

**O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E A CORRUPÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19**

**THE STATE OF PUBLIC CALAMITY AND CORRUPTION IN PUBLIC
ADMINISTRATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

Juliano Astor Corneau¹

Thainá Junges Costa²

Fabio Agne Fayet³

RESUMO

A COVID-19 movimentou de forma abrupta a ciência e a política no mundo inteiro, gerando reflexos também no Brasil, onde houveram adaptações legislativas no processo licitatório para comportar a velocidade que o tratamento e combate à doença exige. Este presente trabalho visa verificar se há uma relação entre a facilitação do procedimento licitatório e a corrupção, analisando a forma com que o procedimento foi realizado, bem como as notícias que vieram a público a partir de investigações da Polícia Federal e da CPI da COVID instaurada no Senado Federal, com breves comentários acerca da concepção da corrupção, fenômeno complexo que não pretende ter o seu debate exaurido nesta pesquisa. Utilizar-se-á o método de pesquisa exploratória, com metodologia bibliográfica, buscando apoio em livros, artigos, doutrinas e notícias dos principais jornais do país. Este método apresenta o melhor resultado, tendo em vista obter uma comparação entre o mundo jurídico e o mundo fático. Diante da análise deste material, concluir-se-á no sentido de que a corrupção foi escancarada durante a pandemia, tendo em vista a dispensa de licitação para adquirir materiais para o combate à COVID-19, com os agentes públicos utilizando da fraqueza do momento de calamidade pública para fins particulares, realizando atos espúrios de desvios de verba, solicitações de propina e fraudamento de licitações. Estes atos reforçam para a sociedade a concepção de que o Estado é o ambiente por excelência para a prática da corrupção, gerando uma ruptura entre a sociedade civil e o Estado.

Palavras-Chave: Corrupção; Direito Penal; COVID-19; Direito Administrativo; Licitação.

ABSTRACT

COVID-19 abruptly moved science and politics around the world, generating reflexes also in Brazil, where there were legislative adaptations in the bidding process to accommodate the

¹ Acadêmico do Curso de Direito da FSG - Centro Universitário da Serra Gaúcha. E-mail: juliano_corneau@hotmail.com. <http://lattes.cnpq.br/3203560401574983>.

² Acadêmica do Curso de Direito da FSG – Centro Universitário da Serra Gaúcha. E-mail: thainajunges@hotmail.com. <http://lattes.cnpq.br/9988316255178701>.

³ Orientador. Doutor em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Penal Econômico e Europeu pela Faculdade de Direito de Coimbra. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Sócio Diretor e Advogado na FAYET Advogados Associados S/C. Professor de Direito Penal e Processo Penal da FSG – Centro Universitário da Serra Gaúcha. Contato: fabio.fayet@fsg.edu.br. <http://lattes.cnpq.br/1361242497259188>.

speed that the treatment and fight against the disease requires. This present work aims to verify if there is a relationship between the facilitation of the bidding procedure and corruption, analyzing the way in which the procedure was carried out, as well as the news that came to the public from investigations by the Federal Police and the CPI of COVID established in the Federal Senate, with brief comments on the concept of corruption, a complex phenomenon that does not intend to have its debate exhausted in this research. The exploratory research method will be used, with bibliographic methodology, seeking support in books, articles, doctrines and news from the main newspapers in the country. This method presents the best result, in order to obtain a comparison between the legal world and the factual world. In view of the analysis of this material, it will be concluded that corruption was exposed during the pandemic, in view of the waiver of bidding to acquire materials to combat COVID-19, with public agents using the weakness of the moment of public calamity for private purposes, carrying out spurious acts of misuse of funds, requests for bribes and fraud in bids. These acts reinforce for society the conception that the State is the environment par excellence for the practice of corruption, generating a rupture between civil society and the State.

Keywords: Corruption; Criminal Law; COVID-19; Administrative law; Bidding.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal trouxe ao Chefe do Estado a possibilidade da decretação do Estado de Calamidade Pública, o qual pode ser determinado apenas em casos que tiverem grandes proporções e gerarem situações que perturbem e modifiquem a ordem pública ou a paz social. Esta decretação altera e flexibiliza questões administrativas, que são habitualmente rígidas. Dentre as diversas flexibilizações, tem-se o processo licitatório.

