



**SOCIEDADE METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO, CULTURA
E TECNOLOGIA**

**SÃO CARLOS FACULDADE METROPOLITANA SÃO
CARLOS - FAMESC**

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

THAYNNÁ DOS SANTOS SANTANA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS
RELACIONADOS À SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19**

Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Junho - 2021

THAYNNÁ DOS SANTOS SANTANA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS
RELACIONADOS À SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do curso de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Tauã Lima Verdán da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Junho - 2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves
19/2021

S232d Santana, Thayná dos Santos.
Dispensa de licitação na contratação de serviços relacionados à saúde durante a pandemia do COVID-19. / Thayná dos Santos Santana. – Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2021.
101 f. il.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Metropolitana São Carlos.
Bom Jesus do Itabapoana, 2021.

Orientador: Tauã Lima Verdan Rangel.

Bibliografia: f.83-101.

1. EFICÁCIA 2. LICITAÇÃO 3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
4. PROIBIDADE. Faculdade Metropolitana São Carlos II. Título.

CDD 351.81

THAYNNÁ DOS SANTOS SANTANA

**DISPENSA DE LICITAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS
RELACIONADOS À SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19**

Monografia aprovada em ____/____/____ para obtenção do título de Bacharel em....

Monografia avaliada em ____/____/____

Formatação: () _____

Nota final: () _____

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Revisor de Metodologia

Professor(a) Revisor de Conteúdo

DEDICATÓRIA

Ao meu saudoso tio Evandro Duarte dos Santos e as
mais de 465 mil vidas ceifadas pelo Covid-19.

AGRADECIMENTOS

Como o coração repleto de gratidão, agradeço aos meus pais e meu irmão por toda paciência e sabedoria ao me auxiliarem durante a faculdade e na vida. Aos meus avós que sempre estiveram prontamente dispostos a me ajudar no que fosse necessário para hoje gozar dessa vitória. Ao meu namorado, que mesmo nos dias difíceis nunca me deixou desanimar. Meu orientador, Tauã Lima Verdan, que fez esse processo ser leve e tranquilo, mesmo com mil textos não teria palavras suficientes para agradecer tamanho suporte e paciência. Meus colegas da faculdade e do estágio, minha eterna gratidão pelo aprendizado.

Para mim e para toda a humanidade, este é um momento de virada. Para mim, porque você chega e vai mudar tudo o que há. Para a humanidade, porque a pandemia escancara que é impossível seguirmos existindo no mundo da mesma forma.

Nasce uma criança. Eu renasço no parto. Nascerá um mundo novo? Não posso dizer que sim, mas, com você, posso ter o tanto de fé necessária para continuar a trabalhar por ele.

Trecho escrito pela política e ativista no livro "(Re)Nascer em Tempos de Pandemia", de Talíria Petrone.

SANTANA, Thaynná dos Santos. **Dispensa de licitação na contratação de serviços relacionados à saúde durante a pandemia do COVID-19.** 101f. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Direito. Faculdade Metropolitana São Carlos - FAMESC, 2021.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo examinar a eficácia na dispensa de licitação na contratação de serviços de saúde durante a pandemia do Covid-19. Será feita a análise da efetividade da dispensa do procedimento licitatório na contratação de serviços de saúde sem licitação durante a pandemia do Covid-19. Fica claro que a dispensa de licitação é uma medida necessária para o cumprimento do interesse público, tendo em vista que o procedimento licitatório seria extremamente incompatível com a finalidade que administração pública objetiva. E a Lei nº 13.979/2020 busca o enfrentamento da pandemia do coronavírus, entretanto, facilitou de certa forma a corrupção, não alcançando seu objetivo e não sendo eficaz. É preciso averiguar os efeitos práticos da dispensa do procedimento licitatório para contratação de serviços pela administração pública, e quando será possível essa dispensa, com ênfase no período da pandemia do covid19. Serão abordados os conceitos e atribuições das possibilidades de contratação direta à luz do direito administrativo. Ocorre que, mesmo com o legislador tendo se preocupado em estabelecer diversos critérios para que a atuação da Administração Pública seja proba, ocorrem fraudes e corrupção. Quando os agentes do Estado não observaram a lisura e probidade do ato, buscando apenas alcançar interesses próprios, a dispensa se demonstra ineficaz. A metodologia utilizada na realização da pesquisa foi dedutiva, que parte de uma generalização para uma questão particularizada, em que os argumentos gerais se mostram como verdadeiros por já terem sido consolidados pela ciência.

Palavras-chave: Eficácia, Licitação, Administração Pública, Probidade.

SANTANA, Thaynná dos Santos. **Bidding waiver for contracting health-related services during the COVID-19 pandemic.** 101f. Completion of course work. Bachelor's degree in law. São Carlos Metropolitan College - FAMESC, 2021.

ABSTRACT

This course conclusion work aims to examine the effectiveness of bidding waivers in the contracting of health services during the Covid-19 pandemic. An analysis will be made of the effectiveness of the waiver of the bidding procedure in the contracting of health services without a bidding process during the Covid-19 pandemic. It is clear that the waiver of bidding is a necessary measure to fulfill the public interest, considering that the bidding procedure would be extremely incompatible with the purpose that public administration aims. And Law No. 13.979/2020 seeks to fight the coronavirus pandemic, however, it somehow facilitated corruption, not reaching its objective and not being effective. It is necessary to investigate the practical effects of the waiver of the bidding procedure for contracting services by the public administration, and when this waiver will be possible, with emphasis on the covid pandemic period¹⁹. The concepts and attributions of the possibilities of direct contracting in light of administrative law will be addressed. It so happens that, even with the legislator having been concerned with establishing several criteria for the performance of the Public Administration to be sound, fraud and corruption occur. When State agents did not observe the fairness and probity of the act, seeking only to achieve their own interests, the waiver proves to be ineffective. The methodology used in conducting the research was deductive, based on a generalization for a particular issue, in which the general arguments are shown to be true because they have already been consolidated by science.

Keywords: Effectiveness, Bidding, Public Administration, Probity.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Casos acumulados e óbitos acumulados.....	73
Gráfico 2. Casos informados por semana epidemiológica	73
Gráfico 3. Óbitos informados por semana epidemiológica	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal

CONASS- Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CPC- Código de Processo Civil

ESPII - Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional

OMS- Organização Mundial da Saúde

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

PHEIC- Public Health Emergency of International Concern

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

Lista de Gráficos

Listas de Abreviaturas e Siglas

INTRODUÇÃO	13
1 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO.....	16
1.1 O ESTADO DE DIREITO	23
1.2 O ESTADO SOCIAL OU <i>WELFARE STATE</i>	29
1.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	33
2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	40
2.1 A GUINADA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	44
2.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	48
2.3 A EFICIÊNCIA DA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA.....	53
3. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19: UMA ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS RELACIONADAS À SAÚDE.....	59
3.1 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	64
3.2 AS HIPÓTESES DE DISPENSA E DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO... ..	69
3.3 DISPENSA DE LICITAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES DE SAÚDE	72
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS.....	83

INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido, recentemente, acerca da crise sanitária causada pelo vírus denominado COVID-19, que é também um fenômeno mundial. Essa pandemia, afetou de forma incisiva os países, em todos os setores, e principalmente na economia. O Brasil, buscando medidas de contenção urgente desse vírus altamente contagioso, estabeleceu a dispensa de licitação, que entre outras consequências, muitas vezes se tornou ineficaz por ser mecanismo de fraude utilizado por diversos governantes.

Nessa perspectiva, é preciso observar de fato a eficácia da dispensa de licitação na contratação de serviços relacionados a saúde durante o período da pandemia do Coronavírus. Contudo, para essa compreensão, é necessária a análise da evolução do Estado e do Direito Administrativo, com enfoque nas licitações, assim como a exposição das possibilidades de dispensa elencadas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Torna-se então essencial examinar também a Lei nº 13.979/2020 que versa a respeito das medidas para enfrentamento da pandemia advinda do coronavírus, para que a partir dela sejam visualizados os seus efeitos práticos.

O impacto causado por essas medidas que afastam a possibilidade de realização do procedimento licitatório se dá objetivando o cumprimento do interesse público, tendo em vista que esse processo, apesar de possível, seria extremamente incompatível com a finalidade que administração pública busca. A Lei nº 13.979/2020 dispõe acerca do enfrentamento da pandemia do coronavírus. Contudo, em diversos casos facilitou de certa forma a corrupção, não alcançando seu objetivo e não sendo considerada eficaz.

Nesses casos, observa-se que a exceção não deverá abrir brechas para corrupção, pois muitas vezes os administradores abrem mão de contratações discricionárias e probas por contratações baseadas em seu interesse pessoal. Nos casos de fraudes incidirá o art. 89 da Lei nº 8.666/93, que punirá quem deixar de observar as formalidades, assim como quem se beneficiar dessa escusa de licitação. A dispensa não significa de forma alguma o abandono dos princípios que regem a administração pública. Assim, as contratações nesse molde deverão acontecer de forma simplificada, onde o administrador irá buscar a melhor proposta

e a mais vantajosa, priorizando o interesse público e preservando o princípio da isonomia.

Para contextualizar essa situação atual, será demonstrada a formação histórica do Estado, assim como a concepção de Estado para o Direito, Sociologia e Ciências Políticas, os elementos e componentes constituintes do Estado e a experiência de Estado Absolutista e as contribuições de Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Jean Bodin. Após será abordada a ruptura do Estado absolutista para o Estado de Direito, e a importância da Revolução Francesa para esta ruptura, e suas principais características como sendo absenteísta, negativo ou *non faccere*.

Serão aduzidos os princípios da legalidade, da isonomia formal, da tripartição de Poderes, da impessoalidade e do interesse público como premissas do Estado de Direito, bem como os direitos de primeira dimensão. Em seguida, será exposta a ruptura do Estado Direito para o Estado de Social, a importância da Revolução Industrial para isso e as principais características do Estado Social que são intervencionista, positiva, bem-estar social, *welfare state* ou *faccere*. Assim como será abarcado o princípio da isonomia material e a atuação prestacionista do Estado na promoção dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Visto isso, surge a ruptura do Estado Social para o Estado Democrático de Direito, com influência direta da 2ª Guerra Mundial. Nesse aspecto, serão compreendidas suas principais características e o princípio da dignidade da pessoa humana, assim como os demais princípios norteadores do Estado Democrático de Direito. Cumpre informar a concepção de administração pública e discutir a confusão que havia entre a Administração Pública e o administrador, abarcando o conceito de Estado de Direito no âmbito do Direito Administrativo e o princípio da supremacia do interesse público como manifestação dessa constitucionalização.

A guinada constitucional no âmbito do direito administrativo se deu a partir do tratamento constitucional dado a Administração Pública, no contexto da Constituição Federal de 1998. Surge então os princípios norteadores da Administração que são o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Outro princípio destrinchado é o da eficiência, inclusive como dever da Administração Pública e direito do cidadão.

A dispensa de licitação em tempos de pandemia do covid-19, inicialmente deve ser analisada a partir da ótica do princípio da supremacia do interesse público

no agir da administração diretamente relacionada à moralidade administrativa. Por isso, faz-se clara a ligação entre o princípio do concurso da licitação e o Estado de Direito, atentando ao conceito, características e princípios da licitação. Mas a dispensa de licitação não é o único aparato utilizado pela Administração para não realizar o processo licitatório, pois existem também hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Averiguada toda a conjuntura da pandemia do coronavírus, do seu surgimento até as suas significativas conseqüências, a dispensa de licitação apresenta diversos marcos normativos, que afeta de maneira importante as repercussões no ordenamento jurídico. Contudo, essa discricionariedade concedida ao administrador pode ser má- empregada, gerando inúmeros casos de improbidade, como o que aconteceu no Estado do Rio de Janeiro, demonstrando que quando as medidas são tomadas de forma fraudulenta, o objetivo da administração não é alcançado.

A partir do recorte proposto, estabeleceram-se como métodos científicos de abordagem o historiográfico e o dedutivo. O primeiro encontrou aplicação, sobretudo, no primeiro capítulo, com o assentamento das bases históricas relacionadas à evolução do Estado. O segundo, por sua vez, foi empregado para exame do objeto central da proposta, a fim de atender os objetivos específicos enumerados e a problemática condutora da pesquisa. Ainda no que concerne à classificação da pesquisa, pode-se enquadrar como dotada de natureza exploratória e, no que concerne ao enfrentamento do objeto, como possuidora de perfil qualitativo.

Em alusão às técnicas de pesquisas, devido ao perfil de enfrentamento, empregou-se a revisão de literatura, sob o formato sistemático, como técnica primária, auxiliada da pesquisa bibliográfica e da análise de projetos de leis como técnicas complementares. No que se refere ao processo de seleção, as plataformas pesquisadas foram o Google Acadêmico, o Scielo e o Scopus, sendo empregado como descritores de busca palavras-chave relacionadas ao tema e o critério de seleção a pertinência e correlação com o tema.

1 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

O Estado é uma instituição considerada tão antiga quanto à família. Doravante, dos grandes impérios da Antiguidade até as atuais sociedades industriais e pós-industriais, sendo eminente a presença do Estado, um dos principais objetos de estudo das ciências sociais, com ênfase na sociologia e na ciência política. (ALBANO, 2011). A palavra “Estado” pode ser apontada como sinônimo de governo, Estado-Nação ou País, de regime político e de sistema econômico. Entretanto, o conceito de Estado deverá ser examinado a partir de uma perspectiva histórica. (ALBANO, 2011). Assim, o, então, chamado “Estado Moderno” surgiu na Europa renascentista, sob o aspecto das monarquias absolutistas, onde as propriedades que compunham o reino, era do rei, ou seja, não haviam espaços considerados públicos. (ALBANO, 2020).

Nesse período, também, havia a ausência da sociedade civil, em que o cidadão era representado pelo súdito, ou qualquer um que se submetia. A burguesia alegava que os interesses das classes populares eram também os seus interesses, sobretudo a respeito do campesinato. (SANTOS, 2020). Visto isso, com esse fundamento, a nova classe dominante toma o poder do Estado e, com a limitação do poder real pelo fortalecimento do parlamento e pela criação de repúblicas, juntamente com a divisão dos Poderes Legislativo, Executivo e do Judiciário, é estabelecida a Soberania popular e do direito à insurreição ao governo, constituindo-se um Estado nacional. (SANTOS, 2020).

Essa aludida figura possuía um poder político-administrativo praticado sobre a população que vivia em um contexto geográfico delimitado, mas que desde então passou a fazer parte da sociedade, não sendo mais algo distinto dela. Frisa-se, então, que o Estado e a sociedade civil é o que diferencia os estados absolutistas e os estados nacionais. (MEIRELLES, 2015). No século XX, o Estado teve um papel fundamental no âmbito econômico dos países. Até a crise de 1929 (*Crack* de 1929), o Estado era responsável exclusivamente pela continuação da estabilidade monetária, que possuía o equilíbrio fiscal como regra. Posteriormente, após a grande crise, foi preciso que o Estado interviesse para que fosse mantida a demanda agregada do mercado, fazendo investimentos, realizando obras e produzindo insumos como petróleo, por exemplo. (ALBANO, 2011).

Todo esse contexto evidencia o surgimento da sociologia no bojo da modernidade, analisando o Estado como um agente destinado ao controle social e regulador da vida social. O Estado Moderno foi abordado por diversos sociólogos, os quais divergiam e se aproximaram em suas formulações teóricas e conceituais. Mesmo que Marx e Durkheim não tenham desenvolvido uma teoria do Estado, os aludidos autores fomentaram importantes discussões acerca do tema. (SILVA, 2018) Na visão de Marx, o Estado é essencialmente classista, isto é, representante de uma classe social, no caso do Estado Moderno, da burguesia. Assim, é essa estrutura social que origina a estrutura do Estado, como defendiam os contratualistas. A função do Estado, de acordo com essa teoria é defender os interesses das classes dominantes por meio de seus instrumentos de regulação, sendo eles: sistema jurídico e o aparato militar e policial. (SILVA, 2018).

Para esse teórico, “este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para garantir recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (MARX, 1993, p.98 *apud* SILVA, 2018, *online*), impedindo que as contradições de classes promovam uma revolução e retire da burguesia o poder econômico e político. Já para Durkheim, o Estado tem a função de organizar a vida social, objetivando sua independência e seu fortalecimento, exercitando a consciência coletiva e “a assegurar a individuação mais completa que o estado social permita. Longe de ser o tirano do indivíduo, o próprio Estado é quem resgata o indivíduo da sociedade” (DURKHEIM, 2002, p.96 *apud* SILVA, 2018).

O Estado é construído a partir da deliberação social e visa mediar as ações e ideias individuais e coletivas “é desse conflito de forças sociais que nascem as liberdades individuais” (DURKHEIM, 2002, p.88 *apud* SILVA, 2018, *online*). Como “toda sociedade é despótica, ao menos que algo exterior a ela venha conter seu despotismo” (DURKHEIM, 2002, p. 85 *apud* SILVA, 2018, *online*), o Estado se torna necessário na modernidade, a fim de garantir os direitos individuais. (SACCOL, 2012). Entretanto, na perspectiva weberiana, o Estado Moderno é um estado racional que possui o monopólio para usar de forma legítima a força física dentro do território que controla, ou seja, dotado de legitimidade e dominação legal. Nessa teoria, encontra-se a ideia de que o Estado seria uma “relação de dominação de homens sobre homens”, relação intimamente ligada ao uso legítimo da coerção/força. (WEBER, 1999, p. 526 *apud* SILVA, 2018, *online*)

A partir dessa perspectiva, fica claro que a política tem papel fundamental nos estudos atuais como sendo um objeto da Ciência Política. Esse importante avanço da política como sendo uma ciência de fato, deu-se pela preocupação em criar parâmetros de uma organização adequada do Estado, sua administração e direção. Por isso, na Ciência Política, é imprescindível a análise de dois de seus importantes baluartes: a ciência como forma de conhecimento e estudo; e a política como sendo a forma ideal de administrar o Estado. (SILVA, 2014). Paulo Bonavides, por sua vez, acrescenta acerca das Ciências Políticas no decorrer da história:

A Ciência Política dos ideólogos marxistas se serve da História como se houvesse ali decifrado o segredo de evolução dialética das instituições políticas e sociais. Prognosticam assim um futuro necessário que alimenta a ideologia e a converte em máquina de guerra. Rodeados de descrédito ou de “um complexo de inferioridade”, segundo assinala Burdeau, ficariam pois os sistemas sociais não-marxistas. Haja vista o liberalismo, o capitalismo, a democracia burguesa, objeto de inapelável sentença de morte lavrada pela História. (BONAVIDES, 2000, p.57)

Nesse sentido, vale ressaltar, ainda, o conceito de Ciência Política estabelecido por Cláudio de Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga:

No significado clássico e moderno a palavra política tem sua origem na palavra grega *pólis*, mais especificamente na palavra *politikós*, que em *strictu sensu* se refere ao urbano, ao que é civil e social, ao que é público, ou seja, relaciona-se com a Cidade e a tudo o que lhe diz respeito. Está muito ligada a ideia de Poder. Podemos definir a ciência como sendo “um conjunto organizado de conhecimentos, que se desenvolve no domínio do concreto e experimental, baseando na observação da realidade. (CICCO; GONZAGA, 2011, p. 177 *apud* SILVA, 2014, *online*).

É necessário, então, que se compreenda a definição de Estado, que nada mais é que a junção de instituições ou sociedades, que são formadas por interesses materiais, por exemplo, constituída por um grupo de indivíduos organizados com objetivos em comum. (ALBANO, 2011). Além disso, o Estado se apresenta como uma organização denominada sociedade política, em que existem normas jurídicas escritas e uma hierarquia entre os governantes, que objetivam o bem

público.(ALBANO, 2011). Sendo assim, nota-se que na sociedade, por mais simples e primitivo que tenha sido seu ordenamento, sempre existiu, logo que o ser humano passou a conviver em comunidades, ou seja, surgindo as relações hierárquicas de subordinação a quem possuísse o poder. (MEIRELLES, 2015)

Dá-se, então, ao Estado o *status* de criação humana destinada a manter a coexistência pacífica entre seus indivíduos, mantendo a ordem social, de forma que todos consigam se desenvolver e ter qualidade de vida.O Estado é responsável por gerar a imposição exercida pelo Direito, pois dele advém às sanções e aplicações das penalidades abarcadas na Ordem Jurídica.Visto isso, o aludido pode ser definido como o exercício de um poder político, administrativo e jurídico, realizado em certo território, gerando imposição a aqueles indivíduos que ali habitam. (FRIEDE, 2021, *online*)Entende-se majoritariamente que os elementos que caracterizam o Estado são população, território e soberania. (FRIEDE, 2021). Entretanto, Dalmo de Abreu Dallari, em seu magistério, expõe as diversas nuances que adornam tema:

Quanto às notas características do Estado Moderno, que muitos autores preferem denominar elementos essenciais por serem todos indispensáveis para a existência do Estado, existe uma grande diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto a do número. Assim é que Santi Romano, entendendo que apenas a soberania e a territorialidade é que são peculiares do Estado, indica esses dois elementos. A maioria dos autores indica três elementos, embora diverjam quanto a eles. De maneira geral, costuma-se mencionar a existência de dois elementos materiais, o território e o povo, havendo grande variedade de opiniões sobre o terceiro elemento, que muitos denominam formal. O mais comum é a identificação desse último elemento com o poder ou alguma de suas expressões, como autoridade, governo ou soberania. Para Del Vecchio, além do povo e do território o que existe é o vínculo jurídico, que seria, na realidade, um sistema de vínculos, pelo qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito. Já Donato Donati sustenta que o terceiro elemento é a pessoa estatal, dotada de capacidade para o exercício de duas soberanias: uma pessoal, exercida sobre o povo, outra territorial, sobre o território. (DALLARI, 1994, p. 60-61 *apud* FRIEDE, 2021, *online*).

