

# **CORRUPÇÃO EM TEMPOS DA COVID-19: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico**

## *CORRUPTION IN COVID-19 TIMES: the role of External Control in the challenges caused by the current pandemic scenario*

**Halisson Silva de Brito<sup>1</sup>**

**Ana Carla Oliveira da Costa<sup>2</sup>**

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo abordar como a corrupção tem se apresentado no cenário atual brasileiro, diante da pandemia provocada pelo vírus conhecido popularmente como Covid-19, bem como analisar como o Controle Externo tem atuado, por meio de seus órgãos, no combate às ilegalidades decorrentes da flexibilização legislativa necessária à época. O debate se mostra importante, pois permite observar que mesmo diante das dificuldades impostas pela pandemia, o Controle Externo conseguiu alavancar seu desempenho no combate a corrupção. No desenvolvimento da pesquisa, optou-se pelo método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, análise da legislação brasileira vigente e consulta a informações e dados públicos disponibilizados pelo Governo Federal.

**Palavras-chave:** **Corrupção. Pandemia. Controle Externo.**

**Abstract:** This article aims to address how corruption has presented itself in the current Brazilian scenario, in the face of the pandemic caused by the virus popularly known as Covid-19, as well as to analyze how External Control has acted, through the means of its organs, in fighting the illegalities resulting from the legislative flexibility necessary at the time. The debate proves to be important, because it allows us to observe that even in face of the difficulties imposed by the pandemic, External Control managed to leverage its performance in the fight against corruption. In this research's development, the deductive method was chosen, with bibliographic research, analysis of the current Brazilian legislation and consultation of public information and data provided by the Federal Government.

**Keywords:** **Corruption. Pandemic. External Control.**

1 Pós-Graduado em Direito Municipal com habilitação para o magistério superior pelo JUSPODIVM, Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela FUNDACEM, Pós-Graduado em Licitações e Contratos pela Faculdade Baiana de Direito, já atuou como Procurador Geral Municipal e como Membro da Comissão de Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Seção Bahia. É Consultor Jurídico de Municípios, Órgãos Públicos e Entidades Sindicais. Advogado e Palestrante. contato@halissonbrito.adv.br.

2 Graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Pós-graduada em Ciências Criminais pela Estácio de Sá em parceria com o Complexo de Ensino Renato Saraiva. Membro do Grupo de Estudos Avançados - Sistema Penal e Necropolítica do IBCCRIM. Atua como advogada nas áreas cível e Criminal. ac.costa@outlook.com.

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 iniciou marcado por uma pandemia de escala mundial. Conhecido popularmente por Covid-19, o *Coronavirus Disease 2019*, cujo agente etiológico é o SARS-CoV-2, já atingiu vinte milhões, duzentos e oitenta e cinco mil e sessenta e sete pessoas no Brasil, levando a óbito mais de quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e noventa e seis brasileiros<sup>3</sup>. Ocorre que, sua repercussão ultrapassa o campo biomédico e epidemiológico, ocasionando impactos sociais, econômicos e políticos.

Embora o Brasil, historicamente, seja acometido por tragédias motivadas por ações humanas ou naturais, é imperioso ressaltar que desde a gripe espanhola, em meados de 1918, o mundo não presenciava uma crise sanitária de tamanha proporção, que irradiasse tão profundamente na sociedade, em um quadro de incertezas acerca dos seus desdobramentos.

É nesse cenário de caos mundial, de atitudes reacionárias e irresponsáveis de alguns governos, de urgência nas ações para a garantia do distanciamento social, como isolamento e *lockdown*, bem como a compras de insumos para atender a população afetada, testagem de medicamentos, que temas como a corrupção no poder público ganhou largo destaque.

Que a corrupção é um problema que assola o Brasil, com grandes escândalos em seus mais variados níveis, não há dúvidas. Contudo, o que se tem observado é que, ante a situação emergencial de calamidade pública e desatenção da sociedade, atualmente mais preocupada em sobreviver, essa prática tem sido costumeiramente encontrada durante as compras de produtos e serviços pelo poderio público. Sob o argumento da discricionariedade, os agentes públicos de maneira arbitrária controlam o favorecimento de determinadas empresas e se beneficiam das vantagens obtidas para gerar lucros grandiosos.

Assim, é partindo da perspectiva de que as enfermidades são a um só tempo fenômenos biológicos e sociais, que o presente artigo tem como escopo abordar a existência da corrupção na gestão pública, que se agravou ainda mais diante da situação de pandemia, bem como abordar os possíveis instrumentos disponíveis à Gestão Pública capazes de fortalecer o processo de *accountability* desse ato e, em como o Controle Externo pode ser recurso imprescindível nesse cenário.

No desenvolvimento da pesquisa, optou-se pelo método dedutivo com pesquisa bibliográfica, análise da legislação brasileira vigente e consulta a informações e dados públicos disponibilizados pelo Governo.

Para tanto, o texto se desenvolverá a partir da problemática que abarca as bases da corrupção, tendo-se em vista que sua prática gera custos, desestimula os investimentos externos, compromete o crescimento econômico e as instituições políticas, provoca descrédito dos serviços públicos e o agravamento de problemas sociais.

<sup>3</sup> Dados até 13 de agosto de 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

Assim, para executar a tarefa proposta, optou-se, em um primeiro momento, por abordar o tema da corrupção, apresentando seu lugar na história brasileira, suas diversas acepções e os marcos metodológicos para seu estudo.

No segundo momento buscou-se trazer informações sobre como a corrupção está se apresentando no atual cenário brasileiro, onde, diante da pandemia, o Poder Público precisou adotar medidas como o afrouxamento de regras e controles, visando conter os estragos provocados por essa situação de emergência. Buscou-se ainda demonstrar como as flexibilizações podem estar sendo utilizadas pelos gestores públicos com má-fé.

Por fim, foi demonstrado como o Controle Externo, na realização de suas obrigações constitucionais, tem atuado no combate à corrupção, em meio à pandemia, por meios de instrumentos preventivos e fiscalizatórios.

## 2 PERCEPÇÕES ACERCA DA CORRUPÇÃO

Dentre os grandes temas de Direito Público brasileiro, a corrupção é daqueles que provocam diversas oportunidades ao debate. Embora não seja considerado um tema inédito, suas diferentes abordagens, continuamente, permitem um novo esforço de subsídios ao aperfeiçoamento da tecnologia jurídica.

O estudo da corrupção tem como característica marcante ser um fenômeno de grandes proporções, devido a sua interferência na capacidade de desenvolvimento da economia, capaz de beneficiar a todos os cidadãos, evidenciando manifestações de um poder arbitrário nas relações entre o Estado e o Cidadão.

A corrupção no setor público tem constituído objeto permanente na pauta de grandes economias mundiais. Isso porque ela atinge, direta ou indiretamente, os direitos humanos, provocando aumentos dos custos, redução do crescimento econômico, comprometimento das instituições políticas, aviltamento dos serviços públicos e o agravamento de problemas sociais.