Diante a Pandemia do COVID-19, foi decretado, no Brasil, em março de 2020, o Estado de Calamidade Pública e, conseqüentemente, houve flexibilização dos processos licitatórios. Com isso, algumas questões acerca da corrupção repercutiram nacionalmente.

Sabe-se que as licitações são facilmente fraudadas: o processo de superfaturamento se dá com cotações de preços dos produtos em valores superiores aos de mercado, onde a diferença entre o preço real e o valor superfaturado é dividida entre os fraudadores. Tendo em vista a pandemia do COVID-19, visando conferir agilidade aos processos de aquisição de vacinas e demais insumos e serviços de combate ao vírus, surgiram diversos questionamentos acerca da segurança do dinheiro público.

Para análise e respostas destes questionamentos, utilizar-se-á da pesquisa exploratória, com metodologia bibliográfica, buscando o apoio em livros, artigos e doutrinas que fazem referência ao assunto, bem como em notícias de tradicionais jornais. Este método fora escolhido pois apresenta um resultado coerente e aproximado, expondo as realidades atuais.

Ademais, o centro deste estudo visa responder à seguinte questão: há uma relação entre a facilitação do procedimento licitatório e a corrupção? Acredita-se, inicialmente, que hipótese para esta problemática dar-se-á de uma afirmação positiva: o estado de calamidade pública favorece a prática de superfaturamento e corrupção em atos de ofício do estado nas atividades financeiras, feitas sob dispensa de licitação. Pode-se dizer que o objetivo principal deste estudo é analisar se a dispensa de licitação sob a necessidade urgente colabora para a prática da corrupção nos atos da administração pública, assim como se o estado de calamidade pública e seus efeitos no processo licitatório e, por fim, verificar como se dá o superfaturamento e corrupção nos atos da administração pública.

2 O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

2.1 O QUE É

O instituto do Estado de Calamidade encontra-se regularizado inicialmente pelo art. 21, inciso XVIII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.⁴

Do mesmo modo, no artigo 136 da Carta Magna, tem-se a menção de que o Estado de Defesa fica à disposição do Presidente da República, juntamente com o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, visando preservar ou restabelecer restrições e determinações para auxílio da ordem pública ou a paz social, em razão de situações que são atingidas por calamidades de grandes proporções da natureza.⁵ Sendo assim, fica constatado pelo texto constitucional que o estado de calamidade pública será sempre declarado quando houver grandes proporções e ainda gerar situações que perturbem e modifiquem a ordem pública ou a paz social para que sirva de base para ser possível a decretação do Estado de Defesa.⁶

Nesse sentido, veja-se que a decretação visa preservar a intangibilidade do ordenamento jurídico brasileiro e da autoridade do Estado, quando forem ameaçados por

⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa (1988)**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

⁵ DERBASS, Hassan Madhat. **O Estado de Calamidade Pública no Brasil e a Intervenção Direta nos Municípios**. Capão da Canoa: UNISC. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 40

situações de crise político-institucional ou social.⁷ Visando estabelecer tal ordem social, a decretação da calamidade pública acaba por modificar algumas normas. Em âmbito popular, por exemplo, a população pode sacar o seu FGTS; no estadual, o Estado pode parcelar dívidas, atrasar execução de gastos e dispensar as licitações; em nível federal, são liberados recursos, envio da defesa civil militar e envio de kits emergenciais.⁸

Conforme mencionado, esta medida deve ser tomada em alguma situação extrema. Veja-se que foi o caso da pandemia do COVID-19, tendo em vista a emergência da saúde pública.⁹ O quadro, de início, foi visto como desolador para o país, face a inúmeras decisões que foram tomadas pelo próprio governo federal que poderiam ser vistas como ineficazes para evitar que ocorressem mais crises no sistema interno do Sistema Único de Saúde (SUS) ou sobre a economia e mortes que se correlacionam em razão das medidas ineficazes de distanciamento social.¹⁰ De igual forma, amplamente amparado pela Constituição Federal, o estado de calamidade pública foi decretado e suas possibilidades, bem como consequências vieram à tona.

