

OS REFLEXOS DA PANDEMIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DA ACADEMIA DA FORÇA AÉREA

Cad. Int. Mateus Fagundes Paraizo Eustáquio¹
Ten. Cel. Int. Christiane Xavier da Luz²

RESUMO

A pandemia causada pelo Coronavírus tem reflexo direto nas contratações dos Órgãos Públicos, especialmente no âmbito da Academia da Força Aérea (AFA). Desta forma, este trabalho analisa os reflexos da Pandemia do Covid-19 nas Contratações Públicas da AFA no ano de 2020. Tal abordagem é devida a atualidade do tema Coronavírus e seu reflexo direto nas contratações dos Órgãos Públicos, especialmente no âmbito da AFA. Uma vez que todo o orçamento envolvido nas entidades públicas advém de impostos pagos pela população, nada mais elementar deve ser que aplicá-lo com correção e transparência. Logo, o objetivo deste trabalho é analisar as alterações que a Pandemia provocou nos institutos jurídicos relacionados às contratações públicas, descrever as compras realizadas pela Academia da Força Aérea em razão da pandemia e também as afetadas por ela. Nesse compasso também, cabe demonstrar que as adversidades enfrentadas pelos gestores de licitações da Academia no contexto de pandemia geraram novas soluções. Este intento será conseguido mediante pesquisa exploratória e utilizará de levantamento bibliográfico e documental. As pesquisas desenvolvidas levaram em conta o universo da AFA e a principal fonte de dados foi o Portal de Compras do Governo Federal. A análise demonstrou que para combater situações de caos, como a de uma pandemia, são necessárias providências imediatas e urgentes por parte da administração. Evidenciou-se, ainda, através da análise de dados como os processos administrativos foram afetados de maneira significativa. Por fim, comprovou-se que os obstáculos e dificuldades no cumprimento da nova regulamentação de combate ao Coronavírus foram um ponto de inflexão para algumas mudanças no âmbito das compras públicas.

Palavras-chave: Contratações Públicas. Covid-19. Academia da Força Aérea.

¹ Curso de Formação de Oficiais Intendentes da Academia da Força. E-mail: tp.eustaquiomfpe@fab.mil.br

² Bacharel em Ciências da Logística com habilitação em Intendência da Aeronáutica pela Academia da Força Aérea (AFA), bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), com MBA em Gestão Pública e Emprego da Força Aérea pela Universidade Estácio de Sá e especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: christianeluzcxl@fab.mil.br

THE REFLEXES OF THE PANDEMIC IN THE PUBLIC PROCUREMENT IN AIR FORCE ACADEMY

ABSTRACT

This work analyzes the effects of the Covid-19 Pandemic on the Public Procurement of the Air Force Academy (AFA) in 2020. This approach is due to the current nature of the Coronavirus theme and its direct impact on the procurement of Public Agencies, especially within the scope of AFA. Since the entire budget involved in public entities comes from taxes paid by the population, nothing more elementary should be applied than applying it correctly and transparently. Therefore, the objective of this work is to analyze the changes that the Pandemic caused in the legal institutes related to public contracts, to describe the Contracts carried out by the Air Force Academy due to the pandemic and also those affected by it. In this measure, it is also necessary to demonstrate that the adversities faced by the Academy's bid managers in the context of the pandemic generated new solutions. This intent will be achieved through exploratory research and will use bibliographic and documentary research. The research carried out took into account the AFA universe and the main source of data was the Federal Government Procurement Portal. The analysis showed that to combat situations of chaos, such as a pandemic, immediate and urgent action by the administration is necessary. It was also evidenced, through data analysis, how the administrative processes were significantly affected. Finally, it was proved that the obstacles and difficulties in complying with the new regulations to combat the coronavirus were a turning point for some changes in the scope of public procurement.

Keywords: *Public Procurement. Covid-19. Air Force Academy.*

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 se apresentou como um ano totalmente atípico por conta de uma nova doença. A pandemia em curso foi declarada no dia 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e é denominada Covid-19, a qual se configura como uma doença respiratória aguda grave causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). Segundo os autores Lucas, Santos e Peixe (2020), o Brasil se coloca em estado de alerta por falta de estrutura da saúde pública, consequência da falta de investimento no setor. A pandemia da Covid-19 gera uma necessidade de adequação das Unidades de Saúde para o padrão de tratamento contra o vírus. A dificuldade de aquisição dos equipamentos afeta tanto entidades públicas quanto privadas, entretanto, nas organizações públicas, o cenário é de alerta no Brasil.

Essa nova realidade provocada pelo vírus causou mudanças em todas as áreas da sociedade, desde alterações simples como o uso constante de máscaras protetoras até o complexo processo de aquisição dos órgãos públicos. Os agentes públicos responsáveis pelas contratações ainda estavam se adaptando às novas regras aplicáveis ao pregão eletrônico, com o Decreto nº 10.024/19, quando foram surpreendidos por este novo cenário e se depararam com a criação de novas leis e decretos que visaram dar mais celeridade aos processos aquisitivos nos tempos de pandemia, e assim, atender as demandas da área da saúde. Portanto, essas mudanças repentinas, porém necessárias, no âmbito das licitações serão o cerne de estudo desta pesquisa.

Este trabalho analisa as Contratações Públicas em um panorama pandêmico brasileiro, especificamente quanto à área de licitações e contratos da Academia da Força Aérea. Demonstra, portanto, como tema fulcral os reflexos da Pandemia nas contratações públicas da AFA. O ponto fundamental da análise explora como os gestores da AFA enfrentaram e superaram as adversidades propostas pela Pandemia para continuar o provimento de bens e serviços necessários para a Organização. A hipótese explorada é de que momentos de dificuldades podem e devem gerar novas soluções, e assim qualquer sistema que se encontra estático pode progredir a partir de tribulações.

Tal abordagem se faz necessária pela atualidade do tema e a carência de estudos que respaldem o comportamento adequado dos gestores em meio a uma pandemia. Além disso, é posta a necessidade de produção de conhecimento, dada a relevância orçamentária das licitações para a Administração Pública.