Vale ressaltar que há diversas teorias acerca dos elementos constitutivos, sustentada por diversos autores. Contudo, não é só, além de elementos diversos, há, também, diferentes nomenclaturas para referir-se a eles. Alguns dos autores

sustentam uma teoria de três elementos, outros afirmam uma teoria de quatro componentes, e há ainda quem defenda uma teoria de até cinco elementos conforme será demonstrado a seguir. José Francisco Rezek, se apoia na teoria de que são três os elementos do Estado:

O Estado ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior (...) Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências (...) já se terá visto insinuar, em doutrina, que os elementos constitutivos do Estado não seriam apenas o território, a população e o governo: a soberania seria um quarto elemento (...) Essa teoria extensiva encerra duplo erro. A soberania não é elemento distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado -, e projetando-se sobre seu suporte físico, o território (REZEK, 1996, p. 160; 228 *apud* ORIHUELA, 2015, *online*)

Já Hans Kelsen, por exemplo, defende uma teoria de quatro elementos fundamentais na estruturação do Estado, que são *território, povo, poder e tempo*:

A doutrina tradicional distingue três ‘elementos’ do Estado: seu território, seu povo e seu poder (...). É característico da teoria tradicional considerar o espaço – território -, mas não o tempo, como um “elemento” do Estado. No entanto, um Estado existe não apenas no espaço, mas também no tempo, e, se consideramos o território como um elemento do Estado, então, temos que considerar também o período de sua existência como um elemento do Estado. (KELSEN, 1998, p. 299; 314 *apud* ORIHUELA, 2015, *online*)

Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, é um dos autores que expressa em sua teoria à existência de cinco elementos componentes do Estado que são representados pelo *povo, território, governo, ordem jurídica* ou *leis*, e *poder*:

No nosso Curso de teoria do Estado e ciência política tivemos o ensejo de definir o Estado como a ‘organização política... resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente...(BASTOS, 1990, p. 7 *apud* ORIHUELA, 2015, *online*)

Sabe-se que *população*, nesse sentido, se trata da reunião de indivíduos de um determinado lugar que estão sujeitos a um poder considerado central. O Estado exerce o controle sobre essas pessoas através do bem comum e do Direito e suas sanções. O povo pode ser classificado como nação, quando seus componentes vivem no mesmo território e possuem elementos em comum, como cultura, língua, religião e compartilham da mesma identidade (ORIHUELA, 2015). Já quando se fala em *território*, o significado se resume ao espaço geográfico em que determinada população reside. Refere-se aos limites territoriais de atuação do poder do Estado. Fica definido, então, que dois Estados não poderão exercer seu poder em um único território, assim como seus indivíduos deverão obedecer às normas estabelecidas dentro desses limites. (ORIHUELA, 2015) Segundo Dalmo de Abreu Dallari:

O território não chega a ser, portanto, um componente do Estado, mas é o espaço ao qual se circunscreve a validade da ordem jurídica estatal, pois, embora a eficácia de suas normas possa ir além dos limites territoriais, sua validade como ordem jurídica estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade. (DALLARI, 1998, p. 34 *apud* SANTOS, 2021, p. 9)

Quanto à *soberania*, representa o exercício do poder do Estado, tanto internamente quanto externamente. Assim, tem ampla liberdade para deliberar seus recursos e decidir seus próprios desígnios políticos, sociais e econômicos, sem depender de nenhum outro Estado ou órgão internacional. Essa autodeterminação do Estado representa a soberania. (ORIHUELA, 2015). O autor Hely Lopes em sua obra, fornece importante contribuição a respeito do tema quando apregoa acerca do governo soberano:

Os elementos condutores do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. (MEIRELLES, 2005, p. 60 *apud* SANTOS, 2021, p.10)

Um dos primeiros autores a conceituar soberania foi Jean Bodin, que na sua concepção era o "poder absoluto e perpétuo de uma República". E esse conceito foi

imprescindível para o surgimento e para a definição do Estado moderno. Em tal sentido, soberano é o Estado que não depende de outro Estado, é um Estado independente politicamente. (CASTRO, 2016). Contudo, Bodin defendia a teoria do direito divino sobrenatural, sendo Deus a fonte primária de todas as coisas, tendo nele a origem do poder. Isto é, a existência de uma hierarquia social e seus governantes e governados, se dá por vontade divina, gerando toda logicamente a monarquia do absolutismo. (CASTRO, 2016)

Contudo, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau por meio de suas doutrinas atribuem ao povo e à nação, o poder político. (MORAES, 2011). Segundo Hobbes, os homens, em épocas primitivas, viviam fora da sociedade, em estado de natureza, e isso significa que todos eram iguais em seus direitos naturais, sem que houvesse uma autoridade. Toda essa desorganização fez com que criassem a sociedade política, fazendo com que cada um cedesse a seus direitos naturais para criar um direito de todos, direcionado a coletividade, sem privilégios. (CINTRA, 2017) O filósofo versa sobre o tema quando afirma que:

O desígnio dos homens causa final ou fim último (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quer dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária (conforme se mostrou) das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por medo do castigo, ao cumprimento de seus pactos. (Leviatã, cap.XVII, p.27 *apud* PONTES, 2017, *online*)

Na visão de Locke, devido ao fato dos homens serem iguais, seus direitos naturais a vida, a liberdade e a propriedade também são iguais. Entretanto, a ausência de leis fundamentais, e de uma autoridade que finde os conflitos e proteja legitimamente o homem contra as injustiças dos mais poderosos, cria um cenário de incertezas e instabilidade. E, para evitar tais circunstâncias, foi criado o Estado como poder político. Locke então remete sua discussão a existência dos três poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário (CASTRO, 2016)

Por fim, apregoa Rousseau, que para a manutenção da ordem e fim das desigualdades, foi criado por meio de um contrato da sociedade política, da autoridade e o Estado. Por meio deste contrato o homem cede ao Estado alguns de

seus direitos naturais, fazendo surgir uma organização política que possui vontade própria, representando a vontade coletiva. Contudo, nesta organização cada um de seus indivíduos possui certa parcela do poder, garantindo que para um governo manter sua legitimidade é necessário que responda principalmente aos anseios do povo. (MORAES, 2011)

1.1 O ESTADO DE DIREITO

Oriundo da construção das monarquias nacionais, o Estado moderno era considerado demasiadamente intervencionista, visto que sua interferência ocorria em diversas áreas que abrangiam o território sob sua jurisdição. Essas monarquias buscavam justificar a extensão de seu poder por meio de teorias que sustentavam o direito divino, logo, justificava também o poder dos reis. As teorias baseavam-se no fato de que o rei era o representante de Deus na terra e detentor do direito absoluto de mando. (RIBEIRO, 2021) E esse pensamento é defendido pelo francês Jacques Benigne Bossuet, quando afirma que:

O trono real não é o trono de um homem, mas o trono do próprio Deus. Três razões fazem ver que a monarquia hereditária é o melhor governo. A primeira é que é o mais natural e se perpetua por si próprio. A segunda razão é que esse governo é o que interessa mais na conservação do Estado e dos poderes que o constituem: o príncipe, que trabalha para o seu Estado, trabalha para seus filhos. A terceira razão retira-se da dignidade das casas reais. (BOSSUET, 1977 *apud* SOUZA, 2021, online)

Entretanto, nessa época da história, o humanismo se sobrepusera à hegemonia do pensamento religioso, fazendo com que os teóricos buscassem a legitimar o absolutismo de forma racional. O absolutismo, que defendia e representava a junção do poder do Estado inteiramente concentrado na mão do rei, ou seja, uma só pessoa com poder absoluto, inclusive jurisdicional. (BOBBIO, 2011, p. 115) Este poder jurisdicional, por sua vez, era praticado diretamente pelo monarca ou delegado a indivíduos pertencentes à nobreza ou ao clero, de forma que seus interesses fossem perpetuados. (RIBEIRO, 2021)

Cria-se, então, uma pirâmide hierárquica estabelecendo as posições sociais entre soberano e os súditos. Os soberanos detinham poderes e privilégios, sem nenhum tipo de delimitação de suas ações. Já os súditos não eram considerados sujeitos de direito e possuíam apenas deveres, que, se descumpridos, geravam sanções, pois era considerado violação da razão de Estado visto tratar-se de crime de lesa-majestade. (NEVES, 2009, p. 18)

Insta salientar que nesse período o Estado Absolutista protegia também os senhorios feudais das revoltas camponesas, estabelecendo medidas políticas e econômicas, dando início a criação de um movimento posteriormente intitulado burguesia. (RIBEIRO, 2021) Contudo, tendo em vista a arbitrária intervenção econômica realizada, fez-se necessária a separação do que era considerado público e privado, limitando a atuação estatal e fomentando a burguesia com o criação do mercado livre. (MARINONI, 2010, p. 23)

Desta forma, objetivando o desenvolvimento mercantil, a atividade econômica deveria ser exercida de forma livre, inserido numa sociedade com regras a serem observadas por todos, inclusive pelo Poder Público. (RIBEIRO, 2021) Conforme Marcelo Neves aponta, “a insuportabilidade institucional da oposição, em uma sociedade que já alcançara um elevado grau de complexidade [...] levou forçosamente à ideia de revolução e aos movimentos revolucionários. Nesse sentido, o próprio constitucionalismo pressupôs revolução” (NEVES 2009, p. 19 *apud* RIBEIRO, 2021, online).

O marco histórico que findou o período do regime absolutista foi a Revolução Francesa, que teve grande fundamentos nas teorias liberais, principalmente dos pensadores Locke e Montesquieu. que serviriam de base para o surgimento do novo modelo de Estado. (MORAIS JÚNIOR, 2007). A Revolução Francesa, normalmente associada ao princípio da predominância do ideário liberal e seu respectivo modelo de Estado, reorganizou os pensamentos a cerca da política e da ideologia do século XIX. (HOBBSAWN, 1979, p. 71 *apud* MORAIS JÚNIOR, 2007, *online*). Com relação à importância da Revolução Francesa, o historiador Eric Hobsbawm reforça que:

A França que fez suas revoluções e a elas deu suas ideias, a ponto de bandeiras tricolores de um tipo ou de outro terem-se tornado o emblema de todas as nações emergentes [...]. A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo. A França deu o primeiro grande exemplo, o conceito e o vocabulário do

nacionalismo. [...] A ideologia do mundo moderno atingiu as antigas civilizações que tinham até então resistido às ideias europeias inicialmente através da influência francesa. Essa foi a obra da Revolução Francesa. (HOBSBAWN, 1979, p. 98 *apud* MORAIS JÚNIOR, 2007, *online*)

Insta salientar que, em um primeiro momento, os resultados da Revolução serviram unicamente aos burgueses, que eram os comerciantes e proprietários de terras que viam no Estado um agente dificultador da realização de seus interesses. Dado isso, os burgueses se preocuparam em manter os efeitos positivos da Revolução somente pra si, satisfazendo seus anseios, porém, não ao ponto de realizar totalmente a justiça social idealizada pelo campesinato e pelos sans-culottes. (MORAES, 2014)

Mesmo que a Revolução Francesa não tenha sido o primeiro fato histórico que teve a influência das ideias liberais, ela foi um dos mais expressivos e de consequência significativas para a criação de um Estado de Direito. Com a exigência de uma autoridade que fizesse valer a liberdade dos cidadãos e o fim da concessão de privilégios, como eram concedidos à nobreza, veio à tona a Revolução Francesa no ano de 1789. Como o modelo absolutista não conseguia mais se sustentar, foi necessário criar um novo modelo de Estado, consolidando, assim, as teorias liberais. (MORAIS JÚNIOR, 2007)

A ascensão desse novo modelo e seus pressupostos, exigiam que o Estado mediante uma ordem normativa, limitasse o próprio poder político. Deste modo, foi imposto que a política funcionasse de forma normatizada, resultando a consolidação da ideia de Estado de Direito. Nesse sentido, Paulo Bonavides aduz que:

[...] evidencia que Foi assim – da oposição histórica e secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca – que nasceu a primeira noção de Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução histórica e decantação conceitual [...] A pugna decide-se no movimento de 1789, quando o direito natural da burguesia revolucionária investe no poder o terceiro estado. (BONAVIDES, 2004, p.41)

Diante disso, ocorreu uma transferência do poder que anteriormente era concentrado nas mãos do monarca, no antigo modelo absolutista. Canotilho dá ao tema grande contribuição quando diz que:

A primazia da lei servira para a submissão ao direito do poder político 'sob um duplo ponto de vista': (1) os cidadãos têm a garantia de que a lei só pode ser editada pelo órgão legislativo, isto é, órgão representativo da vontade geral (cfr. Déclaration de 1789, artigo 6º); (2) em virtude de sua dignidade – obra dos representantes da Nação – a lei constitui a fonte de direito hierarquicamente superior (a seguir às leis constitucionais) e, por isso, todas as medidas adotadas pelo poder executivo a fim de lhe dar execução deviam estar em conformidade com ela (princípio da legalidade da administração) (grifo do autor). (CANOTILHO, 2003, p.95-96 *apud* MORAIS JÚNIOR, 2007)

Neste movimento, a concepção liberal foi incorporada ao Estado e, desde então, “apresenta-se como uma limitação jurídico-legal negativa, ou seja, como garantia dos indivíduos-cidadãos frente à eventual atuação do Estado, impeditiva ou constrangedora de sua atuação cotidiana” (STRECK, 2001, p. 91 *apud* MORAIS JÚNIOR, 2007). A consolidação do Estado Jurídico, embasado nas teorias liberais, surgiu a necessidade de criar medidas que garantissem o cumprimento da legalidade e proteção aos direitos inatos do homem. (MORAIS JÚNIOR, 2007)

Essa manifestação do Estado Jurídico se ergueu como um modelo que faz jus ao argumento da existência de uma nova autoridade soberana que é o povo soberano defendendo sua liberdade. Entretanto, com a consolidação deste novo modelo de Estado, o ideal de universalização do regime democrático não teve sua efetivação de fato, principalmente pela restrição do sufrágio censitário, que se concentrava nas mãos de somente uma classe. Chauí acrescenta:

Podemos observar, portanto, que a idéia de contrato social, pelo qual os indivíduos isolados se transformam em multidão e esta se transforma em corpo político de cidadãos, não previa o direito à cidadania para todos, mas delimitava o contrato ou pacto a uma classe social, a dos proprietários privados ou burguesia. (CHAUI, 1997, p. 404)

Insta salientar que, inicialmente, o Estado moderno se deu como Estado absoluto, aristocrata e imperioso, em contra ponto a uma burguesia racional que foi o escolpo fundamental para a luta do reconhecimento dos direitos civis. Surge, então, as características deste Estado liberal garantidor de direitos traçado por uma conduta absenteísta, negativa, em um non facere, contrario à intervenção. Tais desigualdades se tornaram insustentáveis na visão da sociedade. Devido ao senso coletivo que fora intalado, inicia-se então o Estado Social, mudando a concepção de

uma prestação estatal negativa para uma prestação positiva (facere). (SILVA; RANGEL, 2021)

Dado isso, o surgimento da ideologia liberal individualista teve sua base no princípio da autonomia privada. Este conceito de Estado, no plano econômico, mantinha a teoria instituída por Adam Smith relacionada a intitulada “mão invisível”. Esta, por mecanismos como a lei da oferta e da procura, regulamentaria de forma clara as necessidades humanas, tendo como estímulo fundamental a promessa do lucro em razão do risco e do trabalho investido. Por isso, o Estado liberal se constituiu como um Estado absenteísta. (ARAÚJO, 2007)

Diante da evolução do Estado de Direito, é importante ressaltar uma das suas mais significativas conquistas, que é a garantia de direitos fundamentais aos cidadãos, diante próprio Estado. O Estado saiu da posição de superioridade, dando liberdade ao povo e tendo seu poder limitado. (IURCONVITE, 2007). Lourival Vilanova esclarece o assunto dizendo que “É uma conquista do Estado de Direito, do Estado Constitucional em sentido estrito (*Verfassungsstaat*), a fixação dos direitos reputados fundamentais do indivíduo, e a enumeração das garantias para tornar efetivos tais direitos, quer em face dos particulares, quer em face do Estado mesmo”. (VILANOVA, 1970, p. 43 *apud* IURCONVITE, 2007, *online*)

Diante da influência dos problemas sociais, e decadência dos velhos preceitos, conquistas dos movimentos do século XVIII, surgem os direitos fundamentais de primeira dimensão. Esses direitos marcam presença em todas as Constituições das sociedades democráticas e são fazer parte os direitos civis e políticos, como exemplo o direito à vida, à propriedade, a igualdade perante a lei, entre outros. Com isso, Scalquette, ainda, busca conceituar esses direitos quando afirma que:

Os direitos de primeira dimensão são os direitos de liberdade, pois são fruto do pensamento liberal burguês, de caráter fortemente individualista, aparecendo como uma esfera limitadora da atuação do Estado, isto é, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado nas liberdades do indivíduo. (SCALQUETTE, 2004, p.34 *apud* IURCONVITE, 2007, *online*)

Nesse sentido, é importante enfatizar o princípio republicano, que diferente da monarquia, não concentra o poder em uma só pessoa. Isso ocorre porque há uma separação de funções do Estado por meio do legislativo, executivo e judiciário, e

também porque o Presidente nesse caso exerce o mandato de 4 em 4 anos, caso eleito. (PRADO, 2015) Diante dessas características é evidenciado a forma republicada pela eletividade. Montesquieu, por sua vez, afirma que existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico, conceituando o primeiro como “aquele em que o povo, como um só corpo ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano”(MONTESQUIEU, 2002, p. 23 *apud* PRADO, 2015, *online*) e finaliza dizendo que “quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia”. (MONTESQUIEU, 2002, p. 23 *apud* PRADO, 2015, *online*)

Já o princípio da legalidade vem como um instrumento inerente ao Estado de Direito como sendo um dos pressupostos para sua existência. Bandeira de Mello é enfático com relação quanto à importância desse princípio e afirma que “é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria”. (MELLO, 2013, p. 102 *apud* MENDES, 2018, *online*) Fica evidente então que os atos da Administração Pública devem ser exercidos em conformidade com a lei. Diferente administração particular, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíba. (AITH, 2004) No Estado de Direito é necessário que poderes destinados à Administração Pública sejam utilizados com o objetivo de beneficiar toda a coletividade, tendo em vista que apenas o povo deve dispor da coisa pública. Ao deixar de observar o princípio da legalidade, o administrador público está sujeito a responsabilização por improbidade administrativa (AITH, 2004).