Essa decretação confere ao estado uma série de benefícios de natureza fiscal, tendentes a minimizar os efeitos da situação enfrentada, permitindo que as restrições advindas das normas voltadas ao implemento da responsabilidade na gestão fiscal possam ser flexibilizadas, até o restabelecimento das condições.¹¹

2.2 COMO ELE MODIFICA O PROCESSO LICITATÓRIO

Dentre todas as consequências que traz a decretação do estado de calamidade pública, a flexibilização nos processos licitatórios é uma das principais. A licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse,¹² este é um procedimento obrigatório, que visa a celebração

⁷ MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 383.

⁸ BLUME, Bruno André. **Entenda o que é estado de calamidade pública**. Politize. Disponível em <<https://www.politize.com.br/estado-de-calamidade-publica>>, acessado em 08 de outubro de 2021.

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense; METODO, 2021. p. 719

¹⁰ DERBASS, Hassan Madhat. **O Estado de Calamidade Pública no Brasil e a Intervenção Direta nos Municípios**. Capão da Canoa: UNISC. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito.

¹¹ DELLAVERDE, Alessandra Katia. **Efeitos Financeiros do Estado de Calamidade (Pública) Financeira. Distinções Necessárias**. Revista da Advocacia do Poder Legislativo. Disponível em: <<https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-EFEITOS-FINANCEIROS-DO-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-E-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-FINANCEIRA.-DISTINCOES-NECESSARIA.pdf>>, acessado em 08 de outubro de 2021.

¹² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 185.

contratual pela Administração Pública. A razão dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas.¹³

O processo licitatório é regulamentado pela Lei 8.666/93 e consiste em um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre aos interessados a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.¹⁴

Nesse sentido, veja-se que a licitação equivale a uma oferta dirigida a toda coletividade de pessoas que preenche os requisitos legais e regulamentares do edital, cabendo a administração escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório.¹⁵ Insta ressaltar que a forma de escolha não deve considerar apenas o mais vantajoso economicamente, mas deve considerar questões sociais, conforme o art. 3º da Lei 8.666/93:

Art. 3º 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.¹⁶

Além dessa ressalva, tacitamente o texto desta disposição legal ressalta a necessidade de inclusão de pessoas com deficiências e ao favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte. Portanto, nota-se que alguns princípios devem ser resguardados no processo licitatório, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa,¹⁷ vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros correlatos,¹⁸ todos obrigando à realização de um processo público para seleção

¹³ DERBASS, Hassan Madhat. **O Estado de Calamidade Pública no Brasil e a Intervenção Direta nos Municípios**. Capão da Canoa: UNISC. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito.

¹⁴ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 302.

¹⁵ DI PIETRO. Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 295-302.

¹⁶ BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>, acessado em 03 de outubro de 2021.

¹⁷ Princípios norteadores das ações da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição da República.

¹⁸ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 147

imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.¹⁹

Conforme supramencionado, com a decretação do estado de calamidade pública durante a pandemia do COVID-19, houve a flexibilização dos processos licitatórios, visando conferir agilidade aos processos de aquisição de vacinas e demais insumos ou serviços de combate ao vírus.²⁰

O processo de fraude no processo licitatório se dá por meio do superfaturamento nas cotações de preços dos produtos em valores muito superiores aos de mercado, onde a diferença entre o preço real e o valor superfaturado é dividida entre os fraudadores.²¹ Com a pandemia e flexibilização do procedimento, há indícios de que esta prática se deu de forma reiterada, consoante demonstraremos a seguir.

3 SUPERFATURAMENTO E CORRUPÇÃO NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aos olhos da sociedade civil, a corrupção é um juízo de moral,²² no qual julga-se determinada ação política como correta ou incorreta, dizendo-se que “agente A” é desonesto, usou de forma indevida os recursos públicos ou utiliza de seu poder para obter vantagens, diz-se que cometeu um ato de corrupção.²³ Porém, lesa verificar que a corrupção é um fenômeno que pode, em si, enquadrar diversos delitos, tipificados no Código Penal ou em leis esparsas, tais quais: corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, concussão, facilitação de contrabando ou descaminho, prevaricação, advocacia administrativa, tráfico de influência, contratação direta ilegal, frustração do caráter competitivo de licitação, patrocínio de contratação indevida, modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo,

¹⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 640.

²⁰ TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: 2003.

²¹ HIGA, Alberto Shinji. **As medidas de enfrentamento à Covid-19 no âmbito das contratações públicas**. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-11/higa-enfrentamento-covid-19-contratacoes-publicas>>, acessado em 16 de julho de 2021.