Nesse contexto, são gerados novos institutos legais específicos que também devem ser estudados. Os permissivos legais trazidos com a nova legislação em momento pandêmico não devem ser vistos como um cheque em branco ou um cartão de crédito sem limites para o gestor fazer o que quiser. A motivação dos atos praticados e o respeito aos princípios basilares que regem a Administração pública, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, devem ser sempre observados. Do contrário, os Órgãos de Controle podem e devem agir para inibir e averiguar abusos.

Cabe salientar a contribuição deste trabalho para os gestores públicos responsáveis por diversos setores da Administração Pública, principalmente no que tange a área de Contratações Públicas e de controle interno. O conteúdo produzido auxiliará em possíveis problemas vindouros em suas carreiras bem como prováveis soluções para superar esses óbices. Desta forma, com o aprimoramento e evolução dos gestores, a Administração Pública também progride, e assim, aproxima-se de alcançar o bem comum para sociedade de forma eficiente, eficaz e econômica.

O propósito deste artigo é analisar os reflexos da Pandemia do Covid-19 nas Contratações Públicas da Academia da Força Aérea no ano de 2020. Para isso, são analisadas as alterações que a Pandemia provocou nos institutos jurídicos relativos às Contratações Públicas. Descreve-se as Contratações realizadas pela AFA em razão da pandemia e também as afetadas por ela no ano de 2020, e por fim, foca-se nas soluções encontradas pelos gestores para gerir sem interrupções a Academia da Força Aérea.

Este intento foi conseguido através de pesquisa exploratória e utilização de levantamento bibliográfico e documental. Para tanto, as principais fontes de dados foram pesquisas atuais na área de contratações, bem como todas as legislações vigentes sobre o tema. Além disso, houve um estudo pormenorizado das Licitações da AFA realizadas em razão do Covid-19, bem como as que foram afetadas pelo mesmo.

Desta forma, levantaram-se informações novas e relevantes que servirão como base de dados para soluções de futuras adversidades como esta.

2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: OS DISPOSITIVOS LEGAIS E AS ALTERAÇÕES ADVINDAS COM A PANDEMIA

A administração Pública no que tange suas ações deve estar sempre pautada e embasada em dispositivos legítimos para que se cumpra os princípios que a regem. Ao observar e seguir a Constituição Federal, Leis, Normas e Regras, o gestor está agindo de acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, portanto, cumprindo seu dever como agente público.

Em um primeiro momento, objetiva-se demonstrar a obrigatoriedade do processo de aquisição governamental ser realizado através de processo licitatório. Em seguida, pretende-se analisar e especificar as principais alterações que a Covid-19 provocou nos normativos legais, primando por esclarecer e auxiliar o administrador a realizar seus processos dentro de todas as conformidades legais.

2.1 PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Inicialmente é importante começar explicando que o processo de aquisição realizado por qualquer órgão público não é executado como o da administração privada. Diferentemente das empresas que podem realizar compras à luz da vontade do seu gestor, o Estado deve seguir um procedimento jurídico denominado Licitação.

Como Santos e Oliveira (2020) nos dizem, a Administração Pública exerce múltiplas funções, objetivando sempre resguardar o interesse público. Para tanto, é necessário que o Poder Público realize contratações de bens e serviços para oferecer à população, bem como contratar obras e executar os mais diversos serviços.

A escolha do objeto ou serviço não pode ficar a critério do administrador, pois este ato pode dar margem a escolhas impróprias. Desse modo, a personalidade envolvida em atos governamentais pode prejudicar a própria administração pública e ir de encontro com o interesse público. Tanto a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,

como a sua atualização, a nº Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, traz critérios para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração baseada em critérios objetivos.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso XXI diz que a administração pública tem a obrigatoriedade de licitar em todas as suas aquisições, conforme transcrito abaixo:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

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

Já na lei 8666/93, no art. 1º elucida as normas gerais sobre as licitações em todos os âmbitos, conforme transcrita a seguir:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na recente lei 14.133/21 em seu art. 1º, transcrito a seguir, reforça-se que as normas de licitações e contratos deve-se aplicar às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados e dos Municípios.

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Portanto, o processo licitatório é obrigatório à luz da Constituição Federal e as leis que o regulam, e possui o intuito de evitar qualquer tipo de fraude nas aquisições das entidades públicas. Porém, a própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) trouxe em seu artigo 17, incisos I e II as hipóteses de licitação dispensada, em seu artigo 24, as hipóteses dispensáveis, e em seu artigo 25, as situações de inexigibilidade de licitação. Ressalta-se que, em qualquer dessas hipóteses, deverão ser observados os princípios norteadores do procedimento licitatório, tendo em vista a previsão do artigo 3º da Lei n. 8.666 de 1993:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Já a Lei 14.133/21 reforça em seu capítulo II Art. 5º que em qualquer circunstância os princípios e bons preceitos devem ser observados pelo ente público.

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

Desta forma, fica claro que a licitação é a regra, o administrador público só poderá deixar de licitar nas hipóteses legais estabelecidas em lei. Assim, comete improbidade administrativa quem deixar de abrir procedimento licitatório. Portanto, o próximo tópico destina-se a analisar e explicar quais foram as alterações que os novos dispositivos legais advindos da situação pandêmica mundial do Covid-19 realizaram na esfera das compras governamentais.

2.2 COMPRAS E CONTRATAÇÕES COM A PANDEMIA

Dentro deste novo cenário de pandemia decorrente do Coronavírus, outro aspecto a ser destacado é a publicação de novas normas específicas. Esses novos regimentos objetivam auxiliar o combate e enfrentamento da situação de emergência na saúde pública, como também definir regras para situação de estado de calamidade.

Foi diante deste panorama, que a União, no exercício da sua competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXII CF), editou a Lei 13.979, publicada no dia 6 de fevereiro de 2020, com medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

Como anotou Rigolin (2020), o rebuliço, a confusão planetária, e o quase pânico mundial provocado por essa pandemia não poderiam deixar de se espalhar no âmbito do direito, ensejando consequências jurídicas dignas de reflexão. Nesse cenário, uma das importantes questões envolve as contratações públicas, tendo em vista a premente necessidade de os governos agirem com rapidez para atender os anseios da população. Na prática, para oferecer os meios necessários aos administrados, o ente público, entre outras ações, necessita contratar serviços e adquirir materiais que possibilitem o pronto enfrentamento à situação.