Outro princípio extremamente importante é o da isonomia formal, onde as camadas sociais são consideradas iguais. Portanto, esse princípio dá oportunidade a todos, independente de suas condições, para que edifiquem oportunidades de crescimento, tanto profissional quanto financeiro, visto possuírem o mesmo potencial e condições, teoricamente. (MACIEL, 2002). Rocha acrescenta ao tema dizendo:

[...] esta interpretação da expressão *iguais perante a lei* propiciou situações observadas até a muito pouco tempo em que a igualdade jurídica convivia com a separação dos desiguais, vale dizer, havia tratamento igual para os iguais dentro de uma estrutura na qual se separavam os desiguais, inclusive territorial e socialmente. É o que se verificava nos Estados Unidos em que a igualdade não era considerada desrespeitada, até o advento do caso *Broen versus Board of Education*. Até o julgamento deste caso pela Suprema Corte norte-americana, entendia-se nos Estados Unidos da América que os negros não estavam sendo

comprometidos em seu direito ao tratamento jurídico igual se, mantidos em escolas de negros, fossem ali tratados igualmente. (ROCHA, 1990, p.36 *apud* MACIEL, 2002, *online*)

Em seguida ao princípio da isonomia, surge o princípio da impessoalidade, que no Estado de Direito tem como objetivo realizar sua atuação sem discriminações. Isto é, não corrobora com a existência de benefícios específicos, mas sim atividades que atinjam o interesse coletivo. Esse princípio deve ser analisado de dois prismas, sendo que o primeiro reflete a impessoalidade como sendo meio de satisfação do interesse público. Já o segundo faz referência a própria Administração, de modo que os atos não são atribuídos aos seus agentes, mas ao órgão responsável. (FERREIRA, 2016) Vale destacar as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello quanto ao princípio citado:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. (MELLO, 2009, p. 114 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

Portanto, fica evidente que a Administração Pública, buscando respeitar o princípio da impessoalidade, coloca como eixo principal os interesses coletivos, mitigando e proibindo qualquer situação que venha a favorecer determinada pessoa ou grupo específico. Isto é, este princípio tem o objetivo de fundamentar a proibição de resultados imbuídos de razões pessoais, visto que, não se resume somente a uma obrigação jurídica, mas é revestido também de dever ético e moral a ser seguido por toda a sociedade. (FERREIRA, 2016)

1.2 O ESTADO SOCIAL OU WELFARE STATE

O Estado Liberal de Direito nasceu a partir das revoluções burguesas do século XVII, mais conhecido como Estado Mínimo ou Absenteísta, baseado nos pressupostos do capitalismo e caracterizado pela sua neutralidade na área econômica e social. O liberalismo foca somente no homem, individualmente, e se

preocupa apenas com a ordem política e civil, assegurando os direitos individuais e o livre desenvolvimento das atividades de produção. Esse modelo de Estado fez com que houvesse na sociedade uma grande concentração da riqueza, e o empobrecimento da classe operária, que tinha péssimos salários e condições de trabalho. (DONADELI; CANAVEZ, 2014)

A Europa Ocidental do século XVIII até a segunda metade do século XIX, viveu um momento de grandes transformações econômicas, tecnológicas e, principalmente, sociais. Essas mudanças foram intituladas de Revolução Industrial, tiveram um impacto tão grande que transfigurou-se ao resto do mundo. No mesmo período histórico, aconteceu também a Revolução Francesa, que forneceu um novo paradigma político através dos ideais revolucionários de 1789, momento de imensa ruptura política e social. (SERAFIM; ALVES, 2021)

Analisando do ponto de vista econômico, a Revolução Francesa foi a passagem de um sistema de produção agrário e artesanal para outro de cunho industrial, dominado pela fábrica e pela maquinaria. Uma de suas características foram as diversas inovações tecnológicas e surgimento de máquinas que substituíam um grande número de trabalhadores, inovações essas que tiveram início na Europa. Foi durante os séculos XV ao XVIII a fase do capitalismo mercantil, onde essas condições se concentraram e aceleraram, com a Revolução Comercial, a conquista da América, a formação de um mercado mundial e a exploração de ouro e prata em grande quantidade nas terras americanas. (SERAFIM; ALVES, 2021)

Nessa perspectiva, a burguesia acumulou riquezas e aplicou-as na produção manufatureira. Uma das principais características da Revolução Industrial foi a substituição em grande escala do trabalho humano pelas máquinas. As reações a esse fato foram diversas. Muitos passaram a idealizar a Idade Média e a monarquia, contrapondo-as à sociedade burguesa e à República. Já outros tornaram-se críticos ativos do capitalismo e das desigualdades sociais. (MIRANDA, 2012)

Essa situação de abusos contra a classe trabalhadora fez com que surgisse um movimento reformista, que tinha como principal objetivo criar uma nova ordem social, ameaçando as instituições liberais e à continuidade do crescimento econômico. O descontentamento dos operários urbanos com o reinado de Luís Filipe de Orléans, instaurado desde 1830, aliado ao agravamento da fome no campo, fez com que gerasse a Revolta Popular de Paris, em 23 de fevereiro de 1848, buscando a derrubada do monarca e a instauração da República (RECHE, 2017)

Diante disso, foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte, que ficou responsável pela criação de uma nova Constituição francesa. Essa Constituição reconheceu direitos econômicos e sociais e estabeleceu um compromisso entre o liberalismo e o socialismo, criando deveres do Estado para com a classe trabalhadora. Afora isso, esse fato representou o primeiro passo para que houvesse uma mudança ideológica do Estado abstencionista para um Estado Interventor (RECHE, 2017)

Durante a Primeira Guerra mundial a crise econômica e social se agravou e causou grande desgaste ao modelo liberal clássico de Estado e fomentou a criação do Estado Social, por meio do reconhecimento dos direitos sociais. Nesse aspecto Russomano afirma que “o problema social que, até então, permanecera envolto na penumbra, se caracterizou devidamente, requerendo solução. Era preciso que além da igualdade jurídica se estendesse a igualdade econômica” (RUSSOMANO, 1972, p. 222 *apud* DONADELI; CANAVEZ, 2014, *online*).

O Estado Social de Direito significou um ideal da burguesia, que, por muitos, é considerado uma estratégia de manutenção do poder político e econômico da classe dominante, visando retardar os avanços das idéias socialistas e comunistas. Com isso, a classe burguesa concedeu alguns direitos aos trabalhadores e criou políticas públicas para a melhoria na qualidade de vida deles. O direito social pode ser considerado prestações positivas proporcionadas pelo Estado, que tem a obrigação de cumprir um série de funções, realizadas mediante políticas públicas. (DONADELI; CANAVEZ, 2014)

Visto isso, é necessário a compreensão do conceito de isonomia material, que muitas vezes é denominada igualdade real e substancial, que objetiva igualar os indivíduos essencialmente desiguais. Isso ocorre porque muitas vezes as pessoas possuem diferenças que não podem ser superadas se elas estiverem submetidas a mesma lei, o que no plano fático realça ainda mais a desigualdade. Nota-se que a isonomia em seu aspecto substancial tem como objetivo sanar as desigualdades sociais existentes, pois os indivíduos são desiguais sob as mais diversas perspectivas. (SILVA, 2017)

Portanto, o objeto do direito social é uma contraprestação sob a forma de um serviço público, como por exemplo o serviço escolar, direito a educação, serviço médico-hospitalar, lazer, entre outros. Para Azambuja, o Estado passou a ser entendido como um “dos meios pelos quais o homem realiza o seu aperfeiçoamento

físico, moral e intelectual, e é isso que justifica a existência do Estado”. (AZAMBUJA, 1999, p. 114 *apud* DONADELI; CANAVEZ, 2014, *online*). Isto é, o Estado passou a ser bem comum que busca sempre o desenvolvimento e qualidade de vida de seus indivíduos. Essa espécie de Estado procurava corrigir alguns problemas do liberalismo, sobretudo, a desigualdade social, fazendo com que o papel do Poder Público passasse a ser ativo. Surge a idéia de que o Estado precisava exercer suas funções de forma mais interventiva, retirando de uns para dar a outros, disponibilizando o mínimo aos cidadãos. (MAULAZ, 2010)

Após a Segunda Guerra Mundial, a economia cresceu de forma exponencial na maioria dos países capitalistas e então os governos desses países expandiram seus programas sociais, objetivando o bem-estar de seus cidadãos. Nesse período houve uma parceria entre a política social e a política econômica, buscando o estímulo econômico aliado a segurança e justiça social. (CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017) De acordo com Gomes, o *Welfare State* pode ser definido como:

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. (GOMES, 2006, *online apud* CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017, *online*)

O Estado do Bem-Estar nasce a partir da crise do Estado Liberal e Pereira acentua acerca do assunto:

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social por que assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. (PEREIRA,

1998, p.48 *apud* CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017, *online*)

Entretanto, o modelo *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar entrou em decadência em face de uma economia com crescimento inflacionário descontrolado, crise de desemprego e grande endividamento privado e público. A crise econômica mundial ocorrida nos anos 1980, fez com que o Estado reconsiderasse obrigou o papel assistencialista que exercia. A consequência disso foi o Estado delimitar o seu papel, estimulando o primeiro setor a contribuir com suas políticas. (CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017) Para Duarte, as transações dos modelos de Estado são resumidas da seguinte maneira:

Com o estudo da evolução do Estado verificamos que houve a passagem do Estado Imperioso, concentrado no soberano, para um Estado Liberal, totalmente ausente na sociedade. Em seguida, tentando reduzir as desigualdades sociais, o Estado tornou-se social, mas as diversas obrigações assumidas demonstraram sua incapacidade de resolver todos os problemas sociais. Para se reorganizar o Estado tomou uma postura neoliberal, reduzindo investimentos sociais e mantendo uma estrutura mínima de funcionamento (DUARTE, 2013, p. 64 *apud* CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017, *online*)

Nesse sentido, surgiu um novo modelo para substituir o Estado de Bem-Estar, sendo ele o Estado neoliberal ou Estado Mínimo, retomando a postura de não intervenção econômica e diminuindo as responsabilidades do Estado no âmbito social. Isto é, as políticas sociais tiveram reduções, o que evidenciou que o Estado de Bem-Estar não conseguiu, no decorrer dos anos, se consolidar como um modelo único. Entretanto, a grande maioria dos Estados também não conseguiu exercer, de forma simultânea, competências políticas, administrativas, econômicas, e inclusive políticas sociais (CRUZ; MONTEIRO; PAMPONET, 2017, *online*).

1.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social se fez mais presente e isso se deu quando os países do eixo capitalista se organizaram pela reestruturação da economia ocidental, que havia sido devastada pelos horrores da

guerra. Nesse contexto, impulsionado pela ideia de cidadania e pelas pressões dos sindicatos trabalhistas por melhores condições para os trabalhadores, surge o Estado de Bem-Estar Social, que defendia o desenvolvimento econômico e social através do mercado, mas também, rompendo de vez com a ideia liberal, tomando para si a responsabilidade pela proteção social dos cidadãos.(SILVA; MATTOS, 2009)

O propósito histórico do Estado do Bem-Estar Social, nesse sentido, foi ressuscitar a economia ocidental por meio de investimentos significativos na cidadania, fortalecendo um público consumidor em plena ascensão na década de 1950. Nota-se que este modelo foi adotado por países considerados capitalistas, que na época eram denominados países de primeiromundo. Já os periféricos, chamados de terceiro mundo, não participaram deste modelo, como, por exemplo, as nações latino-americanas.(SILVA; MATTOS, 2009)

Após vigorar por muitas décadas, o modelo de Estado entrou em crise nos anos 1970, quando viu-se economicamente sobrecarregado. A Inglaterra seguida de outros países, no início dos anos 1980, inciou um processo de substituição a este modelo, alegando que a máquina estatal não tinha mais suporte econômico para mante-lo. Com isso, os direitos referentes a cidadania passaram a ser revisados, nascendo assim o Estado Neoliberal. (SILVA, 1988)

Insta salientar que o Estado de Direito, assim como Estado Liberal de Direito, e como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza o Estado Democrático. O Estado Democrático se fundamenta no princípio da soberania popular, que:

Impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”.(CROSA, 1946. p. 25 *apud* SILVA, 1988, p. 20)

Observa-se, então, que o princípio democrático se funda na garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana, contrapondo-se ao Estado liberal, conforme aduz Paulo Bonavides quando afirma que "a idéia essencial do liberalismo não é a presença do elemento popular na formação da vontade estatal, nem tampouco a teoria igualitária de que todos têm direito igual a essa participação ou

que a liberdade é formalmente esse direito”. (BONAVIDES, s.d, p. 16 *apud* SILVA, 1988, p. 20)

Nesse sentido, observa-se que tanto o Estado Liberal, quanto o Estado Social, constituem espécies de Estado de Direito, que, por sua natureza, muitas vezes não abrangem conteúdo democrático, amparado pelo respeito ao formalismo legislativo, sem que seja incorporado o conceito de justiça e a sem a existência de garantia dos direitos sociais. Isso dá margem para que os habitantes de seu territórios sejam governados de forma arbitrária, utilizando o Estado de Direito para opressão popular. (KAMMER, 2021)

Conforme já mencionado, o Estado de Direito seaprofunda na formação que normalmente se chama de Estado Liberal e de uma necessidade básica que é controlar o uso arbitrário do poder por parte do Estado. Assim, o fundamento dos direitos fundamentais tinha escolpo na filosofia política que perdurou durante o século XVIII e início do século XIX. (XIMENES, 2021). Esse liberalismo é o liberalismo político, que objetiva consolidar os direitos naturais :

Esse era o direito de liberdade num dos dois sentidos principais do termo, ou seja, como autodeterminação, como autonomia, como capacidade de legislar para si mesmo, como antítese de toda forma de poder paterno ou patriarcal, que caracterizara os governos despóticos tradicionais” (BOBBIO, 1992, p. 86 *apud* XIMENES, 2021, *online*).

Anteriormente, no Estado Social, os direitos fundamentais exigiam que as liberdades e igualdades formais apregoadas pelo Estado Liberal tivessem o amparo do Estado para que de fato fossem utilizadas. Contudo, apesar de no período do Estado Liberal, o empregado, formalmente, ter os mesmos direitos que o patrão, na prática o empregador possuía todo o controle da situação, ou seja, impondo apenas deveres e nenhum direito real. Já no Estado Social, havia interferência nessa relação, buscando estabelecer uma igualdade material, como por exemplo, direito a férias. (XIMENES, 2021) O Estado Moderno, portanto, nasce nessa inversão, conforme aponta Bobbio:

Primeiro liberal, no qual os indivíduos que reivindicam o poder soberano são apenas uma parte da sociedade; depois democrático, no qual são potencialmente todos a fazer tal reivindicação; e, finalmente, social, no qual os indivíduos , todos transformados em soberanos sem distinções de classe,

reivindicam – além dos direitos de liberdade – também os direitos sociais, que são igualmente direitos do indivíduo: o Estado dos cidadãos, que não são mais somente os burgueses, nem os cidadãos de que fala Aristóteles no início do Livro III da Política, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, e que, quando excluídos os escravos e estrangeiros, mesmo numa democracia, são uma minoria (BOBBIO, 1992, p. 100 *apud* XIMENES, 2021, *online*).

Deste modo, o Estado Democrático de Direito não representa apenas o somatório dos direitos de cunho individualista, conforme apregoava o Estado Liberal, e dos direitos sociais, de acordo com o Estado de Bem-Estar Social. Segundo Silva, “a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático e Estado de Direito” (SILVA, 2005, p. 119 *apud* CASTRO, 2007). O Estado Democrático de Direito se funde no cumprimento por parte dos governos das normas de Direito, garantindo a partir de um Estado governado de forma democrática e submetido ao Direito, o atendimento a demandas básicas que promovam uma vida digna a todos os cidadãos e cidadãs. (XIMENES, 2021)

O Estado Democrático de Direito vem amparado não apenas na obediência em seu âmbito de atuação, conforme a legalidade, mas também na necessidade de legitimidade de suas decisões, que só se alcança quando fundada pela vontade do povo. E isso se dá por meio de participação na formação da vontade estatal, de forma individual, ou através de organizações sociais ou profissionais. Essa participação da população cria a oportunidade de seus indivíduos terem a oportunidade de se manifestar livremente. (KAMMER, 2021)

Streck e Morais trazem importante contribuição ao tema quando afirmam que “a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do status quo, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prolectivo de manutenção do espaço vital da humanidade” (STRECK; MORAIS, 2006, p. 104 *apud* CASTRO, 2007, *online*). Ademais, os autores continuam sua explanação dizendo:

Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias. O ator principal passa a ser coletividades difusas a partir da compreensão da partilha comum de destinos. (STRECK;MORAIS, 2006, p. 104 *apud* CASTRO, 2007, *online*).

O Estado Democrático de Direito se baseia nos valores designados como os mais relevantes pelo corpo social, alimentando o sistema jurídico e consolidando princípios que venham a ser a base do Direito vigente. E é no texto constitucional que esses princípios aparecem de forma expressa ou latente, conquistando força normativa e vinculante. Nesse sentido, os princípios constitucionais equiparam-se a pressupostos de validade para interpretação das demais normas que fazem parte do ordenamento jurídico, tornando-se legitimadores da atuação dos poderes estatais e estabelecadores do comportamento social. (XIMENES, 2021)

Na concepção de Georg Henrik Von Wright os conceitos práticos dividem-se em três grupos: i) os deontológicos: conceitos de dever, proibição, permissão e de direito a algo (deôntico básico: dever ou dever-ser); ii) os axiológicos (teleológicos): conceitos ligados à valoração do que é bom (os conceitos axiológicos são utilizados quando algo é classificado como bonito, corajoso, seguro, econômico, democrático, social, liberal ou compatível com o Estado de Direito); e iii) os antropológicos: são conceitos de vontade, interesse, necessidade, decisão e ação. (ALEXY, 2012, p. 153 *apud* COELHO, 2014, *online*).

Princípios e valores podem ser diferenciados conforme seu caráter deontológico, no primeiro caso, e axiológico no segundo caso. A diferença entre princípios e valores é conceituada por Alexy da seguinte forma: aquilo que no modelo de valores é *prima facie* o melhor, no modelo de princípios é *prima facie* o devido; e aquilo que no modelo de valores é definitivamente o melhor, no modelo de princípios é definitivamente o devido (ALEXY, 2012, p. 153 *apud* COELHO, 2014, *online*).

Há diversos questionamentos acerca das teorias que conceituam princípios e valores e sobre sua adoção no sistema jurídico constitucional. Entretanto, sustenta-se que os princípios constituem expressão dos valores fundamentais norteadores do sistema jurídico, causando harmonia e unidade às normas que o compõe. Já os valores são fundados de menor normatividade que os princípios e regras, porém, podem ser utilizados como fonte de interpretação no sistema jurídico. (COELHO, 2014)

O princípio da dignidade da pessoa humana se apresenta como importante norteador desse tema. Na Grécia antiga surgiram as primeiras concepções filosóficas acerca do homem como valor universal e normativo. Nesse período, a

existência humana era medida conforme sua capacidade de atuar em prol do coletivo, ou seja, prevalecia a ideia de uma dignidade coletiva e não individual. A Roma Antiga, influenciada pela estrutura política dos povos gregos e etruscos, não se afastou dessa concepção do ser coletivo, muitas vezes conferindo a condição humana individual a um segundo plano(CUSTÓDIO, 2018).

Conforme o surgimento dos ideais humanistas conjuntamente com os movimentos iluministas e renascentistas durante a idade média, os estudos filosóficos avançaram no sentido de edificação de teorias que colocavam o ser humano como centro, tendo sua existência digna como um objetivo a ser alcançado. Com o surgimento dos Estados Sociais, baseados na filosofia política de Karl Marx e Friedrich Engels, a concepção do corpo social sobrepondo o individualismo fez renascer o ideal de uma dignidade coletiva(CUSTÓDIO, 2018).

Com isso, a dignidade humana deixou de ser apenas uma manifestação conceitual do direito natural para transforma-se em um princípio autônomo, ligada intimamente aos direitos fundamentais, objetivando uma proteção mais ampla do ser humano. O ser humano é entendido como um bem e a dignidade é o valor. São vários os significados delegados à dignidade humana, dentre os quais destaca-se: i) valor absoluto do sistema jurídico; ii) critério interpretativo das normas jurídicas; iii) direito fundamental em si mesmo; iv) direito ao livre desenvolvimento da personalidade humana; e v) referência filosófica sem valor normativo. (COELHO, 2014) Mesmo com a divergência doutrinária, Sarlet, em seu magistério, conceitua a dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana corresponde à qualidade intrínseca e distintiva de cada ser-humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte de Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venha a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2002, p. 60 *apud* COELHO, 2014, *online*)

Os Estados, atualmente, estão integrando em seu ordenamento jurídico princípios e regras jurídicas internacionais, conforme descreve Canotilho:

Hoje, os limites jurídicos impostos ao Estado advêm também, em medida crescente, de princípios e regras jurídicas internacionais. Estes princípios e regras estão, em grande número, recebidos ou incorporados no direito interno fazendo parte of the law of the land (CRP, artigo 8º/1 e 2). Nenhum Estado pode permanecer out, isto é, fora da comunidade internacional. Por isso, ele deve submeter-se às normas de direito internacional quer nas relações internacionais quer no próprio actuar interno. A doutrina mais recente acentua mesmo a amizade e a abertura ao direito internacional como umas das dimensões caracterizadoras do Estado de direito (CANOTILHO, 2002, p. 232 *apud* CASTRO, 2007, *online*).

