário, sendo esta anterior às assinaturas dos demais setores competentes, assim como aos documentos.

Ainda, tem-se indícios de superfaturamento na aquisição das máscaras, uma vez que foram compradas pela Secretária a um valor de R\$ 35,90 a unidade, totalizando R\$ 718.000,00. Todavia, o Painel de Preços do Ministério da Economia apresenta como média saneada de preço de mercado da unidade do mesmo objeto o quantitativo de R\$ 16,44. Ao total, o superfaturamento evidenciado alcançou um montante de R\$ 389.200,00. Nas análises foram apontados que a empresa contratada vendeu as máscaras com uma margem de valor agregado de 99,44%.

Acerca do Contrato nº 71/2020, a CGU apontou que o acordo com a empresa S. A. PINHEIRO COM. & SERVIÇOS EIRELI- EPP, para aquisição de insumos de saúde para o combate do coronavírus, foi no valor de R\$ 1.243.840,00.

É apontado que a estimativa de preços do referido contrato se deu a partir de cotação com três empresas (DISTRIBUIDORA PEREIRA - NAYRA T DE A PEREIRA EIRELI, S. A. PINHEIRO COM. & SERVIÇOS EIRELI- EPP e a A C E COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA- ME) das quais todos os titulares responsáveis pelas empresas haviam sido beneficiários do Auxílio Emergencial.

Inclusive, a titular da empresa contratada possui, segundo a CGU, um perfil sócio econômico incompatível com a posição ocupada na empresa, uma vez que esta possui um Capital Social de R\$ 100.000,00 e Patrimônio Líquido de R\$ 835.000,00, mas em contrapartida, nas bases de dados do governo, a responsável pela empresa consta como dependente da mãe no CadÚnico e encontra-se como beneficiária do

auxílio emergencial. Com base nisso, inferiu-se que a titular, nesse caso, atuaria como “laranja”.

Como observado a priori, o processo segue em fase de instrução, sem que tenha ainda indivíduos sentenciados, contudo, no teor dos documentos analisados, gestores municipais são apontados como responsáveis pelas irregularidades nas contratações, em que pese citar o Secretário Municipal de Saúde, a Superintendente de Material e Patrimônio da SEMUS e duas Coordenadoras de Compras, ambos à época dos fatos.

4.4 Notícia de Fato - NF 1.01.000.000015/2021-18: irregularidades nas compras públicas de insumos e bens para combate da pandemia em prefeituras de diversos municípios do Maranhão

A pandemia da Covid-19 obrigou que os gestores de toda a unidade federativa respondessem de maneira hábil e eficiente, de modo a salvar a maior quantidade de vidas. Para que fosse possível a efetivação disso, se fez necessário não só agilidade como também a manutenção da idoneidade, isto é, exigiu-se destes administradores a observância às legislações vigentes. Entretanto, tal perspectiva, em muitos municípios brasileiros, ficou apenas no campo das ideias, e por essa razão, os órgãos controladores tiveram que, mais que nunca, manter-se vigilantes a possíveis indícios de irregularidades praticadas por esses indivíduos.

A Notícia de Fato 1.01.000.000015/2021-18 foi mais uma dessas ações coordenadas destes órgãos em busca de fiscalizar os recursos públicos e combater a corrupção. Assim, o referido procedimento foi instaurado a partir de ofício encaminhado pela Secretaria de Fazenda do Maranhão, em um primeiro momento à Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, acompanhado do “Relatório sobre Indícios de Irregularidades nas Compras Públicas de insumos e bens para o combate à pandemia: Covid-19”, executado pela Central de Operações Estaduais - COE na seara da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão.

Do mencionado relatório, cumpre ressaltar que refere-se às compras de insumos e bens para enfrentar a crise de saúde pública oriunda do Covid-19 e às

posteriores vendas aos entes públicos no período de 01/03/2020 a 31/05/2020. Neste período, a COE constatou evidências de possíveis irregularidades cadastrais e/ou fiscais em alguma dessas vendas, dos quais cita-se: comprovação da inexistência do estabelecimento no local para o qual foi obtida a inscrição; falta de capacidade econômica, ou seja, os custos dos produtos vendidos (custo de aquisição) era incompatível com a receita bruta auferida nos 12 meses anteriores ao período analisado; simulação de vendas; e superfaturamento.