Para tal, veio à tona a Lei Federal nº 13.979/2020, que, conforme preceitua a sua ementa, dispõe sobre as providências para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus. A legislação, logo no §1º do art. 1º, aponta a sua diretriz: proteger a coletividade, resguardando-a da pandemia. Como assentou Carmem Boaventura (2020), “a lei foi objetiva no sentido de trazer, qual a finalidade a que se destina, diante da emergência, definindo regras e situações vinculadas ao enfrentamento da crise de saúde pública”.

Além de outras medidas, a Lei nº 13.979/2020, possibilitou uma nova hipótese de dispensa de licitação tão somente para o período de combate ao vírus. Nesse contexto, Bittencourt (2020) dispõe que a situação requer imediatas contratações por parte do Poder Público, motivo pelo qual a Lei previu a nova forma de dispensa licitatória. Apesar disso, nada justifica que a autoridade competente não faça a elaboração de procedimento licitatório para realizar suas aquisições.

Além disso, as disposições da Lei nº 13.979/2020 não afastam o regime de contratação da Lei nº 8.666/1993, mas instituem condições de exceção em função do momento excepcional. Por ser uma norma geral, a Lei nº 13.979/2020 é aplicável a todos os entes federativos. Apesar das Estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias) serem conduzidas, nas suas licitações, contratações e dispensas, pela Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), a Lei nº 13.979/2020, por tratar de uma excepcionalidade, prevê que todas e quaisquer dispensas, contratações ou licitações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus deverão ser por ela regidos.

As omissões da Lei nº 13.979/2020 deverão ser sanadas por intermédio de adoção subsidiária das regras das Leis nºs 8.666/1993 e 13.303/2016, no que couberem, tais como, por exemplo, as concernentes à aplicação de sanções por descumprimento contratual.

Nesse mesmo contexto, Furtado (2020) destaca importantes medidas trazidas pelo novo normativo: contratação direta por emergência (art. 4º); contratação direta para aquisição de bens e serviços usados (art. 4º-A); dispensa da elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns (Art. 4º C); dispensa do gerenciamento dos riscos nas fases de planejamento e seleção, exigível apenas na fase de gestão do contrato (Art. 4º D); elaboração de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado (Art. 4º E); possibilidade de dispensar a estimativa de preços, bem como, contratar por preços superiores aos estimados se oscilarem (Art. 4º §§ 2º e 3º); possibilidade de dispensar a documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação (com ressalva ao INSS) e o disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição, quando houver restrição de fornecedores. (Art. 4º F).

Além dessas o autor também menciona: a redução dos prazos dos procedimentos licitatórios pela metade (Art. 4º G); duração dos contratos com prazo máximo de seis meses, porém, com possibilidade de prorrogação por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento (art. 4º H); possibilidade de acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por

cento do valor inicial atualizado do contrato (art. 4º I); possibilidade de registro de preços para compras compartilhadas realizadas por dispensa de licitação (§ 4º do art.4º); sendo essas consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º; possibilidade de utilização por outros entes federativos do Decreto de Registro de Preços do Governo Federal (§ 5º do art.4º); redução dos prazos da Intenção do Registro de Preços – IRP pelo órgão ou entidade gerenciadora da compra (§ 6º do art.4º).

Além de todas essas inovações, a Lei 13.979/2020 traz mais três grandes novidades: o acréscimo do valor da Dispensa de Licitação dos incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações, o pagamento antecipado e a ampliação da utilização do RDC-Regime Diferenciado de Contratação.

Lucas, Santos e Peixe (2020) demonstram por meio de uma tabela as principais alterações trazidas pela Lei 13.979/2020 quanto às medidas adotadas para a aquisição de bens e serviços governamentais durante o período emergencial da pandemia da COVID-19 em comparação com a Lei 8.666/1993:

Quadro 01 - Comparativo da lei 13.979/20.

Diferenças quanto	Lei 8.666/93	Lei nº 13.979/20 - Coronavírus
À obrigatoriedade do Processo de Licitação	Obrigatoriedade do processo de licitação para aquisição de bem ou serviço, inclusive para insumos cotidianos da saúde pública.	Dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública.
À Transparência	Obrigatoriedade em seguir o disposto na Lei 12.527/2011, respeitando seus prazos e informações necessárias.	Imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico, contendo além das informações previstas na Lei 12.527/2011 deverão ser informadas também 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.

Continua

Conclusão

Diferenças quanto	Lei 8.666/93	Lei nº 13.979/20 - Coronavírus
Às Empresas Proibidas de Licitar	Proibição completa da ação de licitar ou contratar com o Poder Público	Será possível a contratação de fornecedores que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação, caso seja comprovadamente o único fornecedor.
Aos Estudos Preliminares	Obrigatória a elaboração de estudos preliminares no momento de planejamento da contratação	Não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.
À Forma de Pagamento	Forma de pagamento tradicional, seguindo processos financeiros,	Possível utilização também do Cartão de Pagamento do Governo.

Fonte: adaptado de Lucas, Santos e Peixe (2020).

Portanto, como conclui Filho (2020), o combate à pandemia exige providências imediatas e urgentes por parte da Administração, com a observância das formalidades e requisitos de planejamento que sejam compatíveis com as circunstâncias. Por outro lado, isso não acarreta a extinção de muitas outras necessidades públicas e privadas, cuja satisfação é de responsabilidade do Estado. A gravidade dos acontecimentos demanda a conjugação de esforços e de recursos entre setor público e privado. Nesse contexto, é fundamental superar certas práticas reprováveis, que ignoram a dimensão essencialmente cooperativa dos contratos administrativos.

Será tratado a seguir especificamente as descrições das contratações realizadas pela AFA em razão da pandemia e também aquelas afetadas por ela no decorrer do ano de 2020. Houve uma análise pormenorizada, que buscou informações como: tempo gasto com os procedimentos licitatórios, antes e após o Covid-19, no âmbito da Academia da Força Aérea, bem como os valores gastos nas licitações em ambos os casos.