²² Edwin Sutherland afirma que “Essas violações da lei praticadas por pessoas da classe socioeconômica mais alta são, por conveniência, chamados “crimes de colarinho branco”. [...] Crime de colarinho branco pode ser definido aproximadamente como um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e alto status social no curso de sua atividade.”. (SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco: Versão sem cortes**. Tradução: Clécio Lemos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 33-34.)

²³ FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e política social. *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009, p. 398-399.

perturbação ou pagamento irregular em contrato administrativo, perturbação de processo licitatório, violação de sigilo em licitação, afastamento de licitante, fraude em licitação ou contrato, contratação inidônea, impedimento indevido, omissão grave de dado ou de informação por projetista, corrupção eleitoral,²⁴ bem como outras formas previstas na lei. Para fins didáticos, nesta obra analisaremos de forma genérica o termo “corrupção”²⁵ para referirmo-nos aos crimes acima destacados, mas, em especial enfoque, os praticados durante o procedimento licitatório.

Não há, no Brasil, uma teoria sobre a corrupção,²⁶ e sim, concepções teórico-filosóficas acerca do tema, que buscam explicar os contextos jurídico, político e sociológico acerca de sua presença no país. Para a concepção patrimonialista/histórico-cultural o cerne das relações políticas e de gestão no país formam-se a partir da impessoalidade e da inexistência de distinção entre o setor público e o privado, residindo no clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo verdadeiras relações do Estado com a sociedade, com a corrupção como marca fundamental.²⁷

Busca-se, dentro das relações íntimas e impessoais, acesso a privilégios do estamento burocrático, delegando funções e cargos públicos a entes queridos, de confiança, com as relações administrativas e estatais baseando-se no círculo familiar e o “jeitinho” como condicionante do caráter do brasileiro, herança deixada pelo Império Português.²⁸ Sérgio Buarque de Holanda define o brasileiro como o “homem cordial”,²⁹ que é generoso e

²⁴ Esta série de crimes estão previstos no Código Penal, em especial no trecho referente a crimes cometidos contra a Administração Pública, previstos a partir do art. 312. (BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2021.)

²⁵ Susan Rose-Ackerman define a corrupção como “*the abuse of an entrusted power for private gain*”, ou “o abuso de um poder confiado para ganho particular” (tradução nossa), que expressa tanto acerca das relações entre particulares, de empregado a empregado, tanto quanto da população a um líder do governo. (ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 8-9.)

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. **PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2013, p. 82; FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e política social.** *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009, p. 388.

²⁷ FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e política social.** *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009, p. 398-399; LEAL, Rogério Gesta. **PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2013, p. 174; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014, p. 96-97.

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014, p. 175-177.

²⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014, p. 177.

hospitaleiro para com o outro, na medida em que Fernando Filgueiras critica este fato, constatando que, no Brasil, criou-se um senso permanente de irresponsabilidade e indolência, gerando uma incapacidade de incorporar o mundo impessoal e de regras formais.³⁰

Doutra forma, conforme construção doutrinária do professor argentino Héctor A. Mairal, verifica-se em uma concepção jurídica da corrupção, no sentido de que o Direito Público se torna o verdadeiro fomentador da corrupção no seio do Estado, com a legislação administrativa, licitatória, criminal e civil colaborando para que as relações entre particulares e o Estado sejam fundadas com base na corrupção. Funda-se este pensamento com base em três pontos centrais: a insegurança jurídica³¹, as normas jurídicas irreais/mal fundamentadas,³² e os defeitos processo licitatório e de fiscalização da execução do contrato firmado com o particular³³.

A um, a falta de clareza ou a ambiguidade das normas, muitas vezes havendo contradição entre si, tornam confusa ao particular, e o mesmo acaba por interpretá-la de maneira extensiva ou restritiva, por não saber qual conduta lhe é esperada, ficando, assim, à mercê da aplicação da punição por parte da autoridade.³⁴ Além, ao conferir excesso de discricionariedade de atuação ao funcionário público, dá-se ao mesmo grande poder de interpretar da forma que lhe for mais conveniente: de forma restritiva ou extensiva,³⁵ conferindo ao particular uma espécie de insegurança, que busca outro meio para conferir a certeza da aplicação do seu direito: a corrupção, por meio do suborno.³⁶

Ao segundo ponto, à inviabilidade econômica das normas referente à corrupção, que acabam se tornando mais caras financeiramente em comparação ao suborno pago ao funcionário público para que não lhe denuncie às autoridades investigativas.³⁷ Ao último

³⁰ FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e política social. *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009, p. 393.