No Brasil, a corrupção é registrada desde o início de sua formação. Assim, como forma de situar o leitor, neste tópico será apresentado aspectos gerais acerca da corrupção e como as grandes esferas da sociedade a usam ao seu favor, depreciando o processo legal para adquirir benefícios.

### 2.1 BREVE HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

A corrupção é um fenômeno sociopolítico extremamente antigo e, como tal, acompanha o desenvolvimento da humanidade desde os primeiros agrupamentos sociais. Sua natureza é indiscutivelmente danosa e destrutiva, uma vez que compromete as bases do Estado Democrático de Direito, a ordem jurídica, além de perpetuar injustiças e desigualdade sociais.

Jean-Jacques Rosseau (1978), em seu Contrato Social afirmava que a corrupção é algo intrínseco à formação da sociedade civil, sendo ela mesma a culpada por perverter o bom selvagem que outrora vivia em um estado de natureza. Platão e Aristóteles (século IV a.C.), também tratavam o tema corrupção no período Antes de Cristo, quando abordavam a dificuldade de se obedecer às leis sem auferir presentes e que a ambição era a causa primordial da corrupção, vindo as riquezas na maioria das vezes do erário público. Especialista mais atuais como Klitgaard (1994), do mesmo modo, aponta que a corrupção é um fenômeno antigo, com manifestações em várias civilizações ao longo da história.

Assim, analisá-la sob o viés histórico permite uma compreensão mais realista do problema, visto que desta forma é possível perceber o fato de que a corrupção não é uma consequência típica da modernidade: ao contrário, ela se processa em diversas épocas, desenvolve-se junto com a sociedade e pode ser considerada, assim, como um dos fenômenos mais recorrentes das organizações sociais e estatais. Ademais, “a cultura de um país é [...] importante para explicar em que medida seus cidadãos e políticos agem de modo corrupto.” (BARROS FILHO; PRACA, 2014, p. 827).

Acerca do tema, Braun (2014) ao citar Wolkmer (1990), informa que no Brasil há a predominância de duas tendências sobre o surgimento da corrupção no país: uma política e outra sociológica. A tendência política, também conhecida como weberiana e amplamente aceita pelos cientistas sociais, compreende que o Estado Brasileiro se concebeu estruturalmente patrimonialista, estamental e burocrático. No que diz respeito à tendência sociológica, também chamada de marxista, aborda que o Estado surge no Brasil através de mudanças sociais e econômicas, passando de uma estrutura agrária para um modelo de produção capitalista.

É bem verdade, sob o viés sociológico, que desde o período colonial, a corrupção é registrada no Brasil; perpassando a fase do Império e perpetuando-se até os dias atuais, no período republicano (HABIB, 1994). Para Barbosa (2003), não tem como entender o jeito brasileiro sem antes analisar sua perspectiva histórica e, por sua vez, reitera que o passado português contribuiu muito para condicionar as atitudes brasileiras no que diz respeito ao funcionamento do governo.

Ao abordar o tema, Barroso (2017) recupera traços do processo da colonização brasileira em que se realçam o patrimonialismo, o oficialismo e a desigualdade, tudo a contribuir para a edificação do “jeitinho brasileiro”, a antagonizar com a observância da ordem jurídica.

Com efeito, Sérgio Habib (1994, p. 11), demonstra de forma clara como a colonização no território brasileiro foi decisiva para esse comportamento:

Ao contrário do que ocorreu em outras colonizações, no caso específico do Brasil, os colonizadores não se preocupavam em construir o estofo moral do povo, muito menos não se preocuparam com seu destino,

enquanto nação. Desejavam, isto sim, extrair o máximo de suas riquezas, a ponto de D. João VI dizer que o Brasil 'era a vaca leiteira de Portugal'.

Ainda nessa perspectiva, Luciano Raposo Figueredo (2008), alude que são variados os fatores que desencadearam o elevado grau de corrupção no Brasil colônia. Para o autor, a corrupção esteve densamente presente nessa época, em grande parte, devido à precariedade e confusão das leis, o acúmulo de funções administrativas e suas remunerações injustas, os caprichos das instâncias de poder, gerando, desta forma, todo esse cenário de desordem.

É notório, portanto, que a sociedade brasileira foi moldada à imagem e semelhança do mundo português, marcada por uma sociedade patrimonial, paternalista, estruturada sobre uma burocracia formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, onde, a princípio, não é obedecido nenhum critério meritocrático.

Esse cenário constante de práticas corruptas também se conservou imperturbado durante o Brasil Império e, embora tenham ocorrido mudanças na sociedade brasileira, de caráter socioeconômico, com a chegada da família real, em 1808, os casos de corrupção permaneceram intactos. Importante ressaltar que nesse período desenvolvimentista, as formas de corrupção foram se adaptando à nova realidade, houve a necessidade de ser mais velada, visto que eram praticadas "por nobres, ministros e demais ocupantes do governo." (HABIB, 1994, p. 15).

A Proclamação da República, do mesmo modo, não trouxe mudanças significativas em relação às práticas corruptas. Tais ações continuavam a se manifestar, principalmente considerando o período inicial republicano, que foi marcado por um cenário tumultuado no âmbito social e político (HABIB, 1994). Foi nesse período que outras formas de corrupção, como a eleitoral e a de concessão de obras públicas, surgiram no cenário nacional (BIASON, 2018).

Nos anos seguintes ao período republicano, houve momentos de desenvolvimento ainda maiores das práticas ligadas à corrupção, onde a política se desviou dos princípios éticos, gerando, cada vez mais uma teia de interesses econômicos, cujo designo primordial era a permanência de determinados grupos no poder.

Para Habib (1994), foi 1964, com o período da ditadura militar, que o Brasil mergulhou em seu ciclo supremo de corrupção. Verificou-se, neste período, um crescimento sem precedentes do funcionalismo público, sobrecarregando o Estado, com obras de custos elevadíssimos, comprometendo a economia do país.

O autor nos dá uma ideia de como era o cenário nacional nessa época:

Um governo autoritário, imperando num regime de exceção, com o Poder Judiciário desfalcado de suas prerrogativas, com a Constituição violentada e repleta de artigos bastrados; a universidade – celeiro de ideias e alma de uma nação – mutilada, invadida pelos coturnos em marcha; os profissionais liberais sob patrulhamento; a imprensa condenada à mera

narração de fatos devidamente controlados por uma implacável censura, sem direito à crítica; um Poder Legislativo ameaçado e tolhido na sua autonomia, tudo isso e mais tudo aquilo que se contraponha ao estado democrático [...]. (HABIB, 1994, p. 45).

É nítido, portanto, que o país viveu sob o comendo dos militares, uma séria crise institucional e moral, que teve seu ponto culminante na década de 80, quando o poder estatal político e administrativo foi devolvido aos civis com a campanha pelas Diretas-Já. Neste novo cenário político, o Impeachment do presidente Collor constituiu um marco divisor nos escândalos de corrupção (BISON, 2018).