3 MATERIAL E MÉTODO

Conforme salientou-se na introdução, pretende-se analisar os dados das Contratações Públicas realizadas pela Academia da Força Aérea em virtude da pandemia. Os dados obtidos da pesquisa foram fruto de busca no Painel de Compras do Governo Federal, bem como do Tesouro Gerencial. A pesquisa foi construída dentro do universo de Licitações da AFA e a metodologia empregada foi a pesquisa exploratória e se utilizou o levantamento bibliográfico e documental.

Inicialmente em um panorama amplo, buscou-se comparar os dados relativos aos valores gerais de crédito empenhado dos anos de 2019 e 2020, e posteriormente dividir esses valores empenhados em materiais e serviços e por fim verificar o número de processos executados nesses dois anos. Para isso, a tabela 01 com dados retirados do Portal de Compras do Governo Federal trará essas informações resumidas.

Tabela 01 - Comparativo dos créditos empenhados dos anos de exercício 2019/2020.

	Ano do exercício: 2019 (R\$)	Ano do exercício: 2020 (R\$)
Valor total de crédito empenhado	41.495.017,31	50.554.366,57
Valor empenhado com materiais	19.593.310,24	22.997.319,56
Valor empenhado com serviços	21.901.707,07	27.557.047,01
Número de processos executados	179	160

Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Primeiramente é válido elucidar o que é o crédito empenhado no âmbito da administração pública. Esse valor empenhado é aquele que é reservado para se executar a liquidação e posteriormente o pagamento de algum material ou serviço. Neste sentido, o crédito é empenhado quando se firma um contrato ou compromisso com algum fornecedor e assim se cria uma obrigação futura de pagamento com o mesmo. Outro ponto importante a esclarecer é a diferença entre materiais e serviços, o primeiro significa qualquer produto tangível, ou seja, aquilo que se consegue tocar e como exemplo prático tem desde as máscaras simples até os aviões mais complexos.

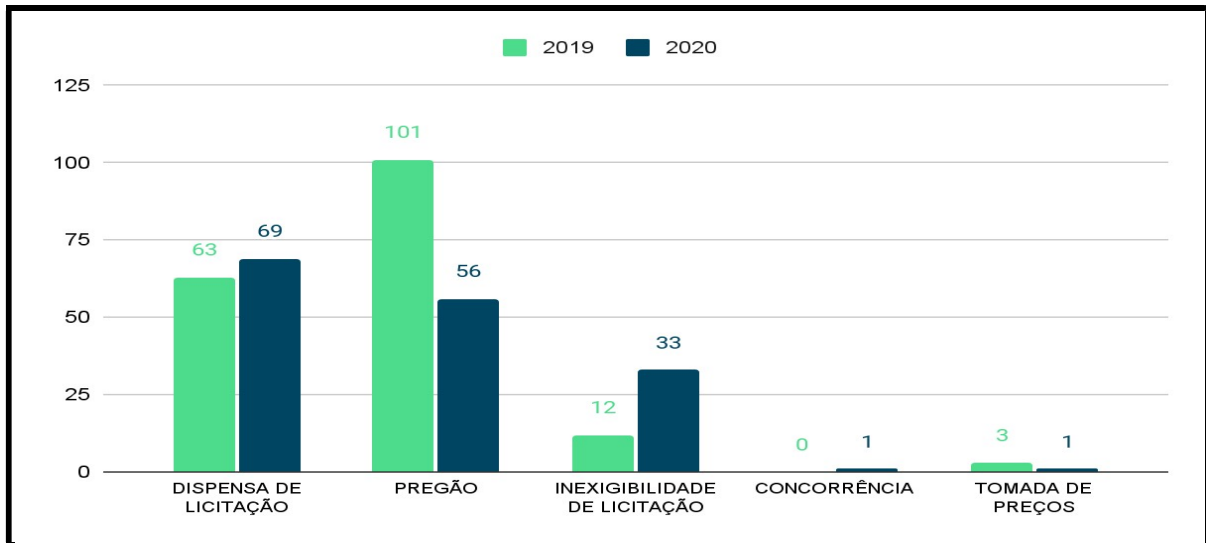
Já os serviços são aqueles prestados por terceiros, quer dizer que existe mão de obra humana envolvida. Os melhores exemplos são obras de engenharia e cursos prestados.

Dito isso, fazendo-se uma leitura simples dos valores encontrados na tabela 01, pode-se observar que no ano de 2019 foi efetuada a aquisição de um número maior de itens, entretanto, os valores gastos são menores comparados aos do ano de 2020. Em um segundo momento, visou-se separar as licitações da AFA dos anos de 2019 e 2020 por modalidade de licitação e verificar se houve modificações significativas nas formas de contratações em virtude da Pandemia e se os valores envolvidos também sofreram alterações. Entretanto, antes de analisarmos os dados propriamente ditos é cabível fazer uma breve explicação a respeito das modalidades de licitações que serão aqui apresentadas.

A concorrência é utilizada no caso das contratações de grandes vultos, geralmente em casos de serviços de engenharia. Nesta modalidade é exigido cadastro prévio dos interessados. Já na Tomada de Preços é adotada nos casos de valores inferiores ao da Concorrência e os interessados podem se cadastrar até o terceiro dia do recebimento das propostas, visando assim ampliar o número de participantes. O Pregão, por sua vez, é a modalidade que possui como características a rapidez e simplicidade por ter sua forma eletrônica, e os valores envolvidos nestes processos geralmente são menores.

Além disso, aparecem também a Dispensa de Licitação que ocorre em situações excepcionais previstas em lei onde não há necessidade do processo de licitação convencional. Esta forma de contratação é utilizada geralmente em virtude dos valores envolvidos. Por fim, existem também os casos de Inexigibilidade de Licitação que também está prevista em lei e ocorre quando a competição entre os fornecedores é totalmente inviável.

Explanado isso, o Gráfico 01 e a Tabela 02 ilustram e comparam as quantidades e os valores respectivamente das compras efetuadas pelo Grupamento de Apoio de Pirassununga em suas modalidades nos anos de 2019 e 2020.

Gráfico 01 - Quantidades de licitações por modalidades anos de exercício 2019 e 2020.

Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Tabela 02 - Comparativo dos valores por modalidades de compras anos de exercício 2019/2020.

Modalidade de compras	Ano do exercício: 2019 (R\$)	Ano do exercício: 2020 (R\$)
Pregão	81.127.916,25	104.457.601,14
Inexigibilidade de licitação	3.428.218,69	37.547.674,99
Concorrência	-	2.252.982,24
Dispensa de licitação	385.253,23	824.570,32
Tomada de preços	1.338.668,70	240.920,84

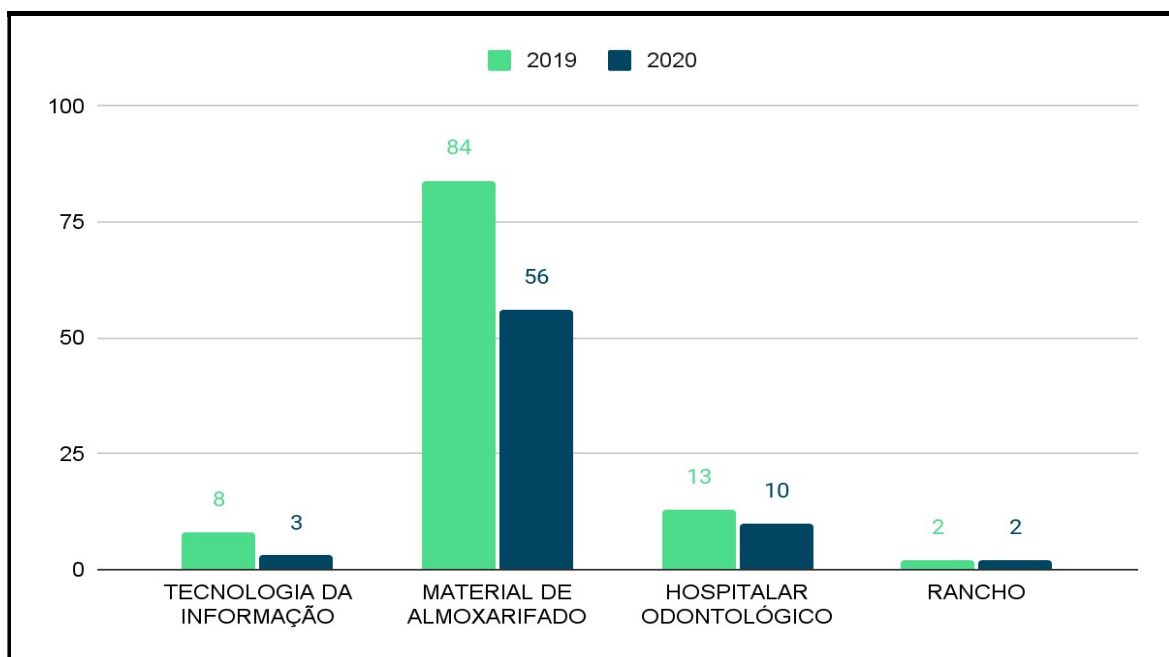
Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Examinando os dados do Gráfico 01, observa-se que houve um aumento significativo na quantidade de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação no ano de 2020. Enquanto verifica-se uma diminuição expressiva no número de pregões. Na Concorrência e Tomada de Preços não notou-se nenhuma modificação expressiva. Outro aspecto que pôde ser identificado ao analisar a Tabela 02, foi que os valores das compras de quase todas as modalidades do ano de 2019, um ano sem os efeitos do Coronavírus, foi menor do que o ano de 2020.

Já realizando uma análise mais setorial das contratações de objetos da AFA, separou-se em quatro grandes grupos, divididos por conta da natureza de cada objeto.

Foram eles: Tecnologia da Informação, Material de Almojarifado, Material Hospitalar/Odontológico e Rancho. Após a separação nesses grupos criou-se um gráfico comparativo dos anos de 2019 e 2020. O Gráfico 02 traz essas informações.

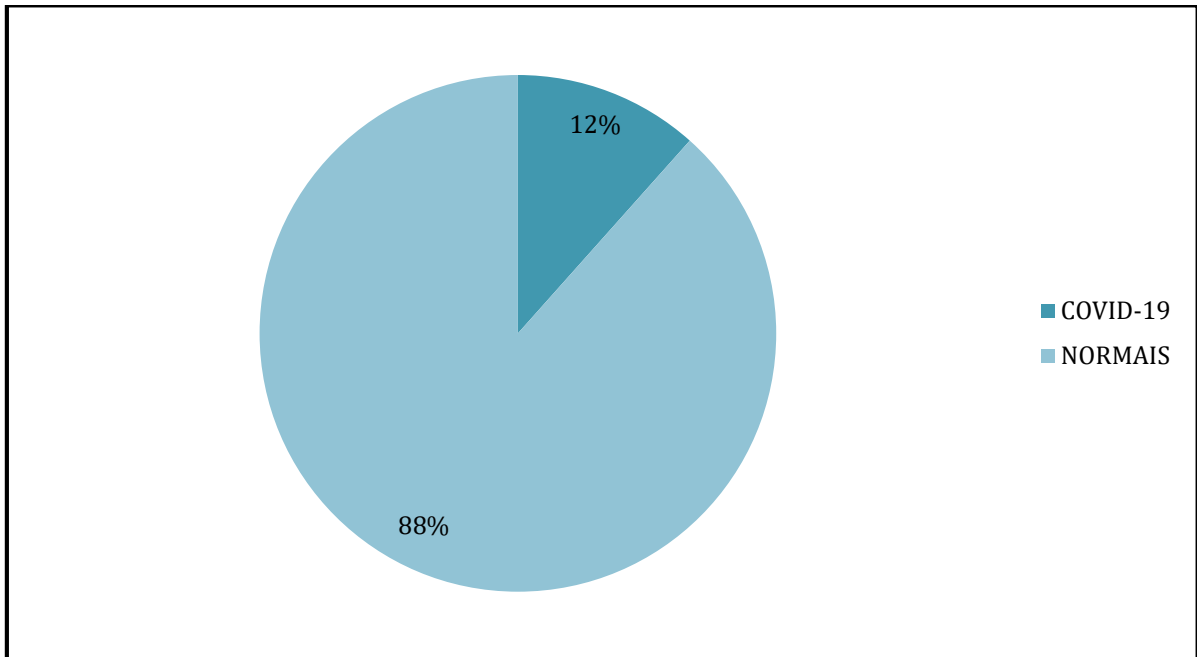
Gráfico 02 - Comparativo por natureza de despesa na AFA: anos de exercícios 2019 e 2020.