Dado isso, entende-se que os princípios são os reguladores da justiça dentro do Estado Democrático de Direito, sendo que qualquer norma que venha em desacordo com eles não terá condições de ser aplicada, tendo em vista que dessa forma estaria abalando os pilares que regem o Estado. Nota-se portanto que o Estado Democrático de Direito, considera o ser humano como principal valor a ser considerado, assim como sua dignidade, que é princípio essencial do sistema jurídico, vinculando a atuação do poder público e dos particulares. (RECHE, 2017)

2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Administração Pública e sua organização, teve início nos séculos XVIII e XIX, quando a ideia principal ainda estava sendo construída, devido ao Estado Absolutista que anteriormente centralizava todo o poder e freava o desenvolvimento público. Nesse período, ainda, não havia normas baseadas em certos princípios constitucionais, mas sim algumas regras esparsas que posteriormente deram incício a criação do conceito de direito constitucional e direito administrativo (PRESTES, 2016). A partir da Revolução Francesa é que o Estado de Direito, devido a separação dos três Poderes, se consolidou e começou a delimitar normas para organizar a Administração Pública, não aplicando mais o direito privado nas relações jurídicas a qual o Estado fazia parte. (PRESTES, 2016)

Gasparini explana, acerca do termo Administração Pública, o seguinte:

Dada a etimologia do vocábulo “administração” (manus, mandare, cuja raiz é man) é lhe natural a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a minor, minus, cuja raiz é min. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico. (GASPARINI, 2006, p. 44 *apud* SALOMÃO, 2021, *online*)

Diante da evolução do Estado Democrático de Direito, surge a Administração Pública, que é o aparelhamento organizado do Estado, com o objetivo de realizar serviços que satisfaçam as necessidades coletivas. Segundo Meirelles, de forma geral o estudo da Administração Pública se baseia em, “compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados”. (MEIRELLES, 1994, p. 55 *apud* SILVA, 2017, *online*)

Tendo em vista seu amplo campo de atuação, o termo Administração Pública traz em si diferentes conceitos, devendo ser analisado caso a caso, especificando a situação concreta. Isto é, o conceito deverá ser desdobrado observando todas as nuances a cerca dessa expressão e suas diversas referências. Nesses sentido,

Junquilha afirma que “definir o conceito de Administração Pública não é fácil, dada a sua amplitude e complexidade”. (JUNQUILHO, 2010, p. 16 *apud* SILVA, 2017, *online*).

O conceito de Administração Pública em sentido amplo, se refere ao conjunto de órgãos de governo com função política e de órgãos administrativos, desempenhando função administrativa. Já em sentido estrito, ela será definida como sendo um conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a função administrativa do Estado. Paludo, em sua obra, corrobora com o tema quando afirma que:

O sentido amplo compreende tanto o governo - responsável por tomar as decisões políticas - a estrutura administrativa, bem como à administração - que executa essas decisões. Já o sentido estrito compreende apenas as funções administrativas relacionadas à execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades. (PALUDO, 2012 *apud* SILVA, 2017, *online*)

Di Pietro traz ao estudo importante contribuição a respeito do conceito de Administração Pública:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2009, p. 54 *apud* SALOMÃO, 2021, *online*).

Diante disso, é necessário que se compreenda a definição de Estado, que nada mais é que a junção de instituições ou sociedades, que são formadas por interesses materiais, por exemplo, constituída por um grupo de indivíduos organizados com objetivos em comum. (ALBANO, 2011). Além disso, o Estado se apresenta como uma organização denominada sociedade política, em que existem normas jurídicas escritas e uma hierarquia entre os governantes, que objetivam o bem público. (ALBANO, 2011). Sendo assim, nota-se que na sociedade, por mais simples e primitivo que tenha sido seu ordenamento, ele sempre existiu, logo que o

ser humano passou a conviver em comunidades, ou seja, surgindo as relações hierárquicas de subordinação a quem possuísse o poder. (MEIRELLES, 2015)

O Direito Administrativo toma forma a partir da criação da teoria da separação dos poderes, surgindo, então, o Estado de Direito em substituição ao Estado Absolutista. É cediço que na França, após a Revolução de 1789, os julgamentos dos Atos Administrativos eram realizados pelo Parlamento, até que foram separadas as atribuições políticas das jurídicas, e a partir daí criaram os Tribunais Judiciais, e Tribunais Administrativos, dando início a Justiça Administrativa, e como consequência, foi formando o Direito específico da Administração e dos Administrados, sendo então o advento do Direito Administrativo no mundo jurídico. (SANTOS, 2020).

E, para Meirelles, o Direito Administrativo consiste: “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. (MEIRELLES, 2003 p. 38 *apud* JURISWAY, 2014). Deste modo, pode-se observar que o Direito Administrativo advém do Estado de Direito que teve início na Revolução Francesa. Nesse sentido, apregoa Oswaldo Aranha que:

Constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu processo jurídico para atuação do Estado-poder, através de programas e comportas na realização das suas funções. (MELLO, 1979, p. 52 *apud* CONLICITAÇÃO, 2020, *online*).

Insta salientar que o Direito Administrativo Brasileiro se baseia na sistematização de normas de caráter doutrinário jurídico, possuindo sua base científica em exame, de forma que se apontam as ordens e estruturas pessoais dos serviços públicos. (SANTOS, 2020). Assim como evidencia uma seriação dos atos então praticados em decorrência destas atividades, de modo que cabe ao Estado se organizar, declarar o fim por ele objetivado, e instituir os Poderes e órgãos necessários para que haja uma consecução de fato. (SANTOS, 2020)

Insta salientar que o advento do direito administrativo é normalmente associado à solidificação do Estado de direito. Medauar apresenta os argumentos

de Giannini retirados de seu texto *“Profili Storici della scienza del diritto amministrativo”*:

a) se considerada a noção de que o Estado de direito teria como característica a disciplina jurídica das relações entre indivíduo e Estado, se concluiria que no Estado de polícia tais relações também se apresentam juridicamente disciplinadas, no sentido de que às autoridades públicas cabem poderes e aos súditos, permanente e institucional sujeição; b) partindo da concepção de que no Estado de Direito a relação poder-sujeição vem substituída pela relação deveres-direitos, isso não elimina a existência do primeiro tipo de relação, só a reduz, sem que se explique a origem do direito administrativo, pois deveres e direitos poderiam decorrer de atos de autonomia privada e não necessariamente de manifestações disciplinadas por ramo específico do direito; c) se por Estado de direito se entender aquele em que a atividade administrativa observa a lei ou não pode se expressar diversamente da lei, daí não se deduz a existência do direito administrativo, pois as leis poderiam prever atuação no âmbito da esfera privada, com atos inominados, sem que falhasse a tutela de direitos dos particulares e a observância dos princípios do Estado de direito, como ocorre na Inglaterra; d) alguns autores caracterizam o Estado de direito pela existência do direito administrativo, o que para Giannini configura tautologia; tais autores identificam os dois termos da questão, sem explicá-la e sem mostrar a conexão entre ambos, valendo somente como verificação de sua coexistência. (MEDAUAR, 1992, p. 21 *apud* MAFRA, 2005, *online*)

Deste modo, é importante trazer à baila a supremacia do interesse público, que sustenta todo o direito administrativo e cria padrões a serem seguidos por seus agentes. Devido a isso, no âmbito das relações sociais, surgem conflitos entre o interesse público e o interesse privado, de forma que, na medida que ocorrer esses conflitos, prevalecerá o interesse público, tendo em vista que teoricamente ele atenderá a um maior número de pessoas. Assim, a supremacia do interesse público atua equilibrando os direitos fundamentais dos cidadãos para que eles não sejam colocados em risco. (VIEGAS, 2011)

Inicialmente, o Direito Administrativo encontrava-se exclusivamente vinculado ao princípio da legalidade, a atuação do administrador ficou subordinada apenas a autorização em lei. Entretanto, a legalidade demonstrou-se insuficiente para a proteção de fato dos cidadãos. Desta forma, o direito administrativo também deve se subordinar à Constituição, no que parte da doutrina denomina de submissão a uma filtragem constitucional. A administração pública deverá respeitar a força normativa dos princípios e regras consagrados no diploma normativo máximo, especialmente os fundamentais, e não apenas às leis. (REZENDE, 2013)

Enquanto vinculado à Constituição, o direito administrativo passa a buscar a proteção dos valores essenciais ao homem. Logo, faz-se necessária um conhecimento prévio dos institutos que cercam a administração pública, principalmente seu regime jurídico: uma atual aspecto constitucionalista que apregoa acerca do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, considerada por muitos a base do regime jurídico do direito administrativo, e seu enfrentamento aos princípios e regras consagrados constitucionalmente (REZENDE, 2013)

2.1 A GUINADA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que gerem os órgãos, os agentes e as atividades públicas que pretendem realizar de forma concreta, direta e imediata os fins almejados pelo Estado. Por isso, é o ramo do direito público objetiva que estuda as normas jurídicas referentes ao exercício da função administrativa do Estado. Isto é, a junção de regras que instituem as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado que desempenham função administrativa. (ANDRADE, 2012). A respeito da Administração Pública, Justen Filho aduz que:

O Direito Administrativo se vincula a realização dos direitos fundamentais, definidos a partir da dignidade da pessoa humana [...] disciplinando um setor de atividades e um conjunto de organizações estatais e não estatais para produzir a limitação dos poderes que são gerados por sua existência. O Direito Administrativo visa a evitar que a concentração de poderes políticos e econômicos, relacionados com as atividades de satisfação de interesses coletivos, produza o sacrifício da liberdade e de outros valores fundamentais (JUSTEN FILHO, 2009, p. 03 *apud* GUIMARÃES; FREITAS, 2019, *online*)

Devido às diversas modificações sofridas em todos os ramos do Direito e seus paradigmas, a Constituição passou a ser interpretada como centro de todo o Ordenamento Jurídico, revestida de supremacia. Ora, não foi diferente com o Direito Administrativo, dado o fato de ter praticamente a mesma origem do Direito Constitucional, surgindo após a Revolução Francesa, intimamente ligada ao Estado de Direito. No surgimento desses direitos, buscava-se a legalidade e garantia de direitos fundamentais como meio de limitar a atuação do Estado. (REK,

2013)Analisando a evolução histórica do Direito Administrativo e sua mudança de paradigma, Justen Filho afirma o que segue:

Antes da afirmação do Estado de Direito, a atividade administrativa do Estado era pouco permeável ao direito e ao controle jurisdicional. Os atos do governante não comportavam controle, sob o postulado de que o rei não podia errar ou que o conteúdo do direito se identificava coma vontade do príncipe. A consagração do Estado de Direito refletiu a tendência a eliminar os critérios religiosos e carismáticos como fundamento da legitimação do poder político, já que em um Estado de direito prevalece as leis, e não a vontade do governante.(JUSTEN FILHO, 2009, p. 10 *apud*GUIMARÃES; FREITAS, 2019, *online*)

A consagração do Direito Administrativo se deu no julgamento do caso Blanco em 1873 na França, em que uma vagonete que pertencia à Companhia Nacional de Manufatura de Fumo atropelou uma criança de 05 anos de idade chamada “Agnès Blanco”, na cidade de Bordeaux. A lide foi apreciada pelo Tribunal de Conflitos, que decidiu que ao caso não se aplicaria as regras gerais do direito civil, mas sim regras específicas de responsabilidade civil do Estado, fixando posteriormente a competência ao Conselho de Estado, órgão responsável pela jurisdição administrativa, para julgar a controvérsia, tendo em vista a presença do Estado nesta relação jurídica. (DI PIETRO, 2007, p.5 *apud* BARRETO, 2012, *online*).

Durante um longo período, após oséculo XIX e a primeira metade do século XX, o Direito Constitucional era ligado às categorias da política, não possuindo força normativa e aplicabilidade direta e imediata, ao contrário do direito administrativo que surgiu como ramo jurídico autônomo orientando a forma como deveria atuar a Administração Pública (BARROSO, 2010, p.374*apud* BARRETO, 2012, *online*).Insta salientar que o processo de constitucionalização do direito não representa somente a inclusão de dispositivos relativos a alguns institutos do direito administrativo no texto constitucional, mas demonstra-se como sendo uma releitura da norma observando a Constituição. Oliveira acrescenta afirmando que:

A constitucionalização do direito administrativo se propõe a manter o constante diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, verificando uma verdadeira revolução copernicana do Direito, pois a Constituição passa a ocupar definitivamente o centro do ordenamento jurídico e os demais ramos do direito circulam ao seu redor. (OLIVEIRA, 2010, p.32 *apud* BARRETO, 2012, *online*)

Cumpra informar que o Direito Administrativo não passou pela codificação, isso porque no Brasil não existe no Ordenamento Jurídico um código de direito administrativo. As diretrizes que regulamentam a Administração Pública estão incluídas de forma esparsa, mas, ainda assim, o administrador possui como escolho apenas a legalidade como concedente da atividade administrativa. Diante dessa perspectiva o Direito Administrativo ganha para si um único guia responsável por seus atos: a Constituição Federal. (REK, 2013)

Cumpra informar que o Direito Administrativo nasceu juntamente ao constitucionalismo. Assim como o princípio da legalidade nasceu junto com o princípio da separação de poderes, princípio da isonomia, e o princípio da justicialidade. Em sua concepção, o Direito Administrativo jamais se distanciou do direito constitucional, nem no sistema europeu continental, nem no sistema da common law. A Constituição é o lugar em que se encontram os fundamentos dos institutos essenciais do direito administrativo. (BARRETO, 2012). A respeito do constitucionalismo, Binbenojm acrescenta o seguinte:

O constitucionalismo moderno surge quando da separação dos regimes absolutistas, advindo da necessidade de contenção do poder do Estado. Tal escopo instrumentalizou-se a partir da proteção de um conjunto de direitos que, positivados na Constituição, foram erigidos a um nível hierárquico superior. [...] A grande inovação das Constituições da modernidade consiste em que, permeadas pelos ideais humanistas, posicionam o homem no epicentro do ordenamento jurídico, verdadeiro fim em si mesmo, a partir do qual se irradia um vasto elenco de direitos fundamentais. Tais direitos têm assento, sobretudo, nas ideias de dignidade da pessoa humana e de Estado Democrático de Direito, servindo, concomitantemente, à legitimação e à limitação do poder estatal. (BINENBOJM, 2007, p. 103 *apud* GUIMARÃES; FREITAS, 2019, *online*)

No âmbito do Direito Brasileiro, sob certo ângulo, a constitucionalização do Direito Administrativo sempre existiu, principalmente a partir da Constituição Federal de 1934, em que se fez presente leis a respeito dos servidores públicos, responsabilidade civil do Estado, desapropriação, entre outros. Contudo, foi na Constituição de 1988 que introduziram um capítulo exclusivo acerca da Administração Pública, ampliando as normas a respeito do servidor público e seus vencimentos e proventos, assim como dispôs de mais hipóteses de desapropriação. (PIETRO, 2012)

A partir desse momento, há um significativo aumento das medidas judiciais de controle da Administração Pública, principalmente no que se refere a proteção de interesses difusos e coletivos. Diante de tais evidências, pode-se concluir que a constitucionalização do direito administrativo brasileiro não se deu como um novo marco, tendo em vista que sempre existiu, mesmo que em maior ou menor grau, e vem se desenvolvendo de forma ampla, sobretudo por meio de Emendas à Constituição. (PIETRO, 2012)

Fato é que o processo administrativo é considerado uma das garantias do Estado Democrático de Direito, no que concerne à Administração Pública, pela ampla interferência do Estado na vida privada e na sociedade. É por meio do devido processo legal que fundamentam as garantias dos administrados e somente por apenas através da processualização da atividade administrativa é que os objetivos do Estado de Direito podem ser alcançados. (CRISTÓVAM, 2016)

É portanto, desta maneira, que se estabelece a obrigação imposta pela Administração Pública por meio das finalidades legais, e o controle do Judiciário e da sociedade sob as atividades dos agentes públicos. Justen Filho apregoa que a procedimentalização da atividade administrativa sucede uma condição do Estado Democrático de Direito:

O procedimento consiste em sucessão predeterminada de atos, encadeados logicamente entre si e acarreta dois efeitos fundamentais. Por um lado, a procedimentalização produz impossibilidade de decisões imediatas e de escolhas fundadas em critérios meramente subjetivos da autoridade. Por outro, assegura a participação dos interessados na formação do ato estatal. Todo ato de autoridade deverá ser antecedido da oportunidade para manifestação dos possíveis interessados. (JUSTEN FILHO, 2021, p. 74, *online apud* LAGO, 2015, *online*)

De acordo com o princípio da supremacia do interesse público, todos os atos praticados pela Administração devem objetivar o interesse público, tendo a obrigação de agir conforme os interesses de seus administrados, a coletividade. Esse princípio não deve ser confundido com o interesse da Administração Pública ou, menos ainda, do agente público. A atividade estatal deve ser realizada em prol do cidadão por meio de processo justo, e com segurança nos trâmites legais, não fazendo uso de resoluções arbitrárias, submetendo-se ao princípio constitucional da igualdade e a manutenção do Estado Democrático de Direito. (LAGO, 2015)

Vale ressaltar que o processo administrativo e a democracia, estão interligados, pois são instrumentos da sociedade e devem garantir que a atuação da Administração tenha como base os valores de justiça, liberdade e igualdade, inerentes a qualquer Estado Democrático, e elencados na Constituição. Esse processo deverá ser utilizado como um mecanismo a disposição do cidadão, ressignificando a imagem de Administração sendo contra ao seu administrado.(CRISTÓVAM, 2016)

2.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado exerce sua função de prestador do serviço público, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, possibilitando sua atividade como Administração Pública, gerando limites ao interesse individual em prol do interesse coletivo. Entretanto, durante a atuação do Estado é necessário que seja sempre observada a proporcionalidade e as restrições legais. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016, *online*). Ainda neste sentido de exposição, a supremacia do interesse público é considerada por muitos doutrinadores como sendo um princípio implícito, conforme explanam Alexandrino e Paulo, no sentido de que “Embora ele não se encontre no enunciado do texto constitucional, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil” (ALEXANDRINO; PAULO 2013, p. 182 *apud* DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016, *online*)

Nota-se conseqüentemente que o regime democrático de direito vigente no Brasil, é o que estrutura tal princípio e estipula que tudo o que o estado realiza durante a atividade pública tem que necessariamente ser compatível com a lei, buscando beneficiar toda a sociedade. Isto é, o princípio da supremacia do interesse público pode ser definido como o mecanismo de análise as prerrogativas e direitos estatais sobre o particular. E na direção contrária a esse princípio, surge o também implícito, princípio da indisponibilidade do interesse privado, objetivando coibir práticas que visam somente o interesse privado do Administrador. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016)

A indisponibilidade do interesse privado não é um princípio previsto na Constituição Federal, pois ele decorre apenas das práticas que estão estabelecidas

no texto, ou seja, no regime democrático de direito. Na função de administrador público, o agente em sua atuação, nunca deverá ultrapassar os limites que estão previstos no ordenamento jurídico, evitando assim possíveis prejuízos ao particular. Esse princípio faz parte dos pilares do regime jurídico administrativo, se fazendo presente em absolutamente todas as atuações da administração, seja atividades-meio ou atividades-fim. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016)

Diante desses fatores, é importante trazer à baila os princípios expressos da Administração Pública. O princípio da legalidade é aquele que determina os moldes ao qual a atuação administrativa deve se submeter, sendo obrigatório que todas as ações do Estado sejam subordinadas a lei. Nesse sentido, Alexandrino e Vicente Paulo afirmam que:

Para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a administração pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a “vontade geral”, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da “coisa pública”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 187 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

Esse princípio, além de administrativo é principalmente constitucional, e esta previsto no art. 5º, II e art. 37º da Carta Magna, estabelecendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei”. (BRASIL, 1988) Isso faz com que tal princípio seja uma das principais garantias de responsabilidade aos direitos individuais, baseando-se na lei e limitando a atuação da administração pública, não dando brecha para que por meio de atos administrativos, concedam direitos, criem obrigações ou imponham vedações ao administrado. (GRANJA, 2006) Segundo Alessi:

A consagração da idéia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei, e que, de conseguinte a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consiste na expedição de comandos complementares à lei. (ALESSI, 1960, *online apud* GRANJA, 2006, *online*)

Já o princípio da impessoalidade desponta pela primeira vez no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a atividade estatal deverá ser desempenhada independentemente do indivíduo que será atingido por ela. Na perspectiva de Matheus Carvalho, a impessoalidade sugere que:

[...] se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial, ou seja, a norma prega a não discriminação das condutas administrativas que não devem ter como mote a pessoa que será atingida pelo seu ato. Com efeito, o princípio da impessoalidade reflete a necessidade de uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou prejuízo. (CARVALHO, 2016, p. 64 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

O indicado princípio, inicialmente, aponta que a atuação da Administração Pública deverá ser direcionada a atender os interesses da coletividade, de forma imparcial, evitando atividades revestidas de interesses pessoais em detrimento do todo. Em alguns momentos, o princípio da impessoalidade será confundido com o da finalidade pública, pois ele concede a Administração prerrogativas para agir de acordo com o interesse e a finalidade pública, dependendo do caso concreto. Entretanto, esse ato deverá se voltar apenas para o seu fim legal, pois se ocorrer o contrário, o objetivo poderá ser invalidado por desvio de finalidade. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016) Nas palavras de Gasparini:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao poder público este Princípio. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação. (GASPARINI, 2004, p.8 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

No artigo 37, §1º da Constituição Federal, o princípio da impessoalidade encontra escopo no sentido de que é vedado que constem nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal das autoridades ou servidores públicos em publicidade de certos atos, programas, obras, serviços, entre outras atividades desempenhadas pela Administração. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016) Nesse seguimento, Alexandrino reitera que "o princípio da impessoalidade proíbe a vinculação de atividades da Administração à pessoa dos administradores, evitando que estes utilizem a propaganda oficial para sua promoção pessoal." (ALEXANDRINO, 2007, p.141 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

Insta salientar que no caso de violação aos princípios constitucionais expressos elencados no *caput* do artigo 37 da Constituição, assim como seus princípios implícitos, pode constituir ato de improbidade administrativa. Devido aos

resquícios herdados da cultura do absolutismo, onde o Estado muitas vezes se confundia com a pessoa do monarca, onde nepotismo era encarado com naturalismo, a impessoalidade se torna um princípio que necessita de maior efetividade. Assim, a impessoalidade deverá ser dissociada da ideia de igualdade e conectada com a ideia de imparcialidade. (DRAGO; SILVA; SIMSEN, 2016)

Outro princípio expresso é o da Moralidade, onde designa que os agentes da administração atuem em conformidade com a moral e os princípios éticos da sociedade, que se não forem seguidos serão considerados atos inválidos. Acontece que esse princípio não possui sua existência pacificada entre os doutrinadores, por muitos acreditarem que sua definição é vaga e imprecisa, fazendo com que ele acabe sendo integrado ao princípio da legalidade. Devido a isso, Moraes acrescenta o seguinte:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296 *apud* FONSECA, 2008, *online*).