³¹ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 49-112.

³² MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 113-177.

³³ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 177-222.

³⁴ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 57-58.

³⁵ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 59.

³⁶ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 91.

³⁷ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 113-115.

ponto elencado, versa sobre os inúmeros defeitos acerca da contratação e fiscalização de contratos de particulares para com o Poder Público, com editais direcionados, contratações de melhor técnica e preço onde obtém o contrato quem o funcionário mais alto da hierarquia deseja,³⁸ bem como inúmeras questões acerca da fiscalização acerca da execução dos contratos.³⁹

Estas duas concepções analisadas são essenciais para entender parte da situação, em conjunto com a situação de fragilidade econômica e de Saúde Pública que o país enfrenta com a pandemia de COVID-19, onde muitos agentes públicos se aproveitam para obter vantagens com a situação,⁴⁰ na forma do ditado popular “a ocasião cria o ladrão”,⁴¹ tal qual discordamos veementemente. Nota-se, por meio das notícias e fatos de domínio público, que as investigações e desvios de verbas ocorreram em nível federal, estadual e municipal, na forma que demonstraremos a seguir.

No plano estadual, verificamos operações da Polícia Federal em diversos estados da Federação, somando, até o dia 20 de julho deste ano, mais de 100 operações relacionadas à fraudes no combate a pandemia, investigando contratos na soma total de R\$3,2 bilhões.⁴² A maior destas operações, a Placebo, deflagrada no Rio de Janeiro, investigou somas no valor de R\$835 milhões em contratos com supostas irregularidades vinculadas ao enfrentamento da pandemia no estado, culminando com o processo de *impeachment* do então governador

³⁸ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 179-187.

³⁹ MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 195-199.

⁴⁰ Neste sentido, afirma o magistrado e professor Rogério Gesta Leal: “*Pode-se dizer que tanto os cenários de fragilidade econômica como os de opulência dão ensejo e fomento a comportamentos corruptivos, tanto em nível de relações pessoais como institucionais, públicas e privadas, isto porque, em tais situações, demandas e interesses individuais, corporativos e sociais se veem em maior exposição (na escassez, em busca de soluções e escolhas trágicas – mais exclusivas do que inclusivas; na opulência, na seleção das escolhas cujas possibilidades são muitas)*”. (LEAL, Rogério Gesta. **PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2013, p. 130.)

⁴¹ FERNANDES, Daniel. Corrupção na pandemia: ‘Ocasão faz o ladrão’, diz Roberto Livianu. **CNN Brasil**, São Paulo, 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/corrupcao-na-pandemia-ocasio-faz-o-ladrao-diz-presidente-de-instituto>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁴² Polícia Federal completa mais de 100 operações contra fraudes relacionadas às ações de enfrentamento à pandemia. **Governo do Brasil**, 2021. Disponível em: <

Wilson Witzel.⁴³ Em São Paulo e no Pará foi deflagrada a Operação S.O.S., envolvendo valores em torno de R\$ 500 milhões, relacionados à instalação de hospitais de campanha no estado. Não menos importante, houveram as operações Contágio⁴⁴, Bellum, Desvid-19, Sangria, *Virus Infectio*⁴⁵ e Pleumon⁴⁶, dentre outras.

No decorrer destas investigações da Polícia Federal, constataram-se diversos atos corruptivos envolvendo o Governo Federal, culminando na instalação da CPI da COVID, que visa investigar as ações e omissões no combate à pandemia, com seu início em 27 de abril de 2021, em 14 de julho sendo prorrogada, devendo necessariamente ser concluída e o relatório final apresentado até 5 de novembro de 2021.⁴⁷ Entre os inúmeros depoimentos e investigações realizadas pela comissão do Senado Federal, fato que se tornou notícia nacional foi quando, no dia 25 de junho, o Deputado Federal Luis Miranda relatou uma suposta inação do Presidente da República, Jair Bolsonaro, acerca de um possível esquema de corrupção na compra de doses da Covaxin.⁴⁸ O suposto esquema na negociação realizada entre o Ministério da Saúde e a Precisa Medicamentos, representante no Brasil da empresa indiana Bharat