Fonte: do autor com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal.

Constatou-se que os números de licitações realizadas diminuíram de maneira significativa em todas as áreas. Além disso, outros dois fatos chamaram a atenção nesta investigação. O primeiro é que, mesmo em um contexto de crise sanitária, como a atual, a quantidade de aquisições no setor de saúde diminuiu. Outro aspecto observável foi que as contratações relativas ao rancho se mantiveram na mesma quantidade.

Além dos dados gerais demonstrados, que já retratam as reações do surto de Covid-19 nos certames públicos, realizou-se um exame pormenorizado das contratações da AFA relacionadas à pandemia. Apresenta-se inicialmente através do Gráfico 03, qual foi a porcentagem das Dispensas de Licitações que ocorreram em virtude da Pandemia do Covid-19 no ano de 2020.

Gráfico 03 - Porcentagem de dispensas de licitações em virtude do Covid-19 em 2020.

Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Em um total de 69 processos que utilizaram da dispensa de licitação no ano de 2020, 8 (12%) foram executados em virtude da Pandemia e utilizaram legislação específica, enquanto os outros 61 (88%) utilizaram legislação e procedimentos convencionais. O valor homologado nesses 8 processos de compras divulgados atingiu o valor de R\$95.085,25 e atingiu um total de doze itens que será esmiuçado no quadro 02 a seguir.

Quadro 02: Aquisições da AFA em virtude do Covid-19

Compra	Modalidade da Compra	Objeto	Itens	Valor Total da Compra (R\$)
15/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de máscara em tecido para atender as necessidades da academia da força aérea.	1	57.000,00

Continua

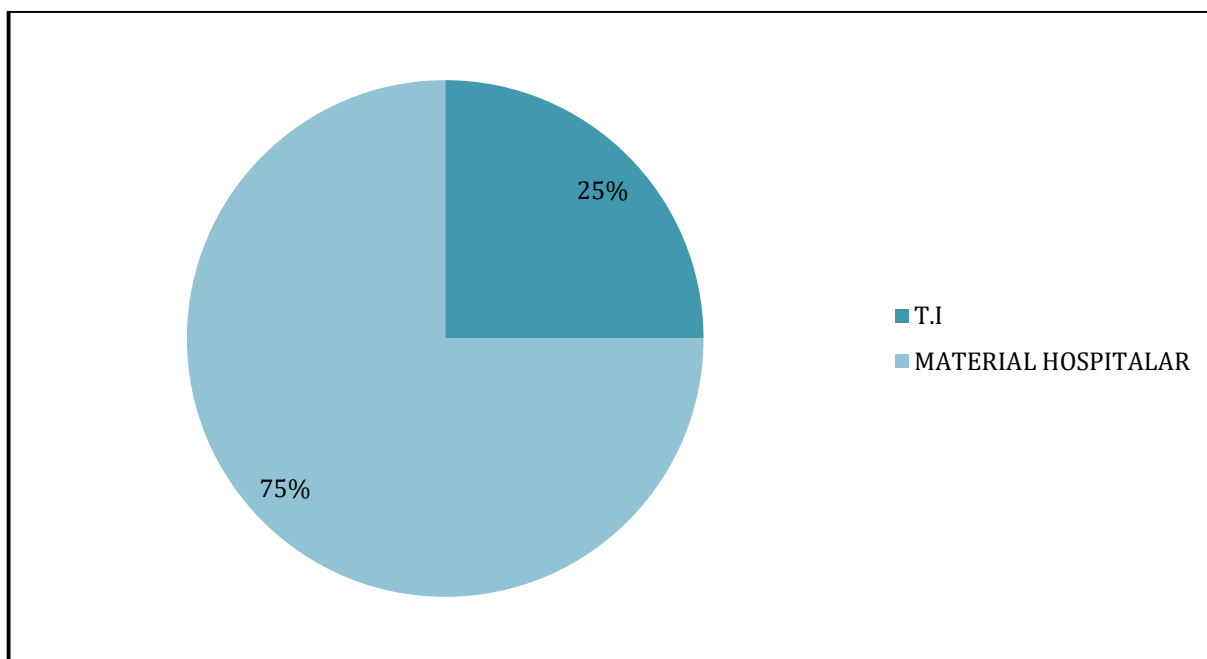
Compra	Modalidade da Compra	Objeto	Itens	Valor Total da Compra (R\$)
19/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de câmera para atender as necessidades da academia da força aérea.	1	14.962,50
13/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de oxigênio gasoso medicinal para atender as necessidades do esquadrão de saúde de Pirassununga.	1	11.900,00
11/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de material hospitalar para atender as necessidades do esquadrão de saúde de Pirassununga.	3	4.719,85
9/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de material hospitalar para atender as necessidades do esquadrão de Pirassununga.	2	4.615,50
20/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de material de processamento de dados, conector e caixa de cabo, para as câmeras da academia da força aérea.	2	1.007,20
10/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de material hospitalar para atender as necessidades do esquadrão de saúde de Pirassununga.	1	610,20
12/2020	Dispensa de Licitação	Aquisição de material hospitalar para atender as necessidades do esquadrão de saúde de Pirassununga.	1	270,00

Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Examinando os dados apresentados no Quadro 02, percebe-se que todos os processos executados em virtude da Pandemia foram realizados por Dispensa de

Licitação. Além disso, ampliando o foco nesses dados pode-se observar que a grande fatia (75%) dessas contratações foi destinada a área de saúde, região mais afetada pela crise sanitária proveniente do Covid-19. O Gráfico 04 ilustra e comprova estes fatos.

Gráfico 04: Porcentagem das naturezas dos materiais contratadas em virtude do Covid-19.



Fonte: do autor com base nos dados do Painel de Compras do Governo Federal.