É preceituado que a administração deve primar pela probidade no decorrer do trato com a coisa pública, conforme estabelece Carvalho quando afirma que o princípio impõe a “observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas” (CARVALHO, 2016, p. 67 *apud* FERREIRA, 2016) Diante de diversas divergências acerca do tema, Moraes conceitua de forma pertinente o princípio quando diz:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público. (MORAES, 2005, p.320 *apud* FONSECA, 2008, *online*).

Elencado também no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade na Administração Pública é um instrumento de validade para controlar e verificar a eficácia dos atos administrativos, vez que só poderão causar seus efeitos quando forem publicados. Poderá haver restrição desse ato quando visar resguardar

a intimidade, a honra, a vida privada e a segurança nacional. Na concepção de Carvalho “a principal finalidade do princípio da publicidade é o conhecimento público acerca das atividades praticadas no exercício da função administrativa” (CARVALHO, 2016, p. 68 *apud* FERREIRA, 2016, *online*)

Dado isso, salvo ressalvas legalmente estabelecidas, o processo administrativo será público para que o público no geral tenha acesso além das partes. A Administração possui a obrigação de assegurar plena transparência de todos os seus comportamentos, de forma integral, em virtude dos interesses que ela representa quando atua, inclusive previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, que diz:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, *online*).

Para que ocorra o conhecimento desses atos de forma externa, na sociedade, é indispensável que esses sejam divulgados e publicados, dando início ao seus efeitos e garantindo eficácia a sua função. Não obstante, o princípio da publicidade está intimamente ligado ao Direito da Informação, presente no rol de Direitos e Garantias Fundamentais. Nesse contexto, Di Pietro discorre sobre o tema:

O inciso XIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (DI PIETRO, 1999, p.67 *apud* NUNES, 2014, *online*)

No que se refere ao princípio da publicidade, é possível verificar que ele exerce basicamente duas funções, sendo que a primeira objetiva propiciar a todos o conhecimento do ato administrativo, sendo parte ou não do ato. E a segunda função faz referência a esse princípio como sendo um mecanismo de transparência Administração Pública, permitindo o controle social dos atos administrativos. E igualmente Meirelles dispõe que “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de

seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. (MEIRELLES, 2000, p.89 *apud* NUNES, 2014, *online*)

2.3 A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública é formada por uma junção de instituições, composta por órgãos e agentes que exercem a função pública, tendo como objeto principal atender o interesse público e as necessidades dos cidadãos. A administração estatal é rígida e regulamentada por princípios fundamentais explícitos no artigo 37 da Constituição Federal. O Direito Administrativo agrega diversos princípios, alguns inerentes a todo o ramo do direito, outros típicos desta ciência, que constituem o seu pilar, visto não possuir um sistema legal codificado. (VALOIS, 2003) Quanto ao objeto, Di Pietro alude:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2002 *apud* VALOIS, 2003, *online*)

Em sua concepção o princípio da eficiência da Administração Pública tem como objetivo fazer com que o agente público execute suas tarefas de forma mais veloz e desperdiçando o mínimo possível, atendendo aos anseios da sociedade. O agente que assume a função pública deve ter consciência de que naquele momento está assumindo um compromisso com toda a coletividade de trabalhar para obter o melhor resultado possível com os recursos disponíveis. De acordo com Gasparini, “O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral.” (GASPARINI, 2005, p. 21 *apud* MACHADO, 2011, *online*)

Esse princípio trata de um importante instrumento para que se possa exigir qualidade à prestação de serviços e produtos fornecidos pelo Estado. Contudo, mesmo sendo um indispensável instrumento constitucional, nenhum princípio administrativo detém aplicabilidade substancial autônoma, ou seja, assim como todo

princípio, o da eficiência não tem caráter absoluto, mas emana seus muitos efeitos no âmbito administrativo e constitucional.(VALOIS, 2003)Meirelles por sua vez estabeleceu o princípio da eficiência como sendo:

O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2002, *online apud VALOIS, 2003, online*)

Nesse mesmo sentido, Di Pietro acrescenta:

Uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos. (DI PIETRO, 2002, p. 83 *apud BERWIG; JALIL, 2007, online*)

O legislador, ao incluir o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal, tinha a intenção de aumentar a eficiência da Administração Pública em seu sentido técnico, ou seja, no sentido de eficiência produtiva. Sendo assim, é essencial analisar a forma com que esse princípio é aplicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e como o seu conteúdo jurídico estaria sendo aplicado. Além disso, com o surgimento da Emenda Constitucional nº 19/1998, inciou-se a introdução do princípio da eficiência nas discussões dos casos, apesar de já ser reconhecido pelo STF, ainda não era aplicado. (ANDRADE, 2013) Atualmente já há julgados que façam referência ao tema, conforme o exposto a seguir:

Apelação cível. Cobrança. Gratificação profissionalizante. Exigência da norma local que a atividade cursada seja relacionada às atribuições do cargo (art. 66, § 1º da Lei nº 1.518/2007). Relação esta que pode ser direta ou indireta. Princípio da eficiência da administração pública. Prestações trato sucessivo. Prescrição quinquenal. Correção monetária e juros de mora face fazenda pública. Art. 1º-F da Lei nº 9.494/97. Modulação de efeitos pelo STF. Sucumbência mínima do recorrido. Manutenção do ônus como fixado na sentença. 1. O curso capaz de traduzir a conclusão de atividades de treinamento deve guardar relação, direta ou indireta (que não deve ser entendida como genérica), às atribuições do cargo do servidor, uma vez o § 1º do art. 66 da Lei municipal nº 1.518/2007 não delimitou a forma de relação. 2. Tal interpretação se baseia no Princípio da Eficiência, extraído do caput do art. 37 da CF/88, que

rege a Administração Pública. 3. O adicional devido, a título de gratificação, incidir-se-á sobre o vencimento bruto da recorrente (art. 67 da Lei nº 1.5.18/2007). 4. Não ocorre a prescrição do fundo de direito, mas, tão somente, das parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação, por tratar-se de obrigação de trato sucessivo, consubstanciada no recebimento das diferenças remuneratórias provenientes da gratificação a que faz jus (Súmula 85 do STJ). 5. Por ocasião da modulação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, feita pelo STF, sobre as diferenças incidirá correção monetária, pelo IPCA-E, desde o momento em que cada parcela deveria ter sido paga (Súmula 43/STJ), e juros de mora, a partir da citação, em percentual equivalente àquele aplicado à caderneta de poupança. 6. Em razão da sucumbência mínima do ente apelado, mesmo com o resultado do recurso, mantém-se a fixação daquele ônus como arbitrado na sentença (art. 86, p. único CPC). Apelo conhecido e parcialmente provido. (TJ-GO - APL: 01175918820158090144, Relator: NORIVAL DE CASTRO SANTOMÉ, Data de Julgamento: 20/04/2018, Assessoria para Assunto de Recursos Constitucionais, Data de Publicação: DJ de 20/04/2018)

Contudo, o Supremo já reconheceu a escassez dos recursos públicos, e a Administração deve ser eficiente de forma que evite os desperdícios, do mesmo modo que o magistrado deve fazê-lo na gestão de seus processos. O STF ainda busca consolidar um conceito jurídico para tal princípio, mas ainda falta clareza para sua articulação técnica, mesmo que intuitivamente a casuística deduz que o conceito é o da eficiência produtiva. (ANDRADE, 2013) Apesar disso, já existe a incidência do princípio em julgados por todo país, observe:

Direito constitucional e administrativo. Mandado de segurança. Apelação e remessa necessária. Servidor público. Remoção ex officio. Necessidade de motivação, evitando que o ato administrativo discricionário se convolte em arbitrário. Nulidade. Embora a administração pública detenha a prerrogativa de organizar o serviço público, os seus atos devem ser pautados pela observância aos princípios previstos no art. 37, *caput*, da CF/1988. Agente administrativa lotada na secretaria de obras, posteriormente cedida para a secretaria de educação, onde passou a desempenhar as funções de auxiliar de classe em escola municipal. Diversas qualificações profissionais exigidas para o exercício dos cargos. Desvio de função. Ausência de prova acerca do interesse público e da aplicação do princípio da eficiência que justificariam a modificação da lotação da impetrante, desde que para o exercício das funções similares às do mesmo cargo público. Não se pode fixar ou majorar os honorários em razão do resultado do julgamento do recurso voluntário porque a sentença foi proferida em sede de mandado de segurança. Inteligência das súmulas nº 104 do stj e 512 do stf. Recursos conhecidos e desprovidos; sentença confirmada. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à

unanimidade, em conhecer da apelação e do reexame necessário, todavia, para negar-lhes provimento, nos termos do voto do eminente Desembargador Relator.(TJ-CE - APL: 00001117620178060088 CE 0000111-76.2017.8.06.0088, Relator: PAULO AIRTON ALBUQUERQUE FILHO, Data de Julgamento: 01/04/2019, 1ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 02/04/2019)

Cumpra informar que a eficiência é necessária não só na Administração Pública, mas em todos os setores da sociedade organizada, fazendo com que não haja privilégios por meio de atos administrativos. Segundo Telles “embora esteja perfeitamente unida aos princípios da Administração Pública, mais uma vez estamos diante do fato de que não há exclusividade da eficiência no campo dessa matéria. Pelo contrário, é visível em todos os outros setores, disciplinas, Poderes Legislativo e Judiciário” (TELLES, 2000, p. 48 *apud* MACHADO, 2011, *online*).

Contudo, Mileski ainda ressalta que:

Do mesmo modo, essa eficiência é a que se espera do advogado, do médico, do engenheiro, do electricista, do pedreiro, enfim de todo o profissional contratado ou designado para uma tarefa. Sendo este – a espera da eficiência – um sentimento de exigência para qualquer campo de atividade, com muito mais razão ele se sobrepõe quando se trata da administração Pública. (MILESKI, 2003, p. 41 *apud* MACHADO, 2011, *online*).

Mesmo que na Administração Pública precise lidar com a competitividade, onde o serviço mal prestado não resultará em perda de mercado, como acontece com a rede privada, não é possível o abandono da eficiência no exercício da função, pois, conforme preceitua Alexandre de Moraes “o poder público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, eficaz e eficiente”, de forma a justificar os recursos gastos.(MORAES, 1999, p. 30 *apud* BERWIG; JALIL, 2007, *online*) Nesse sentido, complementa Moraes:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata de consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a

satisfação do bem comum. (MORAES, 1999, p. 30 *apud* BERWIG; JALIL, 2007, *online*)

Como demonstrado, a eficiência sempre foi papel do administrador, porém, ao ser estabelecida em norma constitucional, o princípio ganhou maior força para seu cumprimento de fato, visto que conscientizou de certa forma seus agentes. Não é suficiente que o administrador exerça suas funções e alcance a finalidade pública, pois isso deve ocorrer da forma mais eficiente possível. Acontece que na doutrina há uma discussão acerca da compatibilização do princípio da eficiência e o da legalidade. Contudo, o entendimento majoritário é que os princípios se complementam. Neste sentido, ainda, Meirelles corrobora com essa afirmação proferindo que “na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios” (MEIRELLES, 1996, p. 90).

Ademais, cumpre informar que é importante analisar o fato de que a Constituição Federal possui previsão expressa quanto aos resultados acerca da eficácia em seu artigo 74, inciso II:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
[*omissis*]
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (BRASIL, 1988)

A partir dessa nova ordem constitucional, a sociedade passou a ter a possibilidade de reivindicar por meio da cidadania a qualidade na prestação dos serviços públicos. Mediante ação civil pública a população pode exercer seus direitos para defender o interesse difuso ou coletivo, podendo a demanda objetivar a condenação pecuniária ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Deste modo, por meio de decisão judicial é possível obrigar a Administração Pública a reparar obra ou serviço que foi prestado sem qualidade. (PINHEIRO, 2000) De acordo com Harger:

O princípio de eficiência adquire fundamental importância especialmente na avaliação dos atos discricionários da administração pública. Ele serve de baliza para a atuação discricionária. O Poder Judiciário pode analisar o mérito do ato administrativo. Reduz-se o poder discricionário da administração sem eliminá-lo por completo. (HARGER, 1999, p. 151-161 *apud* ALCANTARA, 2009, *online*)

Portanto, fica evidente que a Administração pública deve guiar-se visando alcançar a concretização da cidadania, incentivando a sociedade na busca pelo exercício de seus próprios direitos, assim como seu dever de fiscalização. A referida disposição constitucional afeta especificamente a relação da administração com seu administrado, reconhecendo sua relação institucional de natureza obrigacional qualificada, de um lado, por um dever de agir de modo competente do outro. (BUGARIN, 2001)

3 DISPENSA DE LICITAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19: UMA ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS RELACIONADAS À SAÚDE

De maneira genérica, a Administração Pública pode ser conceituada como um conjunto de pessoas, recursos e meios organizados para gerência de bens, valores e interesses comuns. A sua atividade é prevista em Lei, contudo, na omissão ou inexistência de Lei ou mesmo quando esta expressamente determine, pode a Administração Pública fazer jus a sua discricionariedade, permitindo-lhe uma margem de escolha para o cumprimento de funções que lhe são próprias. Desse poder de escolha, por vezes entendido como um princípio, surgem certos desvios que conduzem, indubitavelmente, a desequilíbrios na Administração Pública e prejuízos à sociedade. (SOUSA, 2010)

Isso ocorre porque a Administração Pública, antes de realizar certa atividade, se vê prostrada diante de obscuridade quanto a escolha da forma de agir no caso concreto, fato causado muitas vezes por uma lacuna deixada na Lei. Isso porque nem sempre a Lei dispõe acerca de todo o tipo de situação e atividade pela qual deve se orientar a Administração na realização de suas atividades. Ademais, existem determinados princípios norteadores de seu desempenho, somando a “vontade da lei”. Estes princípios tem o dever de guiar as atividades da Administração, buscando sempre o alcançar o interesse coletivo. (CONCEIÇÃO, 2014)

Essencial para a construção do Direito Administrativo brasileiro moderno, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é indicado como sendo um dos pilares do regime jurídico-administrativo, simultaneamente ao princípio da indisponibilidade do interesse público. (SOUSA, 2010) A noção de princípio da supremacia do interesse público é apresentada por Mello:

Trata-se de um verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição até mesmo da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2003, p.60 *apud* SILVA; MELO, 2014, *online*)

Este princípio é utilizado de forma ampla, isto é, tanto no momento da produção das leis pelo legislativo como no momento de sua execução, que ocorre de maneira vinculada. Acontece que, no surgimento de um conflito entre o interesse público e o particular, prevalecerá o interesse público, sempre respeitando os direitos e garantias individuais previstos na Constituição. Nesse viés, afirma Mello:

O princípio da supremacia do interesse público é apresentado como pressuposto de uma ordem social estável, no sentido de que em sua posição privilegiada, conferida pela ordem jurídica, a Administração Pública pode assegurar a conveniente proteção aos interesses públicos, bem como porque a manifestação de vontade do Estado tem em vista o interesse geral, como expressão do interesse do todo social (MELLO, 2005, p. 59-60 *apud* CONCEIÇÃO, 2014, *online*).

No entanto, mesmo com essa primazia do interesse público, o Estado deverá sempre estar adstrito aos princípios constitucionais que delimitam a forma e sua atuação, tendo em vista que o princípio da supremacia não possui caráter absoluto, ou seja, não está necessariamente presente em toda atuação pública, conforme aduz Alexandrino:

É interessante notar, ainda, que, embora o princípio da supremacia do interesse público seja um dos dois postulados fundamentais do denominado regime-jurídico administrativo, ele não está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública (ALEXANDRINO, 2008, p. 188 *apud* CONCEIÇÃO, 2014, *online*).