⁴³ DESIDERI, Leonardo. Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil. **Gazeta do Povo**, Brasília, 23 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁴⁴ Investiga irregularidades no montante de R\$100 milhões de reais acerca de desvios em recursos para a saúde nos estados de São Paulo e Minas Gerais, onde supostamente uma organização subcontratava pequenas empresas sem experiência na área da saúde, que realizavam saques, para burlar o controle contra lavagem de dinheiro. (DESIDERI, Leonardo. Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil. **Gazeta do Povo**, Brasília, 23 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil>>. Acesso em: 11/10/2021.)

⁴⁵ Operações realizadas no Norte do país, investigando o governador do Pará, Helder Barbalho, entre outras pessoas, acerca da compra de respiradores, pagas de forma antecipada, mas sendo entregues modelos diferentes do adquirido, não servindo para o tratamento de COVID-19, motivo pelo qual foram adquiridos. (DESIDERI, Leonardo. Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil. **Gazeta do Povo**, Brasília, 23 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil>>. Acesso em: 11/10/2021.)

⁴⁶ Deflagrada para investigar supostas fraudes em licitação na compra de 200 respiradores que nunca foram entregues, no valor de R\$200 milhões, culminando na abertura de processo de impeachment, que acabou não se concretizando na Assembleia Legislativa, do atual governador Carlos Moisés. (DESIDERI, Leonardo. Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil. **Gazeta do Povo**, Brasília, 23 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil>>. Acesso em: 11/10/2021.)

⁴⁷ BRASIL. **Senado Federal notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/ao-vivo/cpi-da-pandemia>>. Acesso em: 11/10/2021. Insta ressaltar que, até o momento da conclusão deste artigo, o relatório final da CPI não havia sido concluído.

⁴⁸ Quem é quem nas denúncias sobre superfaturamento de vacinas. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quem-e-quem-nas-denuncias-sobre-superfaturamento-de-vacinas/>>. Acesso em: 11/10/2021.

Biotech, para a compra da vacina Covaxin, onde supostamente o valor estimado em US\$ 15 por dose era 1.000% acima do estimado pela própria farmacêutica em agosto de 2020.⁴⁹ Após o levantamento destas suspeitas, o contrato foi rescindido a pedido do Ministério da Saúde no dia 27 do mesmo mês.⁵⁰

No mesmo sentido, em depoimento para a CPI da COVID, o representante de vendas da Davati Medical Supply, Luiz Dominghetti, afirmou que recebeu pedido de propina do diretor de logística do Ministério da Saúde, Roberto Dias, nas negociações para a compra da vacina AstraZeneca, onde supostamente teria requisitado US\$ 1 por dose para adquirir as referidas vacinas, onde a intenção era adquirir 400 milhões de doses neste negócio.⁵¹

Não apenas estes escândalos sobre corrupção na compra de vacinas e respiradores foram investigados pela CPI da COVID, mas sendo estes os delimitados e considerados pertinentes para este estudo. Além destes fatos, estão sendo investigadas situações como fraudes em estudos de tratamentos contra a COVID-19, e da possível realização de tratamentos experimentais com pacientes contra a COVID-19 sem o consentimento destes, em um suposto esquema realizado com o Governo Federal.⁵² O intuito desta pesquisa fraudada seria a confirmação da tese sustentada pelo Governo Federal, onde a hidroxicloroquina seria o melhor tratamento para a doença.⁵³

Lesas reforçar que, embora o Governo Federal tenha, mediante o Ministério da Saúde, conduzido a campanha de vacinação e de combate à COVID-19, o Supremo Tribunal Federal

⁴⁹ PORTO, Douglas. CPI da Pandemia recebe Danilo Trento, suposto diretor da Precisa Medicamentos. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-da-pandemia-recebe-danilo-trento-suposto-diretor-da-precisa-medicamentos/>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁵⁰ PORTO, Douglas. CPI da Pandemia recebe Danilo Trento, suposto diretor da Precisa Medicamentos. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-da-pandemia-recebe-danilo-trento-suposto-diretor-da-precisa-medicamentos/>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁵¹ Quem é quem nas denúncias sobre superfaturamento de vacinas. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quem-e-quem-nas-denuncias-sobre-superfaturamento-de-vacinas/>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁵² SCHREIBER, Mariana. Fraude em mortes por covid e pacientes como cobaias? O que se sabe de acusações contra Prevent Senior. **BBC**, Brasília, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58661915>>. Acesso em: 11/10/2021.