Entretanto, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que o tema corrupção ganhou relevância no seio social, que passou a exigir maior participação e transparência nas ações do governo e maior atuação dos membros dos Ministérios Públicos (HABIB, 1994). Renasceu, então, com o regime democrático, um novo paradigma, motivado pelo descontentamento da população com o contexto anterior. Assim, com as garantias individuais preconizadas na Constituição cidadã, o país passou de um modelo burocrático para um gerencial, onde a eficiência e economicidade são consideradas primordiais para os atos governamentais, não sendo suficiente “fazer o constante na lei”.

Nas últimas décadas, embora tenha havido um crescente número de casos de corrupção, principalmente nos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sua sucessora Dilma Rousseff, a sociedade passou a se organizar para exigir seus direitos constitucionais e cobrar do Poder Público uma maior transparência e efetividade no combate à corrupção.

Este breve percurso histórico permite observar que a corrupção é um problema permanente e seu combate é uma tarefa constante. Ademais, não é difícil perceber que durante toda a história brasileira, desde as elites oligárquicas às latifundiárias, o Estado foi exercido por dominadores políticos, totalmente estranhos aos interesses populares (BRAUN, 2014).

Cumprir esclarecer que ao abordar a corrupção sob o viés sociológico, não se busca no presente estudo, simplificar a realidade, sem entender que a sociedade se compõe de processos mais amplos que configuram a realidade social, muito menos empobrecer a análise, a ponto de naturalizar a corrupção e proporcionar um engessamento crítico das instituições políticas. Perquiriu-se, tão somente demonstrar que, infelizmente, alguns vícios de origem, influenciaram de forma significativa em um senso de irresponsabilidade com o coletivo.

## **2.2 DIVERSAS CONCEPÇÕES SOBRE A CORRUPÇÃO**

Em âmbito mundial, o período anterior a década de 90, a corrupção era tratada na literatura acadêmica um tanto de passagem, assim, os estudos sobre

impacto negativo da corrupção eram raros, chegando a ser considerado por muitos pesquisadores como sendo um fenômeno/ ou “graxa” que lubrificaria a burocracia, uma accidentalidade irrelevante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica (ABRAMO, 2006).

Contudo, a partir dos anos 1990, o debate acerca da corrupção cresceu e ganhou densidade, aparecendo iniciativas que visavam identificar suas causas institucionais, despertando na sociedade as consequências para os custos econômicos, sociais e políticos, além de sugerir reformas capazes de diminuir a incidência desse complexo fenômeno (SPECK, 2000).

É necessário reconhecer que a análise acerca da corrupção é complexa, não sendo um fenômeno exclusivamente político, pois, conforme já explanado, possui suas raízes nas práticas sociais, resulta de normas socioculturais bem delineadas, tal como o individualismo e o nepotismo. Ou seja, “É um fenômeno que, muitas vezes, utiliza-se de características específicas de cada Estado para tomar forma, ou seja, ela pode ser delineada em conformidade com a ordem social, cultural, econômica de cada país.” (BRAUN, 2014, p. 50).

De fato, a corrupção pode ser encontrada tanto na esfera pública quanto na privada, contudo, ela é melhor visualizada quando ocorre na esfera pública. A corrupção nesta esfera desperta, de maneira mais intensa, interesse e repulsa da sociedade civil, que por motivo dos desvios de dinheiro público, favores ilegais, benefícios isolados etc., se vê privada de melhores condições de manutenção do Estado (BRAUN, 2014).

De todo o modo, na tentativa de detectar algumas dimensões comuns atinentes à corrupção, inicia-se, pelo ponto de vista do Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292), uma ideia interessante acerca do tema:

A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima [...]. É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar.

Barros Filho e Praça (2014) informam que, para haver corrupção, conforme uma análise literal da palavra (ruptura e co) é preciso que haja pelo menos a presença de dois ou mais agentes na relação. Desta feita, não existe corrupção solitária, no isolamento, nas palavras dos autores “[...] toda corrupção é necessariamente uma operação orquestrada, conjunta, em reunião.” (BARROS FILHO, PRAÇA, 2014, p. 183).

Para Filgueiras (2015, p. 395), a corrupção é vista “[...] como disfuncionalidade inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico.”

No âmbito público, segundo Klitgaard (1994), uma acepção científica acolhida internacionalmente alude que corrupção é uma conduta que se afasta dos deveres de uma função pública em detrimento dos interesses privados, de natureza pecuniária

ou para agregar *status*, ou que infringe regras contra o exercício de determinados tipos de comportamento vinculados a interesses privados.

Já Heidenheimer (2001), a classifica de três formas: negra, cinza ou branca. É negra quando as elites políticas e a opinião pública formam um consenso de que a corrupção deve ser punida por razão de princípio; é cinza quando as elites e a opinião pública não formam esse consenso a respeito da punição da corrupção, fazendo com que alguns concordem com sua punição por princípio e outros não e, finalmente, é branca quando a corrupção ganha um aspecto tolerável, em que não existe apoio público à punição.

Contudo, a grande maioria dos estudos feitos sobre o tema da corrupção tem levado em consideração a opinião da população com relação a ela. Para Abramo (2005), o problema de abordar a corrupção empiricamente é o fato de não haver uma forma de medição direta desse fenômeno, o que pode significar o fato de ser possível que essas pesquisas apresentem vieses e controvérsias interpretativas, que pouco esclarecem o seu real alcance na sociedade.

Abramo (2005) critica essa vulnerabilidade da forma como é percebido o conceito de corrupção, visto que apurar a proporção dessa percepção significa que é variável e passivo. O próprio governo vincula e justifica o aumento da corrupção, pela maneira como ela é abordada pelos veículos midiáticos, e a forma como este evento manipula a opinião pública.

No pensamento social e político brasileiro, não existe uma teoria acerca da corrupção. Segundo Filgueiras (2015, p. 388):

Pode-se dizer, grosso modo, que esse tema foi deixado de lado nas reflexões acadêmicas e teóricas sobre o Brasil, não havendo, nesse sentido, uma abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente. Os estudos sobre corrupção no Brasil são recentes, realizados a partir de abordagens comparativas e institucionalistas, sem a pretensão de uma teoria geral, de cunho interpretativo.

O que pode se observar é que, embora não haja uma definição específica acerca do que seria corrupção, é notório que a mesma está relacionada a uma construção social, onde há um desvio dos interesses coletivos, em detrimento da obtenção de vantagens pessoais, pecuniárias ou não.

Nos informa Braun (2015, p. 52) que a corrupção se trata de um fenômeno presente em muitos países, contudo recebe maior abertura de realização em países subdesenvolvidos, pois apresentam índices sociais, econômicos e educacionais críticos. De forma que, “[...] isso não quer dizer que em países desenvolvidos não há corrupção, há também, e em abundância. No entanto, estados frágeis economicamente sofrem ainda mais com a corrupção, pois há sacrifício por parte da sociedade [...].”