Diferente dos particulares que podem fazer tudo que a Lei não proíbe, a Administração Pública não tem permissão para atuar fora dos limites estabelecidos pela Lei. Essa é a máxima consagrada pelo princípio da legalidade, ou, tal qual asseverado por Rocha do princípio da juridicidade:

[...] não a única, mas a principal fonte do Direito, absorveu o princípio da legalidade administrativa toda a grandeza do Direito em sua mais vasta expressão, não se limitando à lei formal, mas à inteireza do arcabouço jurídico vigente no Estado. Por isso este não se bastou como Estado de Lei, ou Estado de Legalidade. Fez-se Estado de Direito, num alcance muito maior do que num primeiro momento se vislumbrava no conteúdo do princípio da legalidade, donde a maior justeza de sua nomeação como princípio da juridicidade. (ROCHA, 1994, p. 79 *apud* SILVA, 2021, *online*)

Alem disso, o agir administrativo deverá ser impessoal, uma vez que, não pode ser voltado à satisfação de um interesse particular de um civil comum ou mesmo de determinado governante, sob pena de lesão flagrante à supremacia do interesse público. Este é o princípio que também preconiza o atendimento da finalidade pública que o Estado-administração deve buscar.(SOUSA, 2010). Assim, ressalta Rocha, ao afirmar que “a impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade da res gerida pelo Estado: a sua condição de ser pública, de todos, patrimônio de todos voltado à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas.” (ROCHA, 1994, p. 147 *apud* SILVA, 2021, *online*)

Por esse ângulo, fica evidente que a Administração Pública possui o importante dever de alcançar o interesse coletivo em todas as suas atividades. Em um primeiro momento, os atos da administração estão condicionados ao que está legalmente previsto, entretanto, na falta de regra expressa, seu dever de agir terá que ser conforme preceitos que também objetivam o bem comum, conforme Mello expõe:

É em nome do interesse público – o corpo social – que deve agir, fazendo-o na conformidade da ‘*intentio legis*’. Portanto, exerce função (...) que se traduz na ideia de um indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro. (MELLO, 2002 *apud* BERNARDI, 2013, *online*)

Desta feita, o agir administrativo deve ser imparcial, neutro. Dissociado do interesse puramente do Estado, e também do interesse puramente do governante, é autêntico cânone que veda tanto o personalismo quanto o patrimonialismo, determinando condutas que passem ao largo do subjetivismo. A Administração Pública, na busca pela consecução de seus fins, deve obedecer a comportamentos predeterminados, não agindo de surpresa, tampouco de má-fé. (CONCEIÇÃO, 2014) Em outras palavras, deve o Estado-administração guardar condutas de lealdade e boa-fé, devendo proteger interesses legítimos, ter comportamentos previsíveis e respeitar a segurança jurídica. Em suma,

[...] a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (MELLO, 2010, p. 119 *apud* SILVA, 2021, *online*)

É este o princípio da moralidade administrativa, que importa, ainda, em imposição de comportamentos aos agentes administrativos, que devem agir de modo probo e urbano para/com os cidadãos e a coisa pública. Tal princípio emerge, igualmente, como corolário da supremacia do interesse público sobre o privado na medida em que, de um lado se revela como imperiosa a conduta proba do agente público no trato da res publica, sendo isso de evidente caráter ético e de interesse geral.(PATRIOTA, 2016) Acerca do tema, Moraes apregoa:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988. Pressuposto de validade de todos ato da administração pública.(MORAES, 2004, p. 315 *apud* BOTELHO, 2006, *online*)

De outra banda, há a vedação tanto ao excesso, quanto à Administração de surpresa; enfim, toda uma gama de sujeições impostas à Administração Pública e ao agente, que se traduzem em uma série de garantias à sociedade de que o Estado-administração, em seu agir, atuará adequadamente e de modo conformado aos ideais e à natureza democrática do Estado.(PATRIOTA, 2016) Como asseverado por Rocha:

A questão moral, aliás, em qualquer campo no qual ela seja cuidada, pertine, como antes anotado, à finalidade da atuação e, para o seu atingimento, à qualidade dos meios utilizados. A moralidade não é mais que o conjunto de normas orientadoras do homem na realização de seu fim. Ora, se o fim normativamente definido não foi buscado, se dele se desviou, a conduta é considerada moralmente questionável.” (ROCHA, 1994, p. 212 *apud* SILVA, 2021, *online*)

Os princípios da moralidade e supremacia do interesse público se traduzem na mais efetiva busca pelo respeito aos direitos individuais, ainda que concebidos na coletividade, pois ambos derivam da vontade de estabelecer e externar os desejos da maioria. As preocupações dos citados princípios, se originam da máxima de que o desenvolvimento de uma sociedade só ocorre efetivamente se todos os cidadãos inseridos em um determinado contexto puderem desfrutar de uma vida com dignidade. (MARRARA, 2017) A moralidade advém do termo “moral” e mesmo tendo origem incerta, acredita-se que os primórdios da sua significação se dá uma vez que

o homem deixa de ser apenas instintivo para refletir sobre as ações, especialmente no que se refere a distinção entre o bem e o mal.(CLETO, 2016)

Em sentido amplo, a moral pode ser estabelecida como a consciência daquilo que se impõe como justo e correto. Se trata de um sentimento ou comportamento humano que objetiva à benevolência e a fixação de um ambiente com valores que norteadores do convívio em sociedade, equilibrando a convivência coletiva.A moralidade, portanto, vincula-se a valores. (CLETO, 2016) Nesse viés, o princípio da moralidade administrativa evidencia um posicionamento exercido pela Administração Pública como forma de bem exercersua função, realizando o bem comum. Algumas características como a licitude e a honestidade estão diretamente ligadas a moralidade, devendo pautar a atuação da Administração Pública. (CUNHA, 2014)

No campo de atuação do direito administrativo, o princípio da moralidade estaria conectado ao conceito de ética pública, e é diante dessa situação fática que Bacellar Filho destaca que “a afirmação da moralidade administrativa como princípio da Administração Pública juridiciza a ética na atividade administrativa. Introduce o conceito de boa administração, da moral administrativa especializada em face da moral comum.” (BACELLAR FILHO, 2010, *online apud* BERNARDI, 2013, *online*)Esse princípio transpõe a postura que é exigida da Administração Pública como forma de executar com primor seus atos,visando realizar o bem comum. Quando houver, na relação entre Administração Pública e administrados alguma ação que revele desonestidade ou desequilíbrio, certamente o princípio da moralidade não terá sido atingido.(MARRARA, 2017)

E é justamente na busca pela lisura da atuação pública que surge as modalidades da licitação. Inicialmente, deve ser ressaltada a importância do contrato administrativo como instrumento de atuação do Estado, e com a colaboração de esforços privados, para atingir seus objetivos. Esse modelo é cada vez mais utilizado e traduz uma tendência à amplitude de atuação democrática do Estado.(CRISTÓVAM, 2016) Em um Estado Democrático de Direito, só é viabilizado o acesso a bens e serviços de particulares por meio de determinados procedimentos com limitespré- estabelecidos. Para a realização dos processos licitatórios é obrigatório que se observe os procedimentos formais e já determinados, em conjunto com os princípios, principalmente o da isonomia e da vantajosidade. (BORGES, 2014)

3.1 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A licitação pode ser conceituada como um procedimento obrigatório a ser desfrutado pela Administração Pública para mediar suas contratações, sejam elas realizadas para aquisição de bens e serviços ou as alienações. É regida principalmente pela Lei Federal nº 8.666/93 e pela Lei Federal nº 10.520/02. Esse procedimento é considerado administrativo formal, indispensável no processo de compra, aquisição ou contratação de bens e serviços, em que a Administração Pública convoca, mediante termos estabelecidos em ato próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para esse fim. (BERNARDINO, 2012) A Licitação Pública é um instrumento consagrado na Constituição Federal do Brasil de 1988 no seu artigo 37, inciso XXI, que diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) (BRASIL, 1998)

A elaboração da Constituição de 1988 foi fundamental para a criação de novas leis no ordenamento jurídico e administrativo. A Lei nº 8.666/93 traz, em seu conteúdo, um meio pelo qual o administrador deve rigorosamente obedecer os limites para dispor do erário da administração na contratação de bens e serviços, sempre objetivando a melhor maneira de se realizar o processo, seja pelo preço ou qualidade no serviço a ser comprado. (BERNARDINO, 2012) Na concepção de Bandeira de Mello:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e

aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”. (MELLO, 2004. p. 483 *apud* NOVO, 2018, *online*)

Segundo Dallari, “o instituto da licitação assumiu grande importância atualmente, devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna”. (DALLARI, 1992. p. 89 *apud* NOVO, 2018, *online*) Foi através da Lei nº 8.666/93 que a União, primeiramente, fez jus a sua competência legislativa federal para editar normas gerais sobre a matéria. Inicialmente há de ser destacado que a competência para elaborar normas gerais não traduz a obrigatoriedade de que as mesmas sejam concentradas em um único diploma legislativo.

Assim, no exercício desta competência, a União editou novas leis veiculando normas gerais sobre licitações, como por exemplo: Leis federais nº 8.883/94, nº 9.032/95, nº 9.648/98, 9.854/99 e nº 11.196/05, todas essas modificativas do diploma original citado anteriormente. Há ainda a Lei federal nº 10.520/2002, que dispõe acerca da modalidade licitatória do Pregão. (NOVO, 2018) Nessa perspectiva, a licitação também possui princípios norteadores, que são os princípios gerais da Administração Pública e possuem grande importância durante todo o procedimento licitatório. Para Mello:

A disposição expressa ou implícita, de natureza categorial em um sistema, pelo que conforma o sentido das normas implantadas em uma ordenação jurídico-positiva. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos (MELLO, 2004, *online apud* TAVARES, 2011, *online*)

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 informa acerca dos princípios que:

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 1993)

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Essa proposta será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da Administração. Esses princípios são o 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 (GANDOLFI, 2018)

Primeiramente, cumpre ressaltar o princípio da legalidade, que significa que os agentes públicos só podem fazer o que está determinado pela lei, conforme o rito por ela definido. Já o princípio da impessoalidade, surge como um inibidor de critérios meramente pessoais, sem que ninguém seja favorecido nem prejudicado. O princípio da moralidade evidencia que a atuação pública deve obedecer ao interesse público, de forma ética e proba. Assim, como o princípio de eficiência, que nada mais é que a organização racional para a melhor utilização dos recursos possível durante a sua prestação. (NOVO, 2018)

Outro princípio importante é o da publicidade, onde qualquer interessado tem acesso às licitações públicas e seu controle, por meio de divulgação dos atos praticados pelos agentes. O princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório condiciona as ações dos agentes as normas estabelecidas no ato convocatório. Por outro lado, o princípio do julgamento objetivo significa que deverá o administrador observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. E por fim o princípio da Celeridade, que está preconizado na Lei nº 10.520 de 2002, como um dos norteadores de licitações na modalidade pregão, buscando simplificar os processos e formalidades desnecessárias, tornando as decisões mais eficientes. (VERÍSSIMO, 2013)

As modalidades de licitação representam a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos na Lei nº. 8.666/93 que dispõe de cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Inicialmente, cabe ressaltar a modalidade da concorrência, que se realiza com ampla publicidade, assegurando a participação de qualquer interessado que esteja dentro dos requisitos determinados no edital. O lado positivo dessa modalidade é dar a chance de todos os interessados capacitados participarem, porém várias empresas do mesmo dono acabam entrando para concorrência. Para fazer parte desse procedimento, o participante tem que possuir a habilitação parcial

atualizada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores –SICAF (SOUZA, 2016)

A modalidade da concorrência se realiza quando se trata de concessão de direito real de uso, de obras ou serviços públicos de engenharia ou não e compra e venda de imóveis (bens públicos), usada também para licitações internacionais. Os limites dos valores para essa modalidade estão previstos no artigo 23 da Lei nº 8.666/93, e são acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia; e acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços de naturezas diversas.(SILVA, 2018)

Em outra perspectiva está presente a modalidade tomada de preço, que normalmente é utilizada para contratação de serviços com valores que variam de R\$ 150 mil a R\$ 1,5 milhão para execução de obras e serviços de engenharia, e entre R\$ 80 mil a R\$ 650 mil para aquisição de materiais e outros serviços. (SILVA, 2018)A tomada de preço é subdividida em diferentes processos de seleção, conforme sugere Meirelles:

Essa modalidade é subdividida em dois processos de seleção. Primeiramente, os concorrentes são previamente cadastrados após verificação de habilitação jurídica, de regularidade fiscal, de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica. Também é preciso estar com a habilitação parcial atualizada no SICAF. Na segunda fase, o licitante fornece sua proposta de preço. (MEIRELLES,1988, p.178 *apud* SOUZA, 2016, *online*)

No caso da modalidade convite, não é necessária publicação de edital, pois sua intenção é ser um procedimento mais rápido, entretanto, esse fato diversas vezes abre brechas para fraude. Além disso, muita das vezes os escolhidos são pessoas intimamente ligadas ao licitante. E além de ser escolhidos pessoas ligadas ao licitante ou a quem está na administração pública. Os interessados, cadastrados ou não, são convidados em número mínimo de três. Os demais interessados que não tiverem recebido o convite poderão estar presente no ato desde que demonstrem interesse com vinte e quatro horas de antecedência. Importante ressaltar que os contratos serão de até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 80.000,00 para os demais serviços. (MACHADO, 2019)

A modalidade de licitação concurso é realizada para escolher entre qualquer interessado, trabalho técnico, científico ou artístico, por meio de critérios constantes

no edital publicado na imprensa oficial. É normalmente utilizado para selecionar projetos que buscam a melhor técnica, e não o menor preço. No entendimento de Meirelles "o concurso é uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência". (MEIRELLES, 1998, *online apud* SOUZA, 2016, *online*) A divulgação do concurso será ampla e feita com antecedência mínima de 45 dias do evento. A qualificação exigida aos participantes será determinada por um regulamento próprio do concurso. O pagamento do prêmio ou da remuneração é condicionado à cessão, por parte do autor do projeto, dos direitos a ele relativos, a fim de que a Administração possa usá-lo conforme prescrito no regulamento. (MACHADO, 2019)

Já a modalidade leilão objetiva a venda de bens que não são mais úteis à administração pública, ou de produtos apreendidos ou penhorados de forma legal, ou mesmo para alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha sido por procedimento judicial. Os interessados apresentarão seus lances e ofertas em local e horário definidos no edital. O objeto licitado é de quem oferecer o maior lance, observado o valor da avaliação. O leilão só pode ser utilizado para venda de bens no valor de R\$ 650 mil, conforme as avaliações do mercado. Nessa modalidade não é preciso qualquer habilitação prévia dos interessados, pois a venda é realizada à vista ou a curto prazo. (MORAIS JUNIOR, 2007)

O pregão por sua vez é a modalidade mais recente de licitação e foi instituída pela Lei nº 10.520/02. Diferentemente das outras modalidades já citadas, no pregão o envelope da proposta é aberto primeiro e, posteriormente a classificação das propostas escritas e que acontecem os lances em que os participantes podem tentar buscar uma redução das propostas. Somente depois da classificação final que é aberto o envelope da habilitação do licitante que fez a oferta mais vantajosa (BRANDÃO, 2005) Diante das modalidades apresentadas, fica claro que a Administração Pública buscou uma lógica de organização das licitações, estabelecendo regras dispostas em lei, dando estrutura para que sejam alcançados todos os anseios da coletividade. Mesmo tendo previsão na norma, são nítidos os pontos que necessitam de melhoras, para que finde quaisquer tipos de insegurança jurídica que um procedimento administrativo pode gerar por meio de fraudes. (BRANDÃO, 2005)

3.2 AS HIPÓTESES DE DISPENSA E DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A administração é organizada operacionalmente de forma indireta e direta. A indireta é composta por uma entidade autárquica, fundacional ou paraestatal. Já a Direta é composta pelas atividades estatais, que não possuem personalidade jurídica própria. (DI PIETRO, 2014). Diante disso, é preciso destacar que essa área do direito tem como objetivo a proteção de bens comuns. Nesse caso, cumpre informar que a Administração Pública direta ou indireta, não possuem autonomia para celebrar contratos como adquirir, vender, ceder, locar ou contratar obras ou serviços, devido ao fato de não trabalhar mediante recursos próprios, mas sim recursos públicos. (LIMA, 2014). Nesse sentido apregoa o artigo 37, inciso XXI da Constituição, veja:

Artigo 37: A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte: [omissis]

XXI- Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

Manifesta-se, então, o instituto da licitação, que além de regulamentar o Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, também tem previsão na Lei Geral de Licitações nº 8.666/93, na Lei nº 10.520/02, que trata do Pregão, Lei nº 12.462/11 que trata do Regime Diferenciado de Contratação e, por fim, na Lei Complementar nº 123/06 que trata do regime diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. (SOUSA, 2016) Esse procedimento tem como objetivo a igualdade de condições para todos os participantes e a contratação da proposta mais vantajosa ao Poder Público, de forma justa e proba, fundamentado nos princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, probidade, publicidade, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório, sigilo das propostas e competitividade. (BARROS, 2009)

Como o próprio art. 37, inciso XXI da Constituição prevê, é possível ocorrer uma flexibilização ao dever de licitar, e essa quebra de rigidez se dá em casos especiais de contratação, sem ferir os princípios da moralidade e da isonomia, para o interesse da própria administração, de forma discricionária. (GONZALES, 2020) O artigo 24 da Lei nº 8.666/93 elenca as possibilidades de dispensa de licitação. Com isso, fica evidente em determinadas situações que a licitação será inviável, muitas vezes por falta de competição ou mesmo sendo inoportuna para atender ao interesse público naquele momento. Sem embargos, em tais casos, poderá ser feita uma contratação direta sem que se realize todo o procedimento licitatório. (ALBUDANE, 2013)

No entanto, segundo Oliveira, “os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio da motivação da decisão administrativa”. (OLIVEIRA, 2015b, p. 51 *apud* LINS, 2015, *online*) A dispensa de licitação ocorre em situações que a licitação é possível, pois há possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Entretanto, ela pode não acontecer para atender ao interesse público de forma mais célere e eficiente em razão de conveniência e oportunidade. Para Oliveira:

A dispensa de licitação possui duas características principais: a) rol taxativo, pois as hipóteses de dispensa são exceções à regra da licitação; e b) discricionariedade do administrador, uma vez que a dispensa depende da avaliação da conveniência e da oportunidade no caso concreto, sendo admitida a realização da licitação. (OLIVEIRA, 2015b, p. 54 *apud* LINS, 2015, *online*)

Pelo fato de possuir forma taxativa, a dispensa de licitação deve ser observada de maneira restritiva, ocorrendo apenas quando o administrador estiver diante de alguma das hipóteses elencadas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Dadas informações, Pereira Júnior afirma que:

As hipóteses de dispensabilidade do art. 24 constituem rol taxativo, isto é, a Administração somente poderá dispensar-se de realizar a competição se ocorrer uma das situações previstas na lei federal. Lei estadual, municipal ou distrital, bem assim regulamento interno da entidade vinculada não poderá criar hipótese de dispensabilidade. (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 292 *apud* LINS, 2015, *online*)

Já a inexigibilidade se apresenta em casos que há uma inviabilização de competição, seja em razão do sujeito a ser contratado ou do objeto. No primeiro caso, não será possível a realização do procedimento licitatório porque somente uma pessoa é capacitada para realizar a atividade, obra ou serviço pretendido pela Administração; no segundo, somente um objeto específico irá satisfazer a necessidade do ente administrativo, inviabilizando a competição. (OLIVEIRA, 2021) As possibilidades em que incidirá a inexigibilidade de licitação estão previstas no artigo 25 da Lei nº 8.666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (BRASIL, 1993)

A exigência de licitação advém da necessidade de preservação do interesse público, sendo que a sua realização no caso de inexigibilidade iria somente prejudicar o mesmo interesse, na medida não haveria possibilidade de selecionar alguma proposta, ou mesmo que a proposta fosse selecionada, essa não atenderia ao interesse público. (OLIVEIRA, 2021) Denota-se, então, que a possibilidade da inexigibilidade demonstra a ausência dos pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos necessários para a do processo licitatório, com lastro na inviabilidade de competição. Vale ressaltar que o procedimento que será utilizado para suprir a inexigibilidade da licitação, deverá seguir os princípios que regem a Administração, sendo eles, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando a seleção do contrato mais adequado e vantajoso à Administração. (LIBRAÇÃO, 2013)

A diferença substancial que existe entre a dispensa de licitação e a inexigibilidade, é que nas hipóteses em que se aplicam a inexigibilidade não há possibilidade de competição, porque ou somente existe um objeto para a administração adquirir, ou uma pessoa ou empresa que realize algum tipo de serviço. (LIBRAÇÃO, 2013) Isto é, não é exeqüível realizar o procedimento licitatório. Ao contrário das situações em que se aplicam a dispensa de licitação, onde é possível sim a realização da licitação, porém, o seu exercício se demonstra extremamente prejudicial e incompatível com o interesse público. (ZUCCO, 2018)

3.3 DISPENSA DE LICITAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES DE SAÚDE

No dia 3 de fevereiro do ano de 2020, foi anunciado ao mundo a notícia sobre a inauguração do hospital Huoshensha na cidade de Whuan, Capital da província de Hubei. O local era o epicentro de um surto de pneumonia com causas desconhecidas, denominada posteriormente de COVID-19. Essa evolução impressionante da doença e sua capacidade de contágio assustadora, foram alguns dos elementos que levaram a sua caracterização como sendo uma Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII (ou Public Health Emergency of International Concern - PHEIC), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no dia 30 de janeiro. (OPAS/OMS, 2020)

Inicialmente, a pneumonia de causa desconhecida foi relatada pela primeira vez à OMS em 31 de dezembro de 2019. O surto foi declarado pela OMS uma PHEIC em janeiro de 2020. Mais tarde, o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus propôs um nome para o vírus: Síndrome Respiratória Aguda Grave Síndrome Coronavírus Dois, ou Sars-CoV-2. Finalmente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) deu à doença um nome oficial: COVID-19. (MARQUES; SILVEIRA; PIMENTA, 2021) Até o presente momento, não se sabe a origem do vírus, e como infectou a população chinesa. Há uma suspeita, segundo pesquisadores, de que essa doença vive no trato respiratório de morcegos e sofreu diversas modificações até instalar-se no corpo humano. Fato é que até o presente momento o Brasil é um dos países com

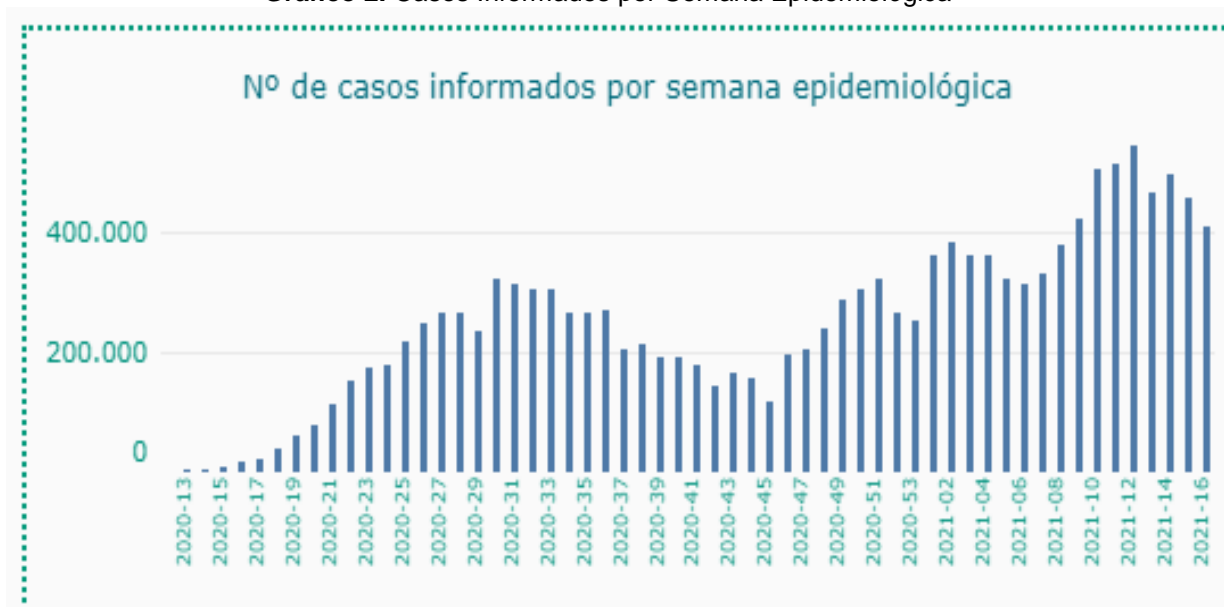
maior número de infectados e mortos, tendo uma estatística assustadora como demonstra os gráficos a seguir. (PAINEL CONASS COVID-19, 2021).