⁵³ SCHREIBER, Mariana. Fraude em mortes por covid e pacientes como cobaias? O que se sabe de acusações contra Prevent Senior. **BBC**, Brasília, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58661915>>. Acesso em: 11/10/2021.

reforçou na ADI 6.341 que a competência para tomar as ações para o combate à COVID-19 é concorrente da União, municípios e estados.⁵⁴

4 CONCLUSÃO

Após análise realizada acerca de situações fáticas, bem como dos procedimentos alterados para comportar o Estado de Calamidade Pública vivido atualmente tendo em vista a pandemia de COVID-19, constata-se que a facilitação do procedimento licitatório contribuiu para que a prática de fatos corruptivos se dê em sua forma mais visível e escancarada. Inúmeras operações realizadas pela Polícia Federal, CPI da COVID, bem como demais órgãos de controle das contas públicas, como o TCU, Ministério da Transparência etc., demonstram a presença de utilização da máquina estatal para fins particulares, realizadas majoritariamente na forma de fraude de licitação, entre outras modalidades corruptivas.

Observa-se que a ausência de um procedimento burocrático, técnico e detalhado, enseja e permite a prática de atos que violam o interesse público e o objetivo principal da dispensa de licitação: o fornecimento de materiais para salvar vidas de forma mais ágil e eficaz. Ocorre que os produtos são adquiridos de forma ágil, mas muitas vezes não são entregues, ou são fornecidos, mas em qualidade inferior à contratada, bem como o superfaturamento de valores contratuais previstos com os particulares fornecedores.

Na constância desta pesquisa, verificamos que a dificuldade no “combate” à corrupção se dá por inúmeros fatores, dentre eles a ausência do estereótipo de criminoso no agente político, que favorece-se do fato que no imaginário popular o “criminoso” era substancialmente aquele atrelado à classe socioeconômica mais baixa.⁵⁵ Ainda, a ausência de uma vítima determinada causa a falta de sensibilidade e comoção da população, na medida em que afeta todos, mas ao mesmo tempo não há direcionamento neste dano,⁵⁶ pesando-se ao fato

⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 23/06/2020. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 de out. 2021.

⁵⁵ SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco: Versão sem cortes**. Tradução: Clécio Lemos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 97.

⁵⁶ CACICEDO, Patrick. **Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 25, n. 128, p. 409-430, fev-mar., 2017, p. 414-415.

de que são fatos de difícil detecção, visto que são cometidos em segredo e de forma elaborada⁵⁷ por agentes que possuem alto status social, possuindo poder político e financeiro.⁵⁸⁻⁵⁹

Alguns penalistas defendem a flexibilização de garantias processuais, uma espécie de forma diferenciada de atuação da justiça penal para tratar os casos envolvendo crimes econômicos e agentes de maior poder aquisitivo, mas, contudo, que acaba por violar o caráter democrático do sistema penal, que teria por si próprio o objetivo de solapar a liberdade do indivíduo. Esta forma de atuação jurídica gera efeitos políticos negativos,⁶⁰ formando a imagem pública de que o Estado seja visto como ambiente de excelência para a prática de corrupção, gerando uma ruptura para com a sociedade civil.⁶¹

REFERÊNCIAS

BLUME, Bruno André. **Entenda o que é estado de calamidade pública**. Politize. Disponível em <<https://www.politize.com.br/estado-de-calamidade-publica>>, acessado em 08 de outubro de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 23/06/2020. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11/10/2021.

BRASIL. **Senado Federal notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/ao-vivo/cpi-da-pandemia>>. Acesso em: 11/10/2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa (1988)**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷ CACICEDO, Patrick. **Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 25, n. 128, p. 409-430, fev-mar., 2017, p. 415.

⁵⁸ SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco: Versão sem cortes**. Tradução: Clécio Lemos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 32.