Para Klitgaard (1994), o problema da corrupção não decorre de uma possível imoralidade dos indivíduos, a corrupção simplesmente existe, pois estão presentes estímulos para a prática. E, como uma modificação de consciência moral é algo utópico (considere superar o famigerado “jeitinho brasileiro”), a saída consistiria na reforma das instituições, que precisariam amparar um sistema de dissuasão e estímulos eficientes a ponto de desestimular o uso da corrupção.

Imperioso ressaltar que em âmbito jurídico brasileiro, em uma tentativa de limitar a abrangência do conceito de corrupção para fins práticos, algumas legislações foram adotadas: o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 (Código Penal), para designar o mau uso da função pública, visando obter vantagem; a Lei 12.846, de 1 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), para reprimir a pessoa jurídica envolvida no ato; e a Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para aplicar sanções ao funcionário público que cometeu ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da administração pública.

Uma vez que já explanado como a corrupção se apresenta na vida pública e institucional, no próximo tópico será abordado o fenômeno da corrupção na realidade pandêmica brasileira.

### 3 CORRUPÇÃO NO CONTEXTO DE PANDEMIA

É sabido que o orçamento público precisa ser empregado para saneamento das necessidades dos cidadãos e, em épocas de normalidade, um rito complexo de execução orçamentária deve ser respeitado. Entretanto, por previsão constitucional e legal, este trâmite pode ser modificado e flexibilizado em situação de extrema necessidade.

A disseminação da doença infecciosa viral respiratória causada pelo Covid-19 é uma circunstância de calamidade pública sem precedentes na história. Precisamente, por isso, não se julga plausível que a liberação do orçamento público se ampare em um formalismo excessivo e moroso, sob pena de “periclitamento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividades administrativas” (NIEBUHR, 2003, p. 275). Almeja-se nas contratações emergenciais, exatamente, assegurar a agilidade e eficiência do serviço ou das aquisições aspiradas.

Conforme aludem Garcia e Moreira Neto (2013), não podem os desastres naturais e as grandes catástrofes obter, do intérprete e aplicador das normas, um tratamento igual ao de demandas cotidianas e rotineiras do setor público e nem mesmo aos de demandas consideradas emergenciais, contudo não pertinentes ao risco à vida e à violação de outros direitos fundamentais das pessoas. Informa os autores:

Situações de calamidade pública e de desastres naturais que atingem elevadas proporções reclamam, em verdade, tanto do gestor público, como das sociedades empresárias que se mostram preparadas a serem contratadas emergencialmente, ações imediatas, muitas delas até imprevisíveis em circunstâncias de normalidade, voltadas a garantir a vida dos cidadãos, mesmo que se postergando formalidades correntes, como as referentes à contratação e à justificativa do preço. (GARCIA; MOREIRA NETO, 2013, p. 153).

Para Lima (2021), a situação de calamidade e emergência na saúde pública vivenciada atualmente no Brasil gerou a necessidade de se construir um novo marco jurídico, que ele chama de Direito Público de Emergência, com inúmeras implicações sobre as regras vigentes em tempos de normalidades.

Assim, formalidades, ainda que cogentes em qualquer contratação pública necessitaram se adaptar à premissa da estrita razoabilidade. Contudo, essa prerrogativa dada a Administração Pública para liberação dos recursos públicos, tornou a pandemia palco para a corrupção no País. As legislações extravagantes, criadas para trazer celeridade e afastar a burocracia em um contexto de emergência, não vêm sendo usada por muitos gestores com boa-fé.

O ex-presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), José Múcio Monteiro, em entrevista concedida no dia 27 de dezembro de 2020, ao Programa “Poder em foco”, do SBT, informou que gestores públicos têm se utilizado da luta contra a Covid-19 para afugentar recursos dos cofres públicos. “Esse vírus chegou aqui e retroalimentou um velho conhecido nosso, que vem do Império, que é o vírus da corrupção. Esse é brasileiro, fala todos os sotaques, fala com o meu sotaque, fala com o de vocês. Esse é um velho vírus. O mal intencionado não tem partido, ele acha que roubar dinheiro público não faz ladrão, que ele não está roubando de pessoa física” (Informação Verbal).

Segundo André Shalders (2020) “Conforme a epidemia do coronavírus avança no Brasil, o país assiste também a outra escalada: a de operações contra a corrupção envolvendo dinheiro público para a resposta à doença”.

Ainda no fim de abril de 2020, operações de combate à corrupção na pandemia, já atingiam governos de sete unidades da federação: Amapá, Distrito Federal, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina. Ao todo, essas operações haviam cumprido duzentos e trinta mandados de busca e apreensão, e ao menos trinta e duas pessoas suspeitas de envolvimento foram detidas (SHALDERS, 2020). Desde então, estas ações aumentaram consideravelmente.

Assim, como se não fossem suficientes as falhas do Governo Federal brasileiro no controle de transmissão do vírus e o achatamento da curva de contaminação, escândalos envolvendo o mau uso das verbas públicas, destinadas ao enfrentamento da Covid-19, são manchetes todos os dias no noticiário mundial. Em matéria divulgada

pela CNN Brasil, em 17 de dezembro de 2020, que tem como título “Quase R\$ 2 bilhões: relembre operações da PF contra desvios na pandemia”, o canal informa que as fraudes vão desde compras de máscaras e aventais, até aquisição de respiradores e contratos de hospitais de campanha para atender os pacientes com Covid-19.<sup>4</sup>

A situação é tão alarmante que, no dia 08 de abril de 2021, Luís Roberto Barroso, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou no Senado Federal, a instalação da denominada “CPI da Covid-19”. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tem como objetivo obter esclarecimentos se houve falhas por parte do Governo Federal no enfrentamento da pandemia e, conseqüentemente, buscar a responsabilização dos agentes públicos por eventuais ilegalidades cometidas no exercício do cargo.

Como se vê, o Brasil está presenciando um momento dramático. Não só por estar sofrendo com a ausência de recursos e estabilidade financeira, mas também porque suas instituições estão vivendo um momento de profundo enfraquecimento e exaustão, o que merece afirmar, ser muito perigoso para a democracia.

O que se nota é que, como bem observa Rodrigues (2021):

Essa nova realidade social gerou significativas modificações no comportamento do administrador público, abrindo para este um campo de permissibilidade, que pode ser de fácil condução ou, do contrário, configurar uma tormenta a ponto de gerar resultados nefastos [...].

Cumprе ressaltar que a maior abertura para os casos de desvios de dinheiro, durante a pandemia, advém da Lei n. 13.979/2020, bem como das Medidas Provisórias n. 922, de 28 de fevereiro de 2020 e n. 926, de 20 de março de 2020, por meio das quais foram realizadas alterações à Lei supracitada.

A lei em questão, em seu art. 4º, prevê a contratação por dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública, bem como prevê que essa aquisição de bens e contratação de serviços não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido (BRASIL, 2020).