Gráfico 1. Casos Acumulados e Óbitos Acumulados



Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde. Brasil, 2021. (PAINEL CONASS COVID-19, 2021).

Gráfico 2. Casos Informados por Semana Epidemiológica



Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde. Brasil, 2021. (PAINEL CONASS COVID-19, 2021).

Gráfico 3. Óbitos Informados por Semana Epidemiológica

Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde. Brasil, 2021. (PAINEL CONASS COVID-19, 2021).

Desde de o descobrimento e início da disseminação do vírus, a vida em praticamente todo o planeta foi modificada. Se alterou o ritmo urbano, lugares públicos foram esvaziados, atividades foram suspensas, o comércio teve suas atividades limitadas, e diversas pessoas perderam seus empregos. As bolsas do mercado financeiro despencaram e os embates entre autoridades do governo e da saúde pública ficaram ainda mais aflorados. Na área política, as divergências se intensificaram, evidenciando ainda mais o já rompido tecido social brasileiro. (MARQUES; SILVEIRA; PIMENTA, 2021)

A gravidade da situação fez com que em 18 de março de 2020, por meio da mensagem 93, fosse reconhecido estado de calamidade pública, obrigando o governo Brasileiro a tomar medidas urgentes para que houvesse um enfrentamento do caos que estava prestes a se instalar. O Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, estabeleceu em seu artigo 1º a incidência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. A repercussão dessa medida é a dispensada meta que atinge os resultados fiscais previstos no artigo 2º da Lei Diretrizes Orçamentárias nº 13.898/19 e da restrição de empenho tratado no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. (CASTROVIEJO, 2020)

Foram inicialmente criadas a Lei nº 13.979/20 e a Medida Provisória 961/2020 que, visando à contenção da pandemia, flexibilizou as regras de licitações e contratos para toda a administração pública, abrangendo governo federal, estados e municípios. (GONZALES, 2020) As Medida tinha validade até o ano de 2020,

devido ao estado de calamidade pública que referente à COVID-19 que persiste no ano de 2021. Porém, devido ao fato de que a pandemia persiste no ano de 2021, e objetivando dar aos gestores públicos responsáveis por licitações a maior segurança jurídica possível, as medidas foram renovadas. (BRASIL, 2020).

Essa Medida Provisória permite, por exemplo, que qualquer órgão da administração pública pague de forma antecipada por bem ou serviço que seja considerado “indispensável”. Essa antecipação de pagamento também poderá ocorrer no caso de gerar uma significativa economia de recursos. (BRASIL, 2020). Desde o início da pandemia, diversos fornecedores passaram a exigir a antecipação do pagamento nos casos de compras de máscara, álcool em gel e outros produtos. O pagamento antecipado só será realizado mediante previsão no edital, e caso a empresa não entregue o serviço ou os bens, será obrigada a restituir o valor que já foi pago. (SENADO NOTÍCIAS, 2020).

Entretanto, a Medida Provisória 961/2020 prevê diversos critérios para que seja sanada eventuais inadimplências, como a apresentação de garantia de até 30% do valor do contrato e a realização da etapa inicial de uma obra, para que o valor restante seja antecipado. Poderá a administração pública requerer a emissão de título de crédito pelo fornecedor, e também solicitar que um representante seu acompanhe as mercadorias a qualquer momento do transporte. (GONZALEZ, 2020) Contudo, é necessário informar que essa dispensa não permite que o gestor público haja de forma arbitrária, causando danos até mesmo irreversíveis aos cofres públicos. Isto é, mesmo diante dessa flexibilização o agente público deverá agir de forma legal, baseado na lei, objetivando sempre o interesse público. (GONZALES, 2020). Nesse sentido, Mello aduz que:

Não pode determinada administração, seja ela direta ou indireta, contratar por dispensa de licitação, serviços, obras ou ainda, efetuar compras que não tenham relação com ações diretas, efetivas e necessárias ao combate da pandemia, sob pena de caracterização de crime de dispensa indevida de licitação e até mesmo, ato de improbidade administrativa. (MELLO, 1979 *apud* GONZALES, 2020, *online*).

A dispensa de licitação surge como mecanismo aliado da administração pública, para que use da sua discricionariedade como meio de efetivar o bem-estar social. A Medida Provisória se utiliza do Regime Diferenciado de Contratações

(RDC) em todas as licitações realizadas no país, podendo ser aplicada pelos três Poderes, e em âmbito federal, estadual e municipal, para contratar serviços, obras, compras, alienações, entre outros. (SENADO NOTÍCIAS, 2020) Contudo, pela sua importância e por movimentar dinheiro público, a licitação acaba sendo um dos mecanismos utilizados por agentes públicos para enganar e abortar a sua legitimidade, conforme disserta Fazzio Júnior:

[...] o universo das licitações é, precisamente, o sítio onde vicejam as mais lesivas práticas ímprobas e se nega, rotineiramente, os princípios constitucionais da Administração. [...] Frustrando ou fraudando licitação, o agente público também pratica crimes licitatórios, sujeitando-se ao respectivo processo penal, independentemente de responder pelo ato de improbidade, em ação civil. Os procedimentos licitatórios são promovidos e fiscalizados por comissão constituída para esse fim, de sorte que os delitos em tela ou são atribuíveis aos membros daquele colegiado ou a competidor. Contudo, não há qualquer estorvo a que outros agentes públicos, notadamente de hierarquia superior, influenciem o procedimento e, como co-autor direto ou autor mediato, cometa alguns desses crimes. De tal arte que, ao fraudar licitação ou, simplesmente, dispensá-la indevidamente, o agente público, além de incorrer no ato de improbidade administrativa, também realiza tipo penal específico. Faz jus à dupla sanção. (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 140-141 *apud* FREITAS, 2016, *online*)

Denota-se que, embora a lei autorize situações que incida a inexigibilidade e a dispensa de licitação, estas deverão ser aplicadas como exceção à regra. Deverão fundamentar as intenções e o fato gerador da dispensa ou inexigibilidade para que o auditor ou qualquer cidadão que vier a ter conhecimento deste procedimento possa analisar de fato as razões da aplicabilidade da dispensa observando os artigos 17 e 24 da Lei nº 8.666/93. Assim como as hipóteses de inexigibilidade previstas no artigo 25 da mesma lei, evidenciando a todos que não havia caminho diverso a ser seguido senão o da exceção. Cumpre informar que, independente do administrador frustrar ou fraudar a licitação, ele estará cometendo crime licitatório sujeito ao crivo penal, administrativo e civil. Pazzaglini Filho sustenta que:

Frustrar a legalidade da licitação significa fraudar, burlar, tornar inútil o procedimento licitatório, mais especificamente, o caráter competitivo da licitação. Dispensar indevidamente a licitação quer dizer deixar de promovê-la fora das hipóteses excepcionais previstas na legislação. (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 84 *apud* FREITAS, 2016, *online*)

O ato ímprobo em frustrar a licitude de processo licitatório, ou dispensá-lo indevidamente, significa que o agente público deixou de adotar de forma consciente, os princípios que regem a Administração Pública, principalmente os da legalidade, moralidade e impessoalidade. A responsabilidade do agente público pelo ato de improbidade faz parte da esfera civil, e sua sanção não depende da esfera penal. Acontece que, mesmo com o legislador tendo se preocupado em estabelecer diversos critérios para que a atuação da Administração Pública seja proba, ocorrem fraudes e corrupção. Entretanto, em caso de fraudes incidirá o art. 89 da Lei nº 8.666/93, que punirá quem deixar de observar as formalidades, assim como quem se beneficiar dessa escusa. (SOUSA, 2016).

Mesmo diante de tentativas incansáveis de expor como de fato deverá ocorrer a dispensa da contratação de serviços no período da pandemia do COVID-19, os casos de corrupção aumentam significativamente. (BATISTA, 2020). O Ministério Público Federal e a Polícia Federal têm investigado centenas de processos que apuram irregularidades na aplicação de verbas para combate ao coronavírus. Observam-se diversos agentes públicos que encontraram na MP 961/2020 brechas para cometimento de irregularidades. (RIZZO, 2020).

Acontece que os determinados administradores superfaturaram produtos e serviços e fraudaram a utilização dos recursos. Isso se dá pelo fato de não haver ainda um sistema de fiscalização diretamente ligado aos contratos firmados pelos gestores, ou seja, só passam a ser investigados em caso de irregularidades no fornecimento do serviço, por exemplo. (RIZZO, 2020). Diante disso foram colocados em prática determinados sistemas de controle, como o Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia da Covid-19 (GIAC), o Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e o Painel de Análise Comparativa de Preços Covid-19, e tudo isso com intuito de coibir fraudes. (BATISTA, 2020).

São inúmeros os casos de corrupção durante a pandemia do Coronavírus, e o Rio de Janeiro foi um dos Estados afetados por essas fraudes. Em maio de 2020, o então secretário de saúde, Edmar Santos, foi preso de forma preventiva, sendo acusado de fraudar a compra de equipamentos médicos. A operação de combate à corrupção denomina-se “placebo” e investiga diversos secretários do Rio de Janeiro suspeitos de desvio de recursos destinados à instalação de hospitais de campanha, pagos por mais de R\$ 700 milhões. (BATISTA, 2020)

Em abril de 2020, o Ministério Público do Rio de Janeiro instaurou inquérito para analisar se os poderes Executivo e Legislativo estavam agindo de forma transparente nas contratações emergenciais, onde era dispensado procedimento licitatório, durante a pandemia do COVID-19. No mesmo documento, o órgão enviou uma recomendação ao então governador afastado, na época atuante, Wilson Witzel, e ao presidente da Assembleia Legislativa do Rio, André Ceciliano, assim como os secretários estaduais de diferentes pastas. Para que no prazo de cinco dias apresentassem as quais medidas tomadas que garantiam a transparência nas execuções dos contratos para enfrentamento do coronavírus. O inquérito também apontava a determinação da Secretaria de Estado de Saúde, que tornou sigilosos os documentos de compras emergenciais no valor de R\$ 835 milhões para combate a pandemia. Os documentos chegaram inclusive a ser removidos do Sistema Eletrônico de Informações da Secretaria. (G1 RIO, 2020)

Já em fevereiro de 2021, novamente no Rio de Janeiro, a Polícia Federal deflagrou a operação DESMASCARADOS, investigando possível fraude no processo de dispensa de licitação, no âmbito do Hospital Universitário Gaffrée e Guinle – HUGG/UNIRIO, referente a compra de equipamentos de proteção individual – EPI, bem como de desvio do dinheiro público, por meio de superfaturamento desses materiais. As suspeitas de irregularidades estão consubstanciadas em documentos elaborados pelo setor de Auditoria da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e em relatório de fiscalização da CGU. As investigações apontam o favorecimento de um grupo específico de empresas que, contavam com a convergência de funcionários públicos. Apura-se também que, possivelmente, o quadro societário das empresas beneficiadas era composto por "laranjas". (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021)

Contudo, isso não se limita só ao Rio de Janeiro, pois em São Paulo secretários e gestores são investigados, porém o alvo das investigações é a compra de três mil respiradores no valor de R\$ 550 milhões. A assessoria do prefeito João Dória argüiu que os valores dos produtos tiveram um reajuste por problemas com os fornecedores. (BATISTA, 2020). Diante disso, é claro que os objetivos governamentais não foram alcançados. Por mais que as medidas urgentes tenham sido criadas para o combate a pandemia, é preciso que atreladas a ela estejam às medidas de fiscalização. (SENADO NOTÍCIAS, 2020). A finalidade é fornecer ao agente público a segurança jurídica necessária nas suas decisões para o

enfrentamento do COVID-19, porém nota-se que em determinados casos como o Rio de Janeiro, o efeito foi reverso, fazendo com que a dispensa de licitação torne-se tornar ineficaz. (BATISTA, 2020).

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ficou evidente a dispensa de licitação como sendo um meio essencial para alcançar o interesse público, principalmente no período que persiste o Coronavírus, onde é preciso alternativas eficientes de combate ao contágio em massa. A dispensa ao procedimento licitatório nesse momento, mesmo que possível, não seria o melhor método para atingir a finalidade, que é a contenção do covid-19. Ainda que a lei tenha previsto a fraude nessa dispensa, sua aplicação e fiscalização por vezes é falha, tendo como consequência a sua ineficácia.

Essa modalidade temporária, sancionada pela Lei nº 13.979/2020 que além de outras medidas, criou uma nova modalidade de dispensa de licitação, isto é, o Poder Público tem autorização para dispensar o procedimento licitatório quando, em razão do coronavírus. Entretanto, a aplicabilidade dessa escusa no período da pandemia deverá ser observada, visto que há diversas denúncias de corrupção durante esse período. Devido ao fato de não haver mecanismo de fiscalização para os contratos firmados pelos administrados, os casos de fraude só são investigados se ficar evidente alguma irregularidade.

Para compreender todo esse cenário, é preciso observar a formação histórica do Estado, que é uma instituição tão antiga quanto à família, advinda dos grandes impérios e que perdura até os dias atuais. Com diferentes concepções para o Direito, Sociologia e Ciências Políticas, o Estado, nada mais é que uma junção de um grupo de indivíduos organizados com objetivos em comum. Além disso, os elementos constitutivos do Estado são muito discutidos, havendo diversas teorias sustentadas pelos doutrinadores.

O Estado, até então absolutista, possuía concepções diferentes apregoadas por Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Jean Bodin, tendo sua ruptura para Estado de Direito acontecido por grande influência da Revolução Francesa. O Estado de Direito possuía suas características denominadas absenteísta, negativo ou *non faccere*, aludindo acerca do princípio republicano, da legalidade, da isonomia formal, da tripartição de Poderes, da impessoalidade e do interesse público, bem como os direitos de primeira dimensão.

No período da Revolução Industrial, ocorreu novamente a ruptura do Estado, que agora passava a ser Estado Social, com premissa intervencionista, positiva, de

bem-estar social, *welfare state* ou *faccere*. Esse modelo buscava equilibrar as desigualdades sociais e entrou em decadência, fazendo o Estado reconsiderar o seu papel assistencialista, alegando que não era possível administrar competências políticas, administrativas, econômicas e políticas sociais. Já o Estado Democrático de Direito, teve seu início atrelado a 2^o guerra mundial, e se ampara em valores considerados relevantes pela sociedade, alimentando o sistema jurídico e fixando princípios basilares do Direito em vigor.

Nesse sentido se evidencia a constitucionalização da atuação da Administração Pública, diferenciando-se expressamente da pessoa do administrador, com previsão na Constituição de 1988. O direito administrativo, nesse contexto, é o ramo do Direito Público que estuda o exercício da função administrativa, que busca sempre alcançar o princípio da supremacia do interesse público. A Administração, na função de prestador de serviço, possui os princípios da legalidade administrativa, impessoalidade, moralidade e publicidade. Outro princípio que surge é o da eficiência como dever da Administração Pública e direito do cidadão.

Com isso, nota-se que a dispensa de licitação para os serviços relacionados à saúde, está ligada diretamente com o princípio da supremacia do interesse público e da moralidade. Esse agir administrativo deve impessoal e neutro, sem se voltar ao interesse particular, buscando sempre alcançar o interesse coletivo. A licitação em si, em todas as suas modalidades, tem como premissa maior garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A dispensa de licitação em tempos de pandemia do covid-19 está em grande evidência dado o fato de que foi necessário nesse período a criação de instrumentos que favorecessem os administradores para a contenção do vírus. Essas medidas foram mal-empregadas por diversos agentes do Estado que não observaram a lisura e probidade do ato, buscando apenas alcançar interesses próprios, como evidenciado no Rio de Janeiro. O Estado é alvo de diversas denúncias, e uma delas inclusive causou o impeachment do ex-governador Wilson Witezl.

Apesar de variadas previsões legais em que são descritos os procedimentos a serem tomados e suas possíveis sanções em caso de corrupção, o administrador não se sente compelido ao realizar atos fraudulentos. Isso é reflexo de uma fiscalização não incisiva e brechas legislativas. A dispensa de licitação é realizada quando o procedimento licitatório é possível, mas inconveniente naquele momento,

pois precisa de forma urgente atender ao interesse coletivo. Quando esse objetivo é deturpado, a dispensa não é de fato eficaz.

O covid-19 até a presente data já matou mais de 465 mil brasileiros. Muitos desses que tiveram suas vidas ceifadas foram negligenciados e vítimas de um tratamento sucateado devido a inúmeras licitações dispensadas que foram fraudadas. Mesmo que existam medidas significativas a serem tomadas, esses administradores em questão, de forma cruel, optaram por abortar qualquer chance de sobrevivência de diversos brasileiros para alcançarem interesses pessoais. Dado os fatos, a dispensa de licitação autorizada no Brasil foi ineficiente em diversos Estados.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. **Reflexões sobre o princípio da legalidade na Ciência do Direito contemporânea**. Disponível em: <file:///C:/Users/Thayn/Downloads/79837-Texto%20do%20artigo-110057-1-10-20140425.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2021.

ALBANO, Wladimir Mattos; BARCELLOS, Alexandre Basbaum. Formação e Reforma do Estado Brasileiro. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/formacao-e-reforma-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 18 out. 2020.

ALBUDANE, Ursula Costa. **A Constitucionalidade da Dispensa de Licitação para a Contratação de Organizações Sociais**. 28f. Artigo Científico (Especialista *Lato Sensu*) - Escola da Magistratura do Estado Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/UrsulaCostaAlbudane.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. *In: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 1, 2009. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 14 ed. Rio de Janeiro: Método, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. rev. e atual, São Paulo: Método, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23 ed. São Paulo, Editora Método: 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. SILVA, Virgílio Afonso (trad.). São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRASIL. Ampliação da dispensa de licitação durante pandemia é aprovada no Senado. *In: Senado Notícias*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/ampliacao-da-dispensa-de-licitacao-durante-pandemia-e-aprovada-no-senado>. Acesso em: 21 out. 2020.

ANDRADE, Thaís Savedra de. **O princípio da eficiência constitucional: uma releitura a partir da interdisciplinaridade**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Thayn/Downloads/286-740-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ANDRADE, Tobias de Oliveira. Princípios constitucionais do Direito Administrativo. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2012. Disponível em:

<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/principios-constitucionais-do-direito-administrativo/>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ARAÚJO, Anne Caroline Ataíde de. Estranhamento da Ciência Política nos Cursos de Direito. *In*: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, **ANAIS...**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/estranhamento-ciencia-politica-nos-cursos-direito-499.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. **O Estado Democrático Social de Direito em face do princípio da igualdade e as ações afirmativas**. 570f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp032111.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. *In*: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67732>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARRETO, Carolina Pereira. A constitucionalização do Direito Administrativo: Os princípios processuais constitucionais no processo administrativo. *In*: **E-GOV**, portal eletrônico de informações, 2012. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-administrativo-os-princ%C3%ADpios-processuais-constitucionais-no>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

BARROS, Sergue Alberto Marques. Licitações - Direito Administrativo. *In*: **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2009. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/18857/licitacoes-direito-administrativo>>. Acesso em: 20 out. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BATISTA, Vera. Dispensa de licitação para compras emergenciais aumenta casos de corrupção no país. *In*: **Correio Braziliense**, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/dispensa-de-licitacao-para-compras-emergenciais-aumenta-casos-de-corrupcao-no-pais/>>. Acesso em: 22 out. 2020.