Assim, após a análise quantitativa sobre o impacto da Pandemia nas contratações da AFA, cabe adentrar na realidade prática vivenciada pelos gestores no ano de 2020. Desta forma, o próximo tópico visa trazer quais foram de fato os obstáculos e quais caminhos que os Gestores Públicos tomaram para se adaptarem ao novo.

4 ÓBICES E ALTERNATIVAS ENCONTRADAS PELOS GESTORES DE LICITAÇÕES

Um aspecto que se destaca são as dificuldades que os gestores da Academia enfrentaram em 2020 e continuam enfrentando em virtude da nova realidade advinda com o Covid-19. As adversidades propostas se intensificam pelo fato de estarem

relacionadas a um contexto que envolve risco à saúde e à continuidade dos trabalhos realizados. Este fato exige providências imediatas, que procuram reduzir a disseminação da doença, o ritmo de contaminação e a ocorrência de óbitos. Entretanto, a emergencialidade dessas ações não deve justificar atos precipitados e pessoais por parte dos gestores públicos. Conseqüentemente, o planejamento e antecipação das soluções e ações devem ser ainda maiores nesse contexto.

Outra barreira encontrada é a escassez de recursos públicos. Em tempos "normais" este já é um ponto de dificuldade, já em tempos de crise mundial, este aspecto se intensificou significativamente. Inúmeros gastos relacionados ao combate à pandemia não puderam ser estimados ou previstos e tudo isso impactou nos cofres do governo.

Em decorrência, é indispensável que a área de licitações se organize para que consiga atender todos os setores e nenhuma esfera fique estagnada por má administração. Neste cenário, as tarefas devem ser bem divididas e os recursos humanos alocados de acordo as necessidades enfrentadas. Isso deve envolver uma boa avaliação de prioridades que siga os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

Um empecilho que também surgiu na rotina dos gestores da AFA foi a distinção entre as atuações relacionadas ou não à situação emergencial. As diversas demandas requeridas pela pandemia acabaram se misturando aos antigos e rotineiros processos que a vida habitual da organização exige. O atendimento prioritário às contratações emergenciais deve seguir um novo regime de contratação e não podem ser confundidos com as ações sistêmicas que a organização sempre desempenhou, embasada nos antigos dispositivos legais. Como consequência, os gerentes da Academia tiveram que se organizar e dividir as suas funções de modo que não se mesclasse contratações emergenciais com as comuns.

Filho (2020) afirma que a pandemia também pode acarretar dificuldades previsíveis no tocante à execução da prestação pelo particular. Uma parcela dos produtos ou parte deles se relaciona com insumos importados. A paralisação das atividades econômicas em outros países pode acarretar a impossibilidade material da prestação. Por outro lado, verificou-se a acentuada desvalorização da moeda. Isso

pode gerar a elevação do valor das ofertas em uma licitação. A pandemia afetou a execução de serviços e objetos na AFA, mas também desvalorizou nossa moeda e subiu os valores das licitações.

Um exemplo prático da questão anterior foi vivenciado pela seção de subsistência da AFA. Com o aumento expressivo nos preços dos insumos, alguns fornecedores que já tinham contrato assinado com a Academia se recusaram a entregar produtos essenciais, como arroz e feijão, nos preços registrados em ata de registro de preço. Com isso, os gestores de subsistência se viram diante de uma grande dificuldade, visto que as atividades de alimentação não podem ser interrompidas.

A solução encontrada para superar esse óbice foi a substituição temporária por alguns outros gêneros alimentícios que possuíam maior nível de estoque. Ao invés de todos os dias no jantar termos a mistura de arroz e feijão, nas terças e quintas a seção de subsistência inseriu, por exemplo, o macarrão, item este que possuía maior nível de estoque. Tudo isso demonstrou que mesmo com um obstáculo como este, conseguiu-se cumprir a missão do Rancho, que é fornecer alimentos para a guarnição da Academia da Força Aérea. Exemplos como este de reinvenção ficam de aprendizado para gestores de outros órgãos públicos, pois nem sempre terão as condições ideais, mas ainda assim a missão deverá ser cumprida.

No tocante aos contratos administrativos em execução também houve impactos. As implicações diretas e indiretas da pandemia conduziram alterações contratuais embasadas nos fatos de caso fortuito ou de força maior. A excepcionalidade deste evento impossibilita os administradores argumentarem que este risco seja ordinário, ou seja, que o surgimento de um vírus nocivo a todo planeta seria algo possível de se prever. Assim, Filho (2020) reitera que é indispensável evidenciar a relação de causalidade entre a pandemia e a maior onerosidade quanto à execução do contrato.

Neste contexto, de contratos em execução, uma segunda experiência prática foi vivenciada pelo setor de subsistência da AFA. O provimento de queijo branco por parte de fornecedores externos foi impactado pela impossibilidade de o fornecedor cumprir seus compromissos inviabilizando a sua utilização no cardápio. Com isso, os gestores se viram diante de um novo desafio, visto que, mesmo sem o fornecimento deste gênero alimentício as atividades continuavam em andamento normal. Buscou-se apoio

com outro setor da Academia, neste caso a Fazenda de Aeronáutica de Pirassununga, sediada dentro das próprias instalações da AFA e que já apóia diversas outras demandas da seção de Subsistência. Então, além de suprir as demandas rotineiras do Rancho, a Fazenda começou a apoiar também no fornecimento do queijo branco.

O grande aprendizado deste exemplo prático, é que os problemas naturalmente surgiram e que nem sempre a solução é apenas encontrar o culpado e puni-lo. Apenas a aplicação de sanção ao fornecedor não resolveria o fornecimento de queijo branco. Por vezes é necessário se reinventar, e a busca de ajuda dentro de setores da própria unidade, ou até mesmo em outros órgãos governamentais pode ser uma ótima opção. Se ajudar, principalmente em tempos de crise, faz com que todos superem as adversidades em conjunto e assim todos conseguem evoluir.

Outro fator que interferiu no andamento dos contratos já firmados foram as medidas adotadas pelo Poder Público. Como exemplo prático tem o Poder de Polícia, que por vezes limitou e até vedou o ingresso ou saída de pessoas e produtos no território nacional. Providências deste cunho acabam de maneira direta ou indireta interferindo em questões essenciais na realização contratual.