O dispositivo legal também anuncia a possibilidade excepcional de participação de empresas que estejam impedidas ou suspensas de contratar com o Poder Público, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido (BRASIL, 2020).

Outra grande flexibilização provocada pela Lei n. 13.979/2020 foi a de que as condições caracterizadoras de emergências são presumidas, ou seja, não precisam ser previamente demonstradas (art. 4º-B) Iguualmente, foi a simplificação

---

4 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/12/17/quase-r-2-bilhoes-relembre-operacoes-da-pf-contrad-desvios-na-pandemia>. Acesso em: 28 jun. 2021.

de documentos e planejamento na licitação, como no caso da não exigibilidade na elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns (art. 4º C); admissão de apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado na aquisições ou contratações de bens, serviços e insumo (art. 4º-E, *caput*); dispensada a estimativa de preços em situações excepcionais (art. 4º-E, §2º). (BRASIL, 2020).

Já a medida provisória n. 961/2020, posteriormente convertida na Lei n. 14.065/2020, também introduziu uma relevante alteração nos procedimentos de contratação durante a pandemia da Covid-19. A norma possibilita pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, aumenta os limites de licitação estabelecidos nos incisos I e II do *caput* do art. 24 da Lei n. 8.666/1993 e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDCP), durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6/2020. (BRASIL, 2020a).

Observa-se que são muitas as alterações decorrentes do Direito Público de Emergência em relação aos procedimentos tradicionais nos processos de licitações e contratos, e todos têm o objetivo de simplificar e proporcionar maior celeridade processual, para que o gestor público possa enfrentar as demandas emergenciais que o momento necessita (LIMA, 2021).

Ocorre que, embora, esses atos de simplificação e agilidade nos processos de compras e contratações afigurem-se necessários e que o administrador público seja dotado de discricionariedade, isso não quer dizer “abrir mão” de mecanismos e controles que minimizem os riscos de corrupção, permitindo situações ilegais e permeadas de abusos, visto que seus atos devem ser motivados e obedecer aos princípios que regem as contratações públicas. Ademais, a responsabilidade do administrador que gerencia toda a máquina pública não é menor ao se tratar de situações emergenciais, muito pelo contrário, no Brasil, que é um dos países com maior desigualdade mundial, os problemas decorrentes da rápida expansão do vírus se mostram ainda mais drásticos e afetam, inegavelmente, os direitos humanos.

Nesse sentido, afirma Naves (2020, p. 36):

a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas afigura-se necessária para possibilitar que as entidades públicas se ocupem, de maneira célere, dos desafios que o atual momento histórico impõe. Todavia, a edição da Lei nº 13.979/2020, bem como de outras normas que tratam a respeito do regime jurídico de emergência sanitária em nosso país, em virtude da pandemia do novo coronavírus, não dispensa o gestor público de cumprir o dever constitucional da transparência.

Mesmo na hipótese de calamidade pública, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiências, previstos para a administração pública no art. 37 da Carta Magna, carecem ser observados. Da mesma

forma, todas as despesas e renúncias de receitas devem atender aos critérios da legalidade, legitimidade e economicidade (LIMA, 2020).

Com efeito, os gestores precisam estar atentos na importância que desempenha a Administração Pública na sociedade, importância esta revelada pelo tratamento amplo que recebe das Constituições, inclusive a brasileira; atentos a necessidade de eficiência, que atue sem corrupção, não desperdice os recursos públicos e respeito o indivíduo, tratando-o como cidadão portador de direitos, não como súdito que recebe favores (MEDAUAR, 2011).

É cediço que, em nosso país, considerando o seu histórico, esses impactos inclinam-se a ser mais profundos caso nada seja feito para deter que gestores corruptos prossigam desviando o dinheiro público que deve ser destinado ao combate à Covid-19.

#### 4 UMA ANÁLISE ACERCA DO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO

O Estado é uma entidade que, como todas as pessoas jurídicas, é coordenada por seres humanos, que manifestam sua vontade e, em assim sendo, é fadada ao cometimento de erros em decorrências dos mais variados fatores. Contudo, em virtude de vivermos num Estado Democrático de direitos, a coletividade é quem “sustenta” a Administração Pública, daí a necessidade de modos de controle do exercício de suas atividades, para que sempre se verifique se o objetivo maior, o “bem-comum” está sendo perseguido (MARINELA, 2010).

Conforme explana Luiz Henrique Lima (2018, p. 3):

Não existe democracia sem controle. Na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada.

Desta feita, os órgãos designados do controle das contas públicas cumprem um papel de inquestionável importância, vez que verdadeiros tutores do Erário, carecem ser capazes de acompanhar as mudanças sociais, necessitando sempre do aperfeiçoamento indispensável para exercer suas funções com a celeridade requerida pela situação, de maneira a alcançar com eficácia os resultados estrategicamente almejados.

A princípio, pode-se definir controle da Administração, segundo Hely Lopes Meirelles (2009), como uma faculdade de *accountability*, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade desempenha sobre o comportamento funcional de outro. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 435) define

o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Conforme se observa, ambos os conceitos apresentados pelos autores focam nos aspectos da *accountability* e da correção, além, em certa medida, na atuação hierárquica de uns órgãos sobre outros, de um Poder sobre outro.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2014, p. 479).

Ou seja, os meios fiscalizatórios dos bens e aplicação dos recursos públicos são aparelhos que objetivam apreciar a legalidade e a regularidade dos atos dos agentes estatais, bem como se os respectivos resultados estão obedecendo aos preceitos constitucionais, por meio da análise do custo-benefício e do atendimento do interesse público. Os mecanismos de controle procuram impedir que agentes públicos se apoderem das prerrogativas do cargo e dos poderes das funções para contemplar seus interesses particulares e obter vantagens de forma indevida (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017).

A Constituição Federal de 1988 e a doutrina estabelecem diversas instâncias de Controle Público, dentre as quais pode-se destacar o controle interno como sendo aquele que é decorrente do poder de autotutela que autoriza a Administração Pública a rever os próprios atos (DI PIETRO, 2014); e o controle externo como aquele que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado. Sendo, esta última, a instância de interesse deste estudo.

## 4.1 CONTROLE EXTERNO

Jacoby Fernandes (2012, p. 120) conceitua o sistema de controle externo como “o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos”.

Para Andrade (2002) o controle externo é a fase de cômputo, em que os órgãos externos de cada poder fiscalizam todos atos e fatos contábeis, administrativos e judiciais, com o designo de elencar eventuais distorções entre o ato praticado e seu resultado final. Existindo distorções, essas serão apuradas e penalizadas na forma da Lei.

O controle em comento encontra-se no Título IV da Constituição Federal, em que trata da Organização dos Poderes, mais especificamente na Seção IX “Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária” (BRASIL, 1988).

Conforme dispõe os artigos 70 e 71 da Carta Magna, a função de Controle Externo será exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União e, dentre os órgãos que a Constituição da República Federativa do Brasil encarregou do exercício do Controle Externo da Administração Pública, destaca-se o Ministério Público, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas (União, Estados e, em alguns casos, o dos Municípios). (BRASIL, 1988).