BERNARDI, Mariana Rocha. Os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade como norteadores da atuação discricionária (poder discricionário) da administração pública. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-da-supremacia-do-interesse-publico-e-da-moralidade-como-norteadores-da-atuacao-discricionaria-poder-discricionario-da-administracao-publica/>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BERNARDINO, Adyla Albuquerque. Conceituação, finalidades e princípios da Licitação - Lei 8666/93. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações, 2012. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7547/Conceituacao-finalidades-e-principios-da-Licitacao-Lei-8666-93>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2007. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-constitucional-da-eficiencia-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria de Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. São Paulo. 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000
Disponível em:
<<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/262/1/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BORGES, João Bruno Nascimento. Licitação: efetivação dos princípios constitucionais da Administração Pública. *In: Jus Navigandi*, Teresina 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28838/licitacao-efetivacao-dos-principios-constitucionais-da-administracao-publica>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BOTELHO, Heber Niemeyer. **Princípios da Administração Pública: moralidade e eficiência**. 43f. Monografia (Especialização *Latu Sensu* em Direito Público e Finanças Pública) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/10921/1/50002925.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. O Pregão como nova modalidade de licitação. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2005. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-pregao-como-nova-modalidade-de-licitacao/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://planalto.gov.br>>. Acesso em 09 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 20 out. 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência. *In: Revista TCU*, Brasília, v. 32, n. 87, 2001. Disponível em: <<file:///C:/Users/Thayn/Downloads/919-Texto%20do%20artigo-1796-1-10-20151018.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra/Portugal: Livraria Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3 ed. Salvador: Editora JusPodvm, 2016.

CASTRO, Diego Luís de. **O Estado Democrático de Direito**. 22f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário Univates, Lajeado, 2007. Disponível em: <https://www.univates.br/media/graduacao/direito/O_ESTADO_DEMOCRATICO_DE_DIREITO.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CASTROVIEJO, Gabriela Gomes Acioli. Coronavírus (COVID-19) e Dispensa de Licitação: análise sob a ótica da Lei 13.979/2020. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/coronavirus-covid-19-e-dispensa-de-licitacao-analise-sob-a-otica-da-lei-13-979-2020/>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CHAUI, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

CICCO, Cláudio De; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CINTRA, Wendel Antunes. **Estado e Sociedade**. Salvador: UFBA, 2017. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/174990/4/eBook_Estado_e_Sociedade-Tecnologia_em_Seguranca_Publica_UFBA.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

CLETO, Vinicius Oliveira. O regime jurídico administrativo e os princípios da Administração Pública. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2016.

Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50409/o-regime-juridico-administrativo-e-os-principios-da-administracao-publica>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

COELHO, Emerson Ghirardelli. Princípios e valores constitucionais no Estado Democrático de Direito. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32170/principios-e-valores-constitucionais-no-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CONCEIÇÃO, Jaileno Miranda. Interesse público: supremacia e indisponibilidade. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34605/interesse-publico-supremacia-e-indisponibilidade>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do direito administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da administração pública democrática. *In: Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Curitiba, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/Thayn/Downloads/1302-3043-3-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Thayn/Downloads/1302-3043-3-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CROSA, Emilio. **Lo Stato democrático**. Turim: Utet, 1946.

CRUZ, Jose Augusto Gomes; MONTEIRO, Mhércio Cerqueira; PAMPONET, Lucas Souza Lima. A crise do welfare state e a ascensão do terceiro setor. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-crise-do-welfare-state-e-a-ascensao-do-terceiro-setor/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CUNHA, Douglas. Princípios do Direito Administrativo. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2014. Disponível em: <<https://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/134963299/principios-do-direitoadministrativo>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

CUSTÓDIO, Carlos Alberto Barbosa. O princípio da dignidade da pessoa humana: entre o limite e tarefa do estado. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2018. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana-entre-o-limite-e-tarefa-do-estado/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. São Paulo: Saraiva, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DONADELI, Paulo Henrique Miotto; CANAVEZ, Luciana Lopes. O Estado Social de Direito na história constitucional brasileira (1934-1988): o reconhecimento e a aplicabilidade dos direitos sociais e a teoria da reserva do possível. *In*: I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento, **ANAIS...**, Franca, 2014. Disponível em: <<https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/paulo-donadeli.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

DUARTE, Eulálio Pereira. O Terceiro Setor como Instrumento de Efetivação dos Direitos Fundamentais. *In*: **Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, a. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://dSPACE.almg.gov.br/handle/11037/6358>>. Acesso em 30 mai. 2021.

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. São Paulo; Martins Fontes: 2002.

FARIA, José Ricardo Vargas de; FARIA, José Henrique de. A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. *In*: **Periódicos UFV**, Viçosa, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5144/html>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, Pablo Henrique de Abreu. Princípios norteadores da Administração Pública. *In*: **JusBrasil**, portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <<https://pablohcs.jusbrasil.com.br/artigos/361923069/principios-norteadores-da-administracao-publica>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FERREIRA, Pedro Victor Chagas. O princípio da impessoalidade no ordenamento jurídico brasileiro. *In*: **Jus Navigandi**, Teresina, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48728/o-principio-da-impessoalidade-no-ordenamento-juridico-brasileiro>>. Acesso em 08 fev. 2021.

FONSECA, Claudia de Oliveira. O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. *In*: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-moralidade-na-administracao-publica-e-a-improbidade-administrativa/#_ftn2>. Acesso em: 09 mar. 2021.

FREITAS, Luciano Pinto de. A questão da improbidade administrativa por fraude a licitação. *In*: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2016. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-questao-da-improbidade-administrativa-por-fraude-a-licitacao/>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

FRIEDE, Roy Reis. **Pressupostos (elementos) de existência do Estado**. Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_doutrina_civel/civel%2065.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

GANDOLFI, Paula Elaine Giovanella. Quais São os Princípios das Licitações?. *In: RCC*, portal eletrônico de informações, 2018. Disponível em: <<https://www.rcc.com.br/blog/quais-sao-os-principios-das-licitacoes/>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *In: Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 40, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 08 de fev. 2021.

GONZALEZ, Giovani Aragão Fernandez. A pandemia de contratações públicas sem licitações em tempos de Covid-19. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11789/A-pandemia-de-contratacoes-publicas-sem-licitacoes-em-tempos-de-Covid-19>>. Acesso em: 21 out. 2020.

GONZALEZ, Giovani Aragão Fernandez. A pandemia de contratações públicas sem licitações em tempos de Covid-19. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações 2020. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11789/A-pandemia-de-contratacoes-publicas-sem-licitacoes-em-tempos-de-Covid-19>>. Acesso em: 21 out. 2020.

GRANJA, Marcelle Ferraz de Gouveia. Os princípios norteadores do processo administrativo. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações, 2006. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2825/Os-principios-norteadores-do-processo-administrativo>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; FREITAS, Marcyo Keveny de Lima. A Constitucionalização Do Direito Administrativo Brasileiro Sob Uma Visão Neoconstitucionalista. *In: Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Natal, v. 11, n. 02, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15398/11384>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. *In: Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 217, p. 151-161, jul.-set. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47421>>. Acesso em 30 mai. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã – Ou Matéria , Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

HOBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. Os direitos fundamentais: suas dimensões e sua incidência na Constituição. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2007. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/os-direitos-fundamentais-suas-dimensoes-e-sua-incidencia-na-constituicao/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis : UAB, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Ampla defesa e conhecimento de arguições de inconstitucionalidade e ilegalidade no processo administrativo. *In: Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, [s.n.], 1995. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:1997;1000528935>>. Acesso em 30 mai. 2021.

KAMMER, Iris. **Considerações sobre o Estado Democrático de Direito e os fundamentos da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/496_arquivo.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIBRAÇÃO, Elisângela da. Inexigibilidade de licitação. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/inexigibilidade-de-licitacao/>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

LIMA, João Paulo Kemp. A evolução do Direito Administrativo e suas circunstâncias na Administração Pública. *In: Conteúdo Jurídico*, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41069/a-evolucao-do-direitoadministrativo-e-suas-circunstancias-na-administracao-publica>>. Acesso em: 20 out. 2020.

LINS, Priscilla Maria Cardoso Vieira. **Dispensa e inexigibilidade no processo licitatório: uma análise crítica**. 24f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) Universidade Tiradentes, Aracajú, 2015. Disponível em: <<https://openrit.grupotiradentes.com/xmlui/bitstream/handle/set/1398/TCC%20-%20PRISCILLA%20LINS%20-%20Orientadora%20Karina%20Albuquerque.pdf?sequence=1#:~:text=Existe%20previs%C3%A3o%20legal%20para%20dispensa,e%20tecnol%C3%B3gica%20e%20a%20inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MACHADO, Diego Jardim. Modalidades licitatórias. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11034/Modalidades-licitatorias>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MACHADO, Marcelo Couto. Princípio Da Eficiência Da Administração Pública. *In: Amicus Curiae*, v. 6, n. 6, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/amicus/article/viewFile/536/528>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MACIEL, Alvaro dos Santos. Uma breve análise entre o princípio da isonomia formal e isonomia material. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/uma-breve-analise-entre-o-principio-da-isonomia-formal-e-isonomia-material/https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/uma-breve-analise-entre-o-principio-da-isonomia-formal-e-isonomia-material/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES, Rita de Cassia; SILVEIRA, Anny Jackeline Torres; PIMENTA, Denise Nacif. **A Pandemia de COVID-19: interseções e desafios para a história da saúde e do tempo presente**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/a-pandemia-de-covid-19_intersecoes-e-desafios-para-a-historia-da-saude-e-do-tempo-presente>.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *In: Genjurídico*, portal eletrônico de informações, 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/12/14/principio-da-moralidade-probidade-razoabilidade-cooperacao/>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9 ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MAULAZ, Ralph Batista de. Os paradigmas do Estado de Direito. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17368/os-paradigmas-do-estado-de-direito>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

Medauar, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: 11 ed. Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENDES, João Marcelo Thomaz. **Apontamentos sobre o princípio da legalidade**. In: **Jus Navigandi**, Teresina 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65829/apontamentos-sobre-o-principio-da-legalidade>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2003.

MINISTÉRIO da Saúde. **Coronavírus Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>> Acesso em: 16 abr. 2021.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A Mudança Do Paradigma Econômico, A Revolução Industrial e a Positivização do Direito do Trabalho. In: **São Roque**: Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania, v. 3, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. MELVILLE, Jean (trad.). São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 204, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2021.

MORAIS JUNIOR, João Nunes. Estado Constitucional de Direito: breves considerações sobre o Estado de Direito. *In: Revista de Direito Público*, Londrina, v. 2, n. 3, 2007. Disponível em: <[file:///C:/Users/Thayn/Downloads/11546-44588-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Thayn/Downloads/11546-44588-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2021.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **Sobre a evolução do Estado**: do estado absolutista ao estado democrático de direito. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18831/sobre-a-evolucao-do-estado>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MOTA, Anne Karen Santos. Origem e Evolução do Direito Administrativo. *In: Jurisway*, portal eletrônico de informações, 2014. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=13276#:~:text=A%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Francesa%2C%20em%201789,Nasce%20assim%2C%20o%20Direito%20Administrativo> Acesso em: 20 out. 2020.

MPRJ investiga contratações emergenciais durante pandemia do coronavírus. *In: G1 Rio*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/14/mprj-investiga-contratacoes-emergenciais-durante-pandemia-do-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Licitação: Dispensa, Inexigibilidade, Serviços Técnicos e Especializados**. São Paulo: Unesp. Curso de aperfeiçoamento em Licitação e Contratação Pública, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/47732/1/a1_m03_s02_l13.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Constitucionalização do direito administrativo**: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. 2. ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015.

OPAS/OMS, Brasil. **Folha informativa** - COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/brasil>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

ORIHUELA, Misael Alberto Cossio. Elementos constitutivos do Estado. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2015. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/44467/elementos-constitutivos-do-estado>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro. O princípio da supremacia do interesse público. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <<https://caiopatriotaadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/433296963/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas**. 2 ed. São Paulo: Editora Fórum, 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Modalidades de Licitação. *In: Observatório da Nova Lei de Licitações*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2019/12/12/modalidades-de-licitacao/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

PF deflagra operação Desmascarados para apurar possíveis fraudes em licitação no RJ. *In: Ministério da Justiça e Segurança Pública*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/02/pf-deflagra-operacao-desmascarados-para-apurar-possiveis-fraudes-em-licitacao-no-rj>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Da constitucionalização do direito administrativo – reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *In: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/341/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-e-o-cidadao/2>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PRADO, Rodrigo Murad do. **O princípio republicano**. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38834/o-principio-republicano>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

RECHE, Cauana Perim Franco. Princípios fundamentais do estado democrático social de direito. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principios-fundamentais-do-estado-democratico-social-de-direito/>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

RECHE, Cauana Perim Franco. Princípios fundamentais do estado democrático social de direito. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principios-fundamentais-do-estado-democratico-social-de-direito/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

REK, Marcos. Os princípios basilares da administração pública e os aplicáveis às licitações. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-basilares-da-administracao-publica-e-os-aplicaveis-as-licitacoes/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

REZENDE, Mírian Zampier de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado à luz dos novos tempos. *In In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-sobre-o-privado-a-luz-dos-novos-tempos/>. Acesso em: 25 mar. 2021.

RIBEIRO, Natália Nardelli Emmerich. **Do Estado Absolutista ao Estado Democrático de Direito: a evolução do papel do Juiz e considerações sobre o ativismo judicial**. Disponível em: <<http://www.lo.unisal.br/direito/semidi2014/publicacoes/livro1/Natalia%20Nardelli%20Emmerich%20Ribeiro.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

RIZZO, Eloy; LEME, André. O combate a fraudes e atos de corrupção em tempos de pandemia. *In: Lex Latin*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <<https://br.lexlatin.com/opiniao/o-combate-fraudes-e-atos-de-corrupcao-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 21 out. 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990,.

SACCOL, Ana Paula. A concepção de Estado no pensamento de Durkheim: lições de sociologia. *In: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/Thayn/Downloads/26558-Texto%20do%20Artigo-90141-1-10-20121214.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SALOMÃO, Flávio Henrique. **Breve Estudo Sobre Estado, Governo E Administração Pública**. Disponível em: <<http://site.fenord.edu.br/revistaagua/revista2015/textos/artigo03.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SANTOS, Amany Maria de Karla Rovani dos *et al.* **Reflexões sobre o estado como sujeito de direitos e deveres**. Disponível em: <<https://facnopar.com.br/conteudo-arquivos/arquivo-2019-08-22-15665191250089.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTOS, Edison Santana dos. Formação do Estado Brasileiro e suas Repercussões Educacionais. *In: Lex Magister*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_24091835_FORMACAO_DO_ESTADO_BRASILEI> Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTOS, Edison Santana dos. Formação do Estado Brasileiro e suas Repercussões Educacionais. *In: Lex Magister*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_24091835_FORMACAO_DO_ESTADO_BRASILEI> Acesso em: 20 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SERAFIM, Henrique Rabello; ALVES, Ismael Gonçalves. A construção do Estado de Bem-Estar Ocidental: do controle da pobreza às garantias sociais. *In: XIII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, ANAIS...*, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/16925/4136>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

SILVA, Carolina Dias Martins da Rosa e. Igualdade formal x igualdade material: a busca pela efetivação da isonomia. *In: Conteúdo Jurídico*, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/48550/igualdade-formal-x-igualdade-material-a-busca-pela-efetivacao-da-isonomia>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

SILVA, Daniela Juliano; RANGEL, Tauã Lima Verdán. **O Estado necessário e o princípio da subsidiariedade como paradigmas de um terceiro setor onipresente**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b2fb19fe374529d3>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed., rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional, até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005, São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. *In: Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 173, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

SILVA, Júlio Cezar Bittencourt. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado** – fundamentos e perspectivas. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7f2776f553fe2d5f>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SILVA, Marcos Antônio Duarte. A ciência política e a forma do estado. *In: **Âmbito Jurídico***, Rio Grande, 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-ciencia-politica-e-a-forma-do-estado/>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

SILVA, Mauricélia Gonçalves da. Modalidades e tipos de licitação no Brasil. *In: **Âmbito Jurídico***, Rio Grande, 2018. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-172/modalidades-e-tipos-de-licitacao-no-brasil/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SILVA, Roniel Sampaio. Entenda o que é Estado na visão da sociologia. *In: **Blog Café com Sociologia***, portal eletrônico de informações, 2018. Disponível em: <<https://cafecomsociologia.com/conceito-estado-sociologia/>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

SILVA, Tiago Nunes da; MELO, Luiz Carlos Figueira de. A supremacia do interesse público: análise do conteúdo jurídico de interesse público, presunção de veracidade e discricionariedade. *In: **Revista Direito e Realidade***, v. 3, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nnJuS2mA4gUJ:www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/download/462/389+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. Ciência Política com Teoria Geral do Estado? *In: **Ciências Sociais Aplicadas em Revista - UNIOESTE/MCR***, v. 14, n. 26, 2014. Disponível em: <<http://erevista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/viewFile/15186/10286>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SOUSA, Fernando José Armando Ribeiro; MOURA, Gabriela de Sousa. A Constituição democrática e o “princípio” da supremacia do interesse público. *In: **Observatório da Justiça Militar***, portal eletrônico de informações, 2010. Disponível em: <<https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2019/11/30/a-constitui%C3%A7%C3%A3o-democr%C3%A1tica-e-o-princ%C3%ADpio-da-supremacia-do-interesse-p%C3%BAblico>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SOUSA, Jefferson. O princípio da probidade administrativa norteador do procedimento licitatório. *In: **Jurídico Certo***, portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/jefferson-sousa-adv/artigos/o-principio-da-probidade-administrativa-norteador-do-procedimento-licitatorio-2638>>. Acesso em: 13 set. 2020.

SOUSA, Jefferson. O princípio da probidade administrativa norteador do procedimento licitatório. *In: **Jurídico Certo***, portal eletrônico de informações, 2016. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/jefferson-sousa-adv/artigos/o-principio->

da-probidade-administrativa-norteando-o-procedimento-licitatorio-2638> Acesso em: 13 set. 2020.

SOUSA, Rainer. **O Poder Político**: entre a teoria absolutista e o iluminismo. Disponível em: <<https://educador.brasilecola.uol.com.br/estrategias-ensino/o-poder-politico-entre-teoria-absolutista-iluminismo.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

SOUZA, Eliaquim Natã Lima Alves de. Modalidades de licitação. *In: Jus Navigandi*, Teresina, 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48251/modalidades-de-licitacao>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TAVARES, Paola Leite. **Licitação**. 56f. Monografia (Especialização *Lato Sensu*) - Universidade Vale do Rio Doce, Governador Valadares, 2011. Disponível em: <<http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/licitacao.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

VALOIS, Fernanda. A atuação do Princípio da Eficiência. *In: DireitoNet*, portal eletrônico de informações, 2003. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1099/A-atuacao-do-Principio-da-Eficiencia>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

VEDEL, Georges. 500 anos de Direito Administrativo. *In: Conlicitação*, portal eletrônico de informações, 2002. Disponível em: <<https://portal.conlicitacao.com.br/temp-o-que-e-licitacao/historia-das-licitacoes/500-anos-de-direito-administrativo/>>. Acesso em: 26 out. 2020.

VERÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. Princípios gerais e específicos da licitação. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/principios-gerais-e-especificos-da-licitacao/>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-uma-visao-critica-da-sua-devida-conformacao-e-aplicacao/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

VILANOVA, Lourival. Proteção **Jurisdicional dos direitos numa sociedade em desenvolvimento**. Ordem dos Advogados do Brasil, São Paulo, 1970.

WEBER, Marx. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V.2, Brasília: UnB, 1999.

XIMENES, Julia Maurmann. **Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

ZUCCO, Fabiano. O Que Você Sabe Sobre Dispensa e Inexigibilidade de Licitação?. *In: RCC*, portal eletrônico de informações, 2018. Disponível em: <<https://www.rcc.com.br/blog/inexigibilidade-de-licitacao/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