⁵⁹ “Os pontos de semelhança entre o crime de colarinho branco e o roubo profissional, que foram demonstrados anteriormente, não fornecem um quadro completo da relação entre esses dois tipos de crimes. Esses crimes possuem, concomitantemente, diferenças e semelhanças. O ponto mais significativo da diferença está nas concepções que os infratores têm de si mesmos e nas concepções da opinião pública acerca deles. O ladrão profissional concebe a si mesmo como um criminoso, e é assim considerado pelo público em geral. Uma vez que ele não tem nenhum desejo de sustentar uma reputação pública favorável, orgulha-se de sua reputação como criminoso. O homem de negócios, por outro lado, se enxerga como um cidadão respeitável e, normalmente, também é assim considerado pelo público em geral. Mesmo quando violam a lei, eles não se veem como criminosos.”. (SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco: Versão sem cortes**. Tradução: Clécio Lemos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 338)

⁶⁰ CACICEDO, Patrick. **Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 25, n. 128, p. 409-430, fev-mar., 2017, p. 417-418.

⁶¹ CACICEDO, Patrick. **Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 25, n. 128, p. 409-430, fev-mar., 2017, p. 417-418; HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014, p. 175-176; FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e política social**. *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009, p. 388.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2020.

BRASIL, **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm, acessado em 03 de outubro de 2021.

CACICEDO, Patrick. **Democracia e processo de criminalização da corrupção no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 25, n. 128, p. 409-430, fev-mar., 2017.

DELLAVERDE, Alexsandra Katia. **Efeitos Financeiros do Estado de Calamidade (Pública) Financeira. Distinções Necessárias**. Revista da Advocacia do Poder Legislativo. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-EFEITOS-FINANCEIROS-DO-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-E-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA-FINANCEIRA.-DISTINCOES-NECESSARIA.pdf>, acessado em 08 de outubro de 2021.

DERBASS, Hassan Madhat. **O Estado de Calamidade Pública no Brasil e a Intervenção Direta nos Municípios**. Capão da Canoa: UNISC. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Direito.

DESIDERI, Leonardo. Corrupção na pandemia: um panorama do que já aconteceu no Brasil. **Gazeta do Povo**, Brasília, 23 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/corruptao-na-pandemia-um-panorama-do-que-ja-aconteceu-no-brasil>. Acesso em: 11/10/2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HIGA, Alberto Shinji. **As medidas de enfrentamento à Covid-19 no âmbito das contratações públicas**. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jan-11/higa-enfrentamento-covid-19-contratacoes-publicas>, acessado em 16 de julho de 2021.

FERNANDES, Daniel. Corrupção na pandemia: ‘Ocasão faz o ladrão’, diz Roberto Livianu. **CNN Brasil**, São Paulo, 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/corruptao-na-pandemia-ocasio-faz-o-ladrao-diz-presidente-de-instituto>. Acesso em: 11/10/2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e política social**. *Opinião Pública*, v. 15, n. 3, p. 386-421, nov. 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **PATOLOGIAS CORRUPATIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la**. Tradução: Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

Polícia Federal completa mais de 100 operações contra fraudes relacionadas às ações de enfrentamento à pandemia. **Governo do Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/07/policia-federal-completa-mais-de-100-operacoes-contras-fraudes-relacionadas-as-acoes-de-enfrentamento-a-pandemia#:~:text=Bras%C3%ADlia%2FDF%20%2D%20A%20Pol%C3%ADcia%20Federal,R%24%203%2C2%20bilh%C3%B5es.>>. Acesso em: 11/10/2021.

PORTO, Douglas. CPI da Pandemia recebe Danilo Trento, suposto diretor da Precisa Medicamentos. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-da-pandemia-recebe-danilo-trento-suposto-diretor-da-precisa-medicamentos/>>. Acesso em: 11/10/2021.

Quem é quem nas denúncias sobre superfaturamento de vacinas. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/quem-e-quem-nas-denuncias-sobre-superfaturamento-de-vacinas/>>. Acesso em: 11/10/2021.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SCHREIBER, Mariana. Fraude em mortes por covid e pacientes como cobaias? O que se sabe de acusações contra Prevent Senior. **BBC**, Brasília, 23 de setembro de 2021. Disponível em: <[>](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58661915). Acesso em: 11/10/2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

SUTHERLAND, Edwin. **Crime de colarinho branco: Versão sem cortes**. Tradução: Clécio Lemos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto;
CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil.**
São Paulo: 2003