Devido a profundidade do relatório e a quantidade de evidências apontadas, será abordado, de maneira mais sucinta, os casos relacionados ao superfaturamento de produtos. Nesse sentido, a partir das observações feitas nas notas fiscais das vendas da empresa AMAZÔNIA DISTRIBUIÇÕES EIRELI aos municípios maranhenses, foi possível constatar superfaturamento na venda do medicamento Penicilina, antibiótico utilizado para o tratamento de infecções bacterianas.

O produto foi comprado pela empresa no valor de R\$ 36.062,70, com valor unitário (caixa com 50 frascos) de R\$ 357,50, de acordo com as notas fiscais analisadas pelo COE. As vendas aos mais diversos municípios maranhenses se deram no valor total de R\$ 537.470,00, com o valor da unidade a R\$ 1.440,00 (caixa com 50 frascos).

Outro produto que foi vendido aos municípios maranhenses com valores superiores foram cateteres, em que foram comprados pela empresa G R B NUNES, entre 01/03/2020 a 31/05/2020 pelo montante de R\$ 9.181,00, mas foram vendidos à administração por R\$ 167.667,18. No mesmo período analisado, a empresa J J R VIANA vendeu máscaras aos órgãos do estado por R\$ 991.575,00, quando a compra desses mesmos produtos foi R\$ 94.689,00.

As máscaras PFF2, P-1 e P-2 também estão incluídos no relatório como produtos superfaturados pela empresa MED HOSPITALAR, no qual vendeu às cidades maranhenses os produtos por R\$ 171.025,40, com o valor da unidade no intervalo de R\$ 10,00 a R\$ 31,68. Essas mesmas máscaras foram compradas pela empresa com o valor da unidade entre R\$ 3,50 a R\$ 6,37, totalizando um montante de R\$ 29.040,00.

V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE

Como observado em um primeiro momento, o Relatório sobre Indícios de Irregularidades nas Compras Públicas de insumos e bens para o combate à pandemia: Covid-19 da COE, que deu origem ao procedimento, apresenta inúmeros indícios de irregularidades e dentre outras particularidades. No âmbito do Ministério Público Federal, a presente Notícia de Fato foi arquivada, pois já vinha sendo objeto de investigação, uma vez que o expediente fora encaminhado à PR-MA, gerando 20 (vinte) procedimentos extrajudiciais, duplicados por empresa. Assim, todas as empresas estão sendo investigadas pela Polícia Federal.

5 CONCLUSÃO

A pandemia da Covid-19, que assolou o mundo a partir de 2019, foi responsável por levar a óbito quase 7 milhões de pessoas ao redor de todo o globo, aprofundar as desigualdades sociais, escancarar as corrupções daqueles que deveriam assegurar a saúde e a proteção da população, e ainda, gerar disfunções no mais diversos âmbitos da sociedade, do político ao econômico.

Frente a esse cenário de instabilidade, os gestores públicos tiveram que se mostrar eficientes e vigilantes aos princípios constitucionais e da administração pública no enfrentamento da pandemia, uma vez que tiveram que contratar com empresas para aquisição de bens, insumos e serviços, com fulcro na Lei 13.979/2020.

As mudanças provenientes da Lei 13.979/2020 foram editadas com vistas a tornar mais célere os processos de contratações pela administração pública, uma vez que o cenário que se instalava não permitia que todos os trâmites, normalmente utilizados, fossem seguidos. A partir dos argumentos levantados no transcórre do artigo, foi possível constatar que, ao tornar dispensável a licitação nos casos citados, a lei permitiu que os gestores dessem uma resposta rápida à demanda que se desenvolvia, e assim assegurar a saúde da população.

Contudo, ao tornar menos burocrático o processo licitatório, deu-se margem para que muitos governantes agissem de má-fé, ocasionando inúmeros casos de corrupção ao redor de todo país.

A partir de análises feitas em procedimentos instaurados no Ministério Público Federal, foi possível comprovar, pelo menos a priori, uma vez que ainda estão em fase de investigações, que a flexibilização legislativa foi usada como porta de entrada para corrupção. No decorrer deste texto, foram elencados casos de irregularidades das mais diversas searas, desde o uso de laranjas ao superfaturamento de produtos e serviços. Essas ações levaram a prejuízos incomensuráveis à Administração e aos cofres públicos, uma vez que há contratações diretas em que apenas um produto, por exemplo, foi causa de superfaturamento que alcançaram a casa do milhão.