Na realização de suas obrigações constitucionais nota-se que esses órgãos detêm diversas funções como: fiscalizadora (apreciação de contas; inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), penalizadora (aplicar sanções administrativas); consultiva (prestar informações solicitadas); normativa (elaboração de normas), ouvidora (acolher as demandas dos cidadãos) e judicante (apreciação das contas públicas).

Sobre o tema, aborda Rodrigues (2020):

Pois, bem, na prática, é possível vislumbrar hipóteses nas quais os órgãos controladores exercitem, a depender de suas competências, ora um juízo de conformidade da atuação dos gestores, ora um controle de legalidade, ora uma recomendação, com a finalidade de retificação, ora medidas de caráter sancionatório ou pedagógico. O fato é que a palavra de ordem parece ser flexibilização e nessa tônica, afigura-se ainda mais desafiador o desempenho da atividade controladora.

## 4.2 PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA PANDEMIA: DESAFIOS E SOLUÇÕES

Conforme já explanado, a corrupção pode ser considerada como um dos principais problemas do país, ela está na raiz da precariedade de serviços públicos de qualidade (notadamente saúde, segurança, educação e infraestrutura) e, não obstante, temos uma carga tributária análoga à de países desenvolvidos.

No Brasil, o controle da corrupção é efetivado por um complexo de sistemas e instituições e, é nessa barreira contra a disfunção pública, capaz de impedir irregularidades e falhas, ao mesmo tempo em que coopera para a obtenção de resultados, que reside o Controle Externo da Administração Pública, conforme se verifica nesse trecho:

[...] na atualidade, tem-se que os órgãos de controle externo podem contribuir de forma decisiva na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, pois o estreitamento das relações dos órgãos de controle e

a sociedade tendem a incrementar a fiscalização dos gastos públicos, aumentando a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e, porque não dizer, do próprio regime democrático. (SANTANA, 2014, *online*).

Por estar fora da estrutura controlada, o Controle Externo tem maior autonomia para, além de guiar e sugerir progressos, deliberar, revisar ou corrigir condutas funcionais dos agentes públicos, bem como responsabilizar os que derem causa às irregularidades, inclusive, por meio de aplicação de penalidades.

E, embora para muitos, as limitações operacionais infligidas pelo distanciamento social em decorrência da pandemia, pudessem indicar que as atividades de controle e fiscalização da competência do Poder Público estivessem sendo negligenciadas, a realidade mostrou outro panorama. As notícias veiculadas diariamente nos meios de comunicação, apontam que se multiplicam as operações presididas pelo Ministério Público (MP), pela Controladoria Geral da União (CGU), Polícia Federal (PF) e Tribunais de Contas para investigar irregularidades em contratos admirativos celebrados durante a pandemia (ARAÚJO; LUCAS, 2020).

É como alude Oliveira (2018) “com planejamento orientado por critérios de materialidade, relevância e risco, o controle externo consegue estar presente nos temas de maior impacto para a sociedade e gerar expectativa de controle na administração pública.”

Assim, frente às recomendações nacionais e internacionais, o controle externo e suas entidades representativas (CNPTC, IRB, ATRICON, AUDICON, ABRACOM, ANTC, AMPCOM),<sup>5</sup> na busca por caminhos de melhorar a gestão pública no atual cenário e, conseqüentemente, uma melhor efetivação no combate à corrupção durante a pandemia, lançou mão de diversas ações em prol do fortalecimento do sistema nacional, do interesse público e da ação estatal.

Nos primeiros meses de vigência da calamidade pública o objetivo central foi a orientação ao jurisdicionado acerca do conteúdo e alcance das novas regras. Do mesmo modo, houve muitas iniciativas visando a assegurar e ampliar a transparência relativas às ações governamentais de enfrentamento da pandemia, principalmente no que concerne às informações referentes a despesa, aquisições e contratações (LIMA, 2021).

Cumprido ressaltar que nas primeiras iniciativas, a imprescindibilidade da transparência e do acesso à informação ganhou amplo destaque. Nesse sentido, aborda Lima (2021, p. 62) “No contexto da emergência, há que redobrar transparência

---

5 Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC); Instituto Rui Barbosa (IRB); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON); Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM); Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC); Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).



e prudência. O gestor diligente merecerá compreensão quanto às circunstâncias objetivas observadas quando da tomada de decisões. Todavia, atitudes abusivas, oportunistas e ímprobas não podem ser toleradas”.

Superado o susto inicial e com uma melhor dimensão do que o país e o mundo estão enfrentando, embora as ações de orientações continuem, as atenções se voltaram para a fiscalização dos atos praticados, afinal, revisar e julgar as condutas de gestores quanto à efetiva e regular aplicação dos recursos públicos parte de extrema importância no processo de controle da corrupção.

Neste viés, se mostra imprescindível abordar aqui algumas das iniciativas desses órgãos.

Uma das grandes iniciativas, na tentativa de prevenir e combater a corrupção no atual cenário, foi o Guia de Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19, lançado em maio pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a organização não governamental Transparência Internacional – Brasil (TI-Brasil).

A referida publicação tem como público alvo os gestores federais, estaduais e municipais, os quais, em razão da pandemia, devem dar cumprimento à Lei n. 13.979/2020, complementada pelas Medidas Provisórias n. 926 e 951 de 2020, e tem por objetivo além de regulamentar os limites normativos importantes para as contratações emergenciais, estabelecer obrigação específica de transparência para as informações das relativas contratações (BRASIL, 2020b).

Houve ainda a movimentação de várias Cortes de Contas que editaram manuais de orientação e publicaram cursos online para gestores públicos e jurisdicionados com base na legislação vigente. Entre outras funções, o desígnio é informá-los sobre como devem e/podem ser gastos as verbas repassadas pelo Governo Federal, alertá-los acerca da Lei n. 13.979/2020, aconselhá-los sobre as contratações emergenciais de pessoal, e mais uma vez, a importância das transparências nos gastos e a possibilidade de fiscalizações dos atos pela sociedade.

Outra grande ação foi a criação de *Hot sites* dos Tribunais de Contas, que tem por designo propagar informações de forma clara e acessível de interesse de jurisdicionados, servidores públicos e demais cidadãos quanto a decisões e orientações relativas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Também fora realizada uma audiência pública, com participação do então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro José Mucio Monteiro, na comissão mista do Congresso Nacional que acompanha as medidas para o enfrentamento da Covid-19. Na audiência, “o Presidente José Mucio, informou aos parlamentares a iniciativa do TCU em realizar acompanhamento especial em todos os órgãos federais ligados ao combate da Covid-19 [...]. Destacou que, além da pandemia de Covid-19, o Brasil enfrenta o vírus da corrupção retroalimentado pelo momento de crise” (SECOM, 2020a).