À vista disso, constatou-se que os gestores de licitações enfrentaram inúmeros problemas com essa nova realidade. Problemáticas nunca antes colocadas em pauta surgiram e surpreenderam os mesmos, exigindo respostas rápidas e eficientes. Como colocado por Lucas, Santos e Peixe (2020), estas inovações demonstraram a urgente proposição de novas alternativas para a administração pública, não somente ações preditivas e corretivas, mas uma profunda transformação geral para permitir a superação de procedimentos e modelos desatualizados ao atual cenário de pandemia da Covid-19.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento é apropriado retomarmos a questão vital deste trabalho, sobre as alterações que a Pandemia do Covid-19 provocou nos institutos jurídicos relacionados às contratações públicas e suas consequências. De forma pontual, a

pesquisa se ateu aos reflexos na gestão de licitações e contratos da AFA e comportamento dos seus servidores.

Apresentou-se que para combater situações de caos, como a de pandemia, são necessárias providências imediatas e urgentes por parte da Administração, como na gestão da Seção de Subsistência da AFA. Entretanto, essa agilidade não pode ser justificativa para que não se observe as formalidades e procedimentos inerentes aos entes governamentais. Para tanto, a criação de dispositivos legais foram essenciais para dar embasamento e segurança para que os administradores tomassem suas decisões seguindo todos os princípios legais da Administração.

Demonstrou-se também, de forma analítica, através de comparações, tabelas e gráficos a forma como as licitações da AFA foram afetadas por este novo cenário mundial. Ficou claro que no ano de 2019 foi efetuada a aquisição de um número maior de itens, entretanto, os valores gastos são menores comparados aos do ano de 2020. Esse fato pode ser resultado das mais diversas causas, principalmente com o nível de complexidade dos itens licitados, contudo uma causa pode ser depreendida como presente, qual seja, a inflação.

Diante desta análise prática de dados, não restou dúvidas de que os impactos do Covid-19 foram muito significativos. As consequências no contexto das contratações foram desde o macro, como as grandes variações na economia mundial, até o micro, como a relação humana entre os Gestores Públicos e os fornecedores de produtos ou serviços. O cenário de incertezas e novidades impactou a tudo e a todos, e o grande aprendizado que ficou é que não se deve fazer nada a sua vontade própria, mas sim buscar o diálogo e troca de experiências para se atingir a melhor solução.

Concluiu-se, portanto, que os óbices para o cumprimento dos novos normativos, criados para o enfrentamento ao Coronavírus, serviram como ponto de inflexão para algumas mudanças no âmbito das Contratações Públicas. Diante deste cenário foi necessário buscar alternativas que realmente conseguissem solucionar os problemas. A busca de apoio com outro setor da Academia, neste caso a Fazenda de Aeronáutica de Pirassununga, foi um grande exemplo de possíveis alternativas.

Os problemas que foram aqui analisados e estudados demonstraram que a Lei de Licitações que, datada de 1993, já não era suficiente para englobar todas as

situações que envolvem os atos de compras administrativas. Com isso, fez-se necessário a criação e edição de diversos novos instrumentos normativos flexibilizadores, como a Lei nº 13.979/20.

Em suma, sabe-se que o momento que o planeta vive é um de maiores dificuldades na história da humanidade. O cenário de incertezas e os danos causados ainda são incalculáveis e afetaram todas as áreas de nossas vidas, e no ramo das Licitações não foi diferente. Entretanto, fases como estas não devem ser vistas apenas como negativas. Devem-se aproveitar períodos como estes para se reinventar e sair da zona de conforto que se encontrava.

Por fim, este estudo visou verificar os reflexos da Pandemia do Covid-19 nas Contratações Públicas da Academia da Força Aérea, especificamente quanto aos processos realizados em 2020. Novos trabalhos podem ser desenvolvidos nesta mesma área, tendo em vista a situação de pandemia ainda estar presente na nossa realidade. Sugere-se, por exemplo, que seja feita uma análise comparativa dos processos de compras emergenciais com vistas ao combate ao Covid-19 entre diferentes Organizações, bem como, uma possível pesquisa mais ampla sobre o impacto da pandemia nas contratações de outros órgãos públicos e suas possíveis inovações procedimentais.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **A contratação emergencial por dispensa de licitação em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus**. 2020. Disponível em <http://www.licitante.com.br/emergencial-coronavirus>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 40.ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 15 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, 06 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 01 abr.2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Painel de Compras COVID-19**. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/transparencia/60-transparencia/1313-transparencia-dosdados-de-compras-para-o-covid-19>. Acesso em: 16 Set. 2020.

BOAVENTURA, Carmen lêda Carneiro. **Breves considerações sobre a lei 13.979/20 e a Pandemia do Coronavírus**.2020.

FILHO, Marçal Justen. **Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas**.2020.

FURTADO, Madeline Rocha e FURTADO, Monique Rocha. **Reflexões sobre os avanços e desafios na legislação trazidos pela Covid-19**. 2020. Disponível em <<http://www.licitante.com.br/reflexoes-desafios-covid19>>. Acesso em: 15 set. 2020.

GIL, A. C. (2002). **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. Rio de Janeiro, Atlas.

GUSMÃO, Joseneide Helena de Castro. **Pregão: nova modalidade de licitação**. João Pessoa: UFPB, 2004.

LUCAS, João; SANTOS, Joselita; PEIXE, Blênio. **Fatores Determinantes das Teorias do Caos e da Complexidade e o Efeito da Pandemia da Covid-19 no Processo Licitatório Brasileiro: um Estudo sobre a Administração Pública**. 2020. Disponível em <https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2020/ArtigosDownload/2880.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28o ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

OLIVEIRA, Lian Zucolote e SANTOS, Franciele Barbosa. **Crimes Licitatórios durante a Pandemia da Covid-19: O aumento da corrupção em razão das causas de dispensa**. 2020.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O coronavírus e os contratos de emergência**. Fórum de Contratação e Gestão Pública [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.19, n.223, jul. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37964>. Acesso em: 20 set. 2020.