Em suma, com as observações elencadas, constatou-se o avanço da Covid-19 no Brasil e no Maranhão, além de seus efeitos na sociedade, na economia, na política, no direito, e, sobretudo, na saúde. Os desvios advindos de possíveis corrupções de gestores municipais, estaduais e federais são milionários, e refletiram nos serviços prestados à população no período mais crítico da epidemia e continuarão a ser sentidos por muito tempo.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Estela Maria L et al. **Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 25, n. 6, jun. 2020. Disponível em: <https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/medidas-de-distanciamento-social-no-controle-da-pandemia-de-covid19-potenciais-impactos-e-desafios-no-brasil/17550?id=17550&id=17550>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Justiça Federal** - Subseção Judiciária de Imperatriz/MA. JF/IMP/MA-1005111-34.2020.4.01.3701-ACIA, Imperatriz, MA 18 set. 2020.

BRASIL. **Justiça Federal** - Subseção Judiciária de Imperatriz/MA. JF/IMP/MA-1005115-71.2020.4.01.3701-ACIA, Imperatriz, MA, 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/2A5jQ9h>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Inquérito Civil - IC 1.19.000.000712/2020-53, São Luís, MA, 25 mai. 2020.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Notícia de Fato - NF 1.19.001.000103/2023-37, Imperatriz, MA, 27 jun. 2023.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Notícia de Fato - NF 1.19.001.000103/2023-37, Imperatriz, MA, 27 jun. 2023.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Notícia de Fato - NF 1.01.000.000015/2021-18, São Luís, MA, 20 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. **Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em: 23 fev. 2023.

CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento et al. **Pobreza no Maranhão durante a pandemia da COVID-19**. In: X JORNADA INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., 2021, São Luís. Jornada. São Luís: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Ufma, 2021. p. 1-15. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissao_id_1154_1154612e9deb27f9e.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

COSTA, Simone da Silva. **Pandemia e desemprego no Brasil**. Revista de Administração Pública, [S.L.], v. 54, n. 4, p. 969-978, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SGWCFyFzjzrDwgDJYKcdhNt>. Acesso em: 03 fev. 2023.

FONTES, Miguel Janeiro Martos. **Análise crítica do procedimento licitatório da dispensa de licitação prevista na Lei 13.979/2020**. 2021. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3325>. Acesso em: 23 fev. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - (org.). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD COVID19**: junho/2020. Junho/2020. 2020. Elaborado pelo PNAD COVID19. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101737>. Acesso em: 01 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito Administrativo da emergência**: um modelo jurídico. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. Covid-19 e o Direito Brasileiro. São Paulo: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini Advogados, 2020. Cap. 4. p. 1-211.

NOBRE, Emily Solon Marquinho et al. **Lei nº 13.979/2020 e o regime emergencial da dispensa de licitação do coronavírus**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, [S.L.], v. 18, n. 2, p. 77-108, 1 set. 2020. Tribunal de Contas do Estado do Ceara. <http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v18i2.631>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/631>. Acesso em: 19 fev. 2023.

PECI, Alketa et al. **Desafios da administração pública brasileira**. Gv Executivo, [S.L.], v. 20, n. 1, p. 37-39, 20 mar. 2021. Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/83462>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SANTOS, Jaedson Gomes dos; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. **A transparência governamental em tempos de Covid-19**: reflexões do quadro brasileiro. Gestão e Sociedade, [S.L.], v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 1 jun. 2020. Revista Gestao e Sociedade. <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v14i39.3288>. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58257/a-transparencia-governamental-em-tempos-de-covid-19--reflexoes-do-quadro-brasileiro>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SANTOS-PINTO, Cláudia Du Bocage et al. **O “kit-covid” e o Programa Farmácia Popular do Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, [S.L.], v. 37, n. 2, p. 1-5, dez. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/KbTcQRMDhjHSt7PgdlLNJyg/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SILVA, Mygre Lopes da et al. **Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do COVID-19**: impactos e reflexões. Observatório Socioeconômico da Covid-19, Santa Maria, p. 1-11, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ufsm.br/coronavirus/socioeconomico-textos-discussao>. Acesso em: 03 fev. 2023.

WILLIAM, Wagner. **A operação secreta Etiópia - Maranhão**: a guerra dos respiradores no ano da pandemia. São Paulo: Vestígio, 2021. 272 p.