Merece também destaque a publicação do documento “Contribuição ao Sistema Tribunais de contas e tempos de coronavírus – de Pareceres Técnicos das Comissões Especiais” do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas. A publicação busca elencar pontos importantes de controle a serem observados na execução de obras e serviços de engenharia; nas contratações que não utilizam o pregão eletrônico; nas relações entre entes, poderes e órgãos públicos; nos registros contábeis e prestações de contas dos recursos emergenciais, bem como, nas ações relacionadas com a saúde e a oferta de merenda escolar (CNTPC, 2020).

No que diz respeito à fiscalização, o controle externo também direcionou e tem direcionado diligências para minimizar os danos à economia brasileira. No esforço pelo controle das verbas e, conseqüentemente, controle da corrupção, diversas ações foram instauradas pelos Ministérios Públicos para averiguação de indício de fraudes em compras e contratos assinados em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Tais ações podem ser facilmente verificadas no site “Combate à Corrupção” gerido pelo Ministério Público Federal.

A Associação dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon, que agencia uma campanha permanente denominada “Contas Públicas são da Nossa Conta”, organizou um conjunto de 13 *lives*, até agosto de 2020, com temas como “Controle externo, licitações e atos administrativos em tempos de Covid-19” ou “Fiscalização das contas públicas durante a Covid-19”, atingindo mais de 19 mil visualizações (LIMA, 2021).

Ademais, auditorias vêm sendo realizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados. A título exemplificativo, podemos citar a realizada no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que ao apurar a compra de respiradores, de forma independente ou por intermédio do Consórcio Nordeste, notou que apesar da existência de processos em tramitação para a aquisição dos ventiladores pulmonares, contemplando os quantitativos necessários ao atendimento da pandemia, pecou no que diz respeito à falta de transparências das despesas. Nos relatórios, aos auditores alertaram acerca da necessidade de avaliação de risco das compras, necessidade de inclusão de garantias nos contratos, bem como transparência das operações (BAHIA, 2020).

Mais recentemente, em 23 de março de 2021, com o designo dos Tribunais reverem e readequarem suas ações de fiscalização fora realizada reunião Nacional de Secretários de Controle Externo, por vídeo conferência, onde ficou apurado, entre outras medidas, a necessidade de criação de canais específicos de Ouvidoria relacionados à pandemia; a alocação de um Relator específico para as ações relacionadas à Covid-19; orientação aos gestores a abertura de uma área específica nos portais de transparência relacionada aos gastos decorrentes da pandemia; Intensificar a fiscalização dos recursos repassados dos Estados para as Organizações Sociais (OS) de Saúde quanto à Covid-19 (CAVALCANTE, 2020).

Merece destaque, também, as fiscalizações diárias, realizadas por Robôs no Diário Oficial da União (DOU) e no *Comprasnet*, que é um site com licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal. O objetivo é alertar auditores do TCU sobre possíveis indícios de anormalidades nas aquisições relacionadas à pandemia. Vale ressaltar que só de abril de 2020 a agosto do mesmo ano, foram autuados 22 processos de representações e denúncias para verificar irregularidades de aquisições sobre a Covid-19, o valor total das compras referentes a esses processos supera a quantia de duzentos e vinte milhões de reais (SECOM, 2020).

Em breve síntese, é possível observar que frente aos desafios postos em relevo pela pandemia, o Controle externo assumiu papel fundamental no combate à corrupção, seja por induzir a prática da lei, por meio dos seus instrumentos de fiscalização, seja para abastecer com informações claras e objetivas a atuação dos gestores públicos, estimulando o controle e incentivando uma cultura voltada ao interesse público.

Ou seja, após a decretação do estado de calamidade pública, o Controle Externo buscou adaptações e maximizou seu papel de orientar os jurisdicionados, bem como se tornou mais exigente na busca por prevenir e combater possíveis ilegalidades perpetradas pelos agentes públicos revestidas com desvios de finalidade e abusos de poder.

Foram e são inúmeras as ações realizadas pelo Controle Externo da Administração Pública, afinal, como bem explana Lima (2021, p. 62). “Não se pode admitir que a pandemia e a calamidade pública sejam usadas como pretexto para a prática de atos de improbidade administrativa ou atos de gestão ilegítimos e antieconômicos.” As consequências resultantes dessa nova realidade são indubitavelmente expressivas, ocasionando na rigorosa e emergente necessidade da integral observância de princípios e regras, que possam garantir decisões com os menores impactos jurídicos, financeiros e reputacionais possíveis (CUNHA, 2021).

## 5 CONSIDERAÇÕES

Conforme explanado, o mundo vive um momento dramático, sem precedentes na história, desta feita, diante o risco manifesto do colapso do sistema público de saúde, do aumento significativo de mortes, desemprego e a trajetória explosiva de desequilíbrio fiscal. Os gestores federais, estaduais e municipais foram compelidos a reagir rapidamente e obrigados a adoção de medidas extremas, com impactos de ordem econômica e jurídica, na tentativa de conter as consequências da pandemia.

A urgência com que essas ações necessitaram ser empregadas levou a flexibilização de regras e controles e, infelizmente, esse cenário despertou o agravamento de um “vírus” que não pode ser subestimado: o da corrupção. Além de violar direitos individuais, ele desvia recursos que estariam sendo alocados em

atividades essenciais da vida do cidadão, amortizando as chances de indivíduos empreenderem e, assim, poderem viver com mais dignidade.

Assim, o presente artigo buscou abordar o fato de que as medidas imprescindíveis ao combate à situação de calamidade pública, embora cruciais para possibilitar que as entidades públicas se ocupem, de maneira célere, dos desafios decorrentes do atual cenário pandêmico, acabaram fomentando o risco de que os recursos públicos fossem empregados de forma inadvertida, para satisfação de interesses privados.

Foi nessa conjuntura que as instituições do Controle Externo se depararam com uma desmesurada responsabilidade e careceram se desdobrar, melhorando sua atuação e buscando soluções para os problemas surgidos, ainda que diante das dificuldades infligidas pelo momento. A ocasião histórica, decorrente da pandemia, cobrou essa atuação, com novas construções, especialmente jurídicas.

A verdade é que o Brasil, já há um certo tempo, exprime uma intolerância crescente com condutas donosas e desrespeitosas com a população. Assim, na atual situação de crise, é inaceitável sequer vislumbrar uma inércia diante de irregularidades que, direta ou indiretamente, colocam em ricos vidas humanas.

É inquestionável que situações excepcionais ordenam do gestor público soluções do mesmo modo excepcionais na tomada de decisões, sem, no entanto, permitir situações ilegais e permeadas de abusos. A atuação pública deve ser sempre pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, honestidade e razoabilidade, afinal, essas são as bases para um Estado Democrático de Direitos.

Por fim, é possível afirmar, sem grande receio de equívoco, que a pandemia reprogramou de maneira significativa inúmeros aspectos na vida dos cidadãos. Embora as consequências estejam sendo catastróficas, essa crise carece ser encarada como um momento evolutivo. Não se está aqui ignorando ou minimizando as sequelas, mas buscando enxergar pontos positivos, pois embora o momento seja desafiador, se mostra como uma oportunidade de o Controle Externo repensar sua postura de atuação e serviços oferecidos, bem como, acelerar a construção de novos alicerces capazes de construir modelos de atuação mais ágeis e efetivos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Percepções pantanosas**: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos*: CEBRAP, n. 73, 2005.

ABRAMO, Cláudio Weber. *Percepções Pantanosas*. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 1, n. 1, 2006, p. 117-121,

ANDRADE, Nilson de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos ; LUCAS Elisa Dias. *Corrupção e Covid-19*. Instituto Ruy Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/o-controle-dos-atos-da-administracao-publica-em-tempos-de-pandemia-diante-da-supremacia-do-direito-a-vida/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Acompanhamento das ações realizadas pelo Estado da Bahia para o enfrentamento da pandemia da Covid-19- Relatório Preliminar**. Exercício: Março/Junho 2020. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/files/monitoramentoCovid/Relat%C3%B3rio\\_Preliminar\\_de\\_Auditoria\\_-\\_Acompanhamento.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/files/monitoramentoCovid/Relat%C3%B3rio_Preliminar_de_Auditoria_-_Acompanhamento.pdf). Acesso em: 25 abr. 2021

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. 10ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceira degenerativa**. Edição Kindle. São Paulo: Papirus 7 Mares, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?** Palestra proferida na Brazil Conference. Harvard University, 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-abr-10/leia-integra-palestra-barroso-jeitinho-brasileiro>. Acesso em: 27 abr. 2017.

BIASON, Rita de Cassia. *A corrupção na história do Brasil: Sentido e significado*. In: XXI Encontro regional de história. 2018, Minas Gerais. **Anais [...]**. Minas Gerais: Universidade Estadual de Montes Claros, 2018, [online]. Disponível em: [http://www.encontro2018.mg.anpuh.org/resources/anais/8/1534553717\\_ARQUIVO\\_ArtigoCompletoAnpuh-MG2018.pdf](http://www.encontro2018.mg.anpuh.org/resources/anais/8/1534553717_ARQUIVO_ArtigoCompletoAnpuh-MG2018.pdf). Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020**. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.065-de-30-de-setembro-de-2020-280529950#:~:text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,de%20%20de%20mar%C3%A7o%20de>. Acesso em: 20 abr. 2021.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. Brasília: TCU, 2020b. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- BRAUN, Michele. O fenômeno corrupção: de suas raízes a revitalização da cidadania como forma de enfrentamento do vício social. *In*: LEAL, Rogério Gesta Leal e SILVA, Ianaiê Simonelli da Silva (Org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014, p. 42-58.
- CAVALCANTE, Crislayne. **O controle externo na pós-pandemia**. Instituto Ruy Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/o-controle-externo-no-pos-pandemia/>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- CNPTC. **Contribuição ao sistema tribunais de contas em tempos de coronavírus: pareceres técnicos das comissões especiais – CNPTC**. BORGES, Priscila Kelly F. P. (Coord.). Goiânia: CNPTC, 2020.
- CUNHA, Milene Dias da Cunha. Compliance na Administração Pública em tempos de pandemia: bússola para o gestor, direito da sociedade. *In*: SARQUIS Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 243-263.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- FERNANDES, Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 30.
- FIGUEREDO, Luciano Raposo. **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opinião Pública, Campinas, SP, v. 15, n. 2, 2015, p. 386-421. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641336>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Desastres Naturais e as contratações emergenciais. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. v. 265, 2014, p. 149-178.
- HABIB, Sérgio. **Brasil, quinhentos anos de corrupção: enfoque sócio-histórico jurídico-penal**. Porto Alegre: Fabris, 1994.

HEIDENHEIMER, A. Perspectives on the perception of corruption. *In*: HEIDENHEIMER, A e JOHNSTON, M. (Orgs.). **Political corruption: concepts and contexts**. New Brunswick: Transactions Publishers, 2001.

JACOBY FERNANDES, José Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob Controle**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.

LIMA, Luiz Henrique. Direito Público de emergência e controle externo na pandemia da Covid-19: lições para o futuro? *In*: SARQUIS Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 17-93.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed., Niterói: Impetus, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: RT, 2011.

MONTEIRO, José Múcio, **Poder em foco**. Entrevistador: KENNEDY, Roseann; SARDINHA; Edson. São Paulo: SBT, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iLXwZssVwi8>. Acesso em: 25 abr. 2020

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. Belo Horizonte: ano 2, n. 3, jan./jun. 2020, p. 35-48.

NIEBURH, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. São Paulo: Dialética, 2003.

OLIVEIRA, Julio Marcelo de. **O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção**. CONJUR, 23 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-23/papel-orgaos-controle-externo-combate-corrupcao>. Acesso em: 26 abr. 2021.

**Reunião Nacional de Secretários de Controle Externo – SECONEX 2021, Vídeoconferência, 2021**. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpcisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=604&wpfd\\_file\\_id=17180&token=&preview=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpcisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=604&wpfd_file_id=17180&token=&preview=1). Acesso em: 26 abr. 2021.

RODRIGUES, Kézia Sayonara Franco. **O Controle dos Atos da Administração Pública em tempos de pandemia diante da supremacia do direito à vida**. Instituto Ruy Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/o-controle-dos-atos-da-administracao-publica-em-tempos-de-pandemia-diante-da-supremacia-do-direito-a-vida/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato Social**: Ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens: Discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 2. ed, São Paulo: Abril Cultura, 1978.

SECOM. **Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU sobre compras relacionadas à Covid-19**. Tribunal de Contas da União, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inteligencia-artificial-auxilia-fiscalizacao-do-tcu-sobre-compras-relacionadas-a-covid-19.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SECOM. **TCU apresenta ao Congresso Nacional ações de controle em período de pandemia**. Tribunal de Contas da União, 19 jun. 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-ao-congresso-nacional-acoes-de-controle-em-periodo-de-pandemia.htm>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SHALDERS, André. **'Covidão' já atinge governos de sete Estados e valor investigado chega a R\$ 1,07 bilhão**. BBC News, Brasília, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53038337#:~:text=V%C3%ADdeos-,%20j%C3%A1%20atinge%20governos%20de%20sete%20Estados%20e%20valor%20investigado,a%20R%24%201%2007%20bilh%C3%A3o&text=Conforme%20a%20epidemia%20do%20coronav%C3%ADrus,para%20a%20resposta%20%C3%A0%20doen%C3%A7a>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Corrupção e suas consequências nefastas: o controle externo preventivo e meios alternativos como mecanismo de combate. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais Jurídicas da UNIJUÍ**. Rio Grande do Sul, Ano XXVI, n. 47, jan-jun 2017, p. 133-176.

SPECK, Bruno Wilhelm [et al]. Os custos da corrupção. *In*: **Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas**. Cadernos Adenauer: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, v. 10, dez. 2000, p. 9